



**REUNION INFORMELLE D'EXPERTS DU CAD SUR LE RENFORCEMENT
DES CAPACITES DANS LE DOMAINE DES ECHANGES**

tenue les 23 et 24 novembre 1998

Le présent document contient le compte rendu de la réunion susmentionnée, révisé à la lumière des observations formulées par les participants et la version finale, en anglais, du rapport soumis par le Professeur John Whalley sur le renforcement des capacités commerciales des pays pauvres. Il est diffusé pour information.

Contact : Ebba Dohlman [tél : 01 45 24 98 48 ; fax : 01 44 30 63 33]
Adresse électronique : ebba.dohlman@oecd.org

81086

Ta. 15958 - 01.09.99 - 03.09.99

Document complet disponible sur OLIS dans son format d'origine

Complete document available on OLIS in its original format

TABLE DES MATIÈRES

REUNION INFORMELLE D'EXPERTS DU CAD SUR LE RENFORCEMENT DES CAPACITES DANS LE DOMAINE DES ECHANGES	3
1. Assurer l'intégration des pays en développement dans une économie mondiale de plus en plus interdépendante	3
2. Renforcer les capacités en matière de formulation des politiques	5
3. Renforcer les capacités et la compétitivité du secteur privé	6
4. Promouvoir des approches globales et intégrées en matière de renforcement des capacités dans le domaine des échanges.....	8
5. Encourager une approche coordonnée, fonction de la demande, avec une prise en main par les bénéficiaires, en matière de renforcement des capacités dans le domaine des échanges.....	10
6. Poursuivre les efforts pour améliorer la cohérence des politiques.....	12
ANNEXE 1 BUILDING POOR COUNTRIES' TRADE CAPACITY	14

**REUNION INFORMELLE D'EXPERTS DU CAD SUR LE RENFORCEMENT DES CAPACITES
DANS LE DOMAINE DES ECHANGES**

23-24 NOVEMBRE 1998

SYNTHESE DES DEBATS

1. Assurer l'intégration des pays en développement dans une économie mondiale de plus en plus interdépendante

L'intégration à l'économie mondiale est fondamentale pour le développement

1. Tout processus dynamique de croissance économique et d'intégration à l'économie mondiale passe, au départ, par la mise en œuvre, au plan intérieur, de dispositions appropriées dans les domaines économique, politique et social. De ce point de vue, les échanges peuvent apporter une contribution importante au développement. Si le commerce n'est pas une fin en soi, les échanges et la libéralisation des échanges peuvent aider un pays à accéder à un plus large éventail de biens, de services, de technologies et de connaissances. Ils peuvent se révéler un moyen utile de stimuler l'esprit d'entreprise du secteur privé, d'attirer les capitaux privés, d'accroître les recettes en devises et, au bout du compte, de mobiliser les ressources disponibles au service du développement durable et de la lutte contre la pauvreté. De nos jours, il y a nettement moins de risques à s'intégrer à l'économie mondiale qu'à rester en marge de celle-ci. La marginalisation conduit en effet bien souvent à l'instabilité politique, à la dégradation de l'environnement et à l'impossibilité de participer à des initiatives régionales ou mondiales. Tous les pays ont donc intérêt à aider les pays en développement à exploiter les avantages qu'ils peuvent tirer des échanges pour l'instauration d'un développement durable.

La mondialisation rend plus indispensable encore la cohérence des politiques

2. L'interdépendance grandissante de l'économie mondiale se traduit par l'instauration d'un échec de liens de plus en plus étroits sur les marchés, de biens, de services, de l'investissement et des capitaux. Les retombées de toute mesure ne se limitent plus à secteur, un pays ou une région mais filtrent au travers ces liens comme est venue nous le rappeler la crise financière en Asie. La mondialisation implique par ailleurs la formulation de politiques et de réglementations de portée universelle, par exemple la fixation de « règles du jeu » devant régir les marchés mondiaux, lesquelles déterminent de plus en plus les paramètres de la politique intérieure -- ainsi qu'en témoignent les progrès obtenus dans la définition de règles commerciales internationales, l'intérêt porté aux accords multilatéraux sur l'environnement et le débat en cours sur la réorganisation du système financier mondial au vu de la crise financière qui s'est déclenchée en Asie. Dans un tel contexte, la politique de développement ne peut faire abstraction de l'évolution des marchés mondiaux et des décisions prises à l'échelle mondiale.

Il existe un risque réel de marginalisation pour les pays pauvres

3. Depuis les années 70, les pays en développement dans leur ensemble ont accompli des progrès impressionnants dans la voie de l'intégration à l'économie mondiale. La part des pays en développement dans les échanges mondiaux atteint aujourd'hui 30 pour cent, contre moins de 20 pour cent il y a quinze ans. Au cours de la même période, les échanges Sud-Sud ont également connu une expansion considérable, passant de 31 et 37 pour cent des échanges totaux des pays en développement.

4. En ce qui concerne les pays les moins avancés, la situation est par contre loin d'être aussi encourageante. Si on limite l'analyse aux 30 produits qui viennent aux premiers rangs des importations des pays de l'OCDE, la part de l'Afrique subsaharienne dans les importations de la zone est tombée de 21 pour cent au cours de la période 1965-67 à 10 pour cent pour la période 1993-95. Les échanges des pays les moins avancés (PMA) sont peu diversifiés, ce qui accroît leur vulnérabilité aux chocs extérieurs. Dans la plupart des pays pauvres, les trois principaux produits d'exportation -- habituellement des produits de base -- constituent 70 pour cent des ventes à l'exportation. Leur incapacité de tirer avantage des échanges ne peut que se traduire par des pressions sur les revenus, une aptitude toujours moindre à financer les importations dont ils ont besoin, une diminution de leur foi dans les vertus de l'ouverture et une dépendance accrue à l'égard de l'aide alors même que l'aide elle-même est soumise à des pressions considérables. Les recettes d'exportation s'en trouvent amoindries, ce qui réduit les moyens dont disposent les pouvoirs publics de mettre en place les infrastructures économiques et sociales indispensables à un recul durable de la pauvreté.

Le renforcement des capacités dans le domaine des échanges doit être guidé par la conviction que le commerce peut contribuer au développement durable et à la lutte contre la pauvreté

5. Il reste difficile d'apporter des éléments concrets mettant nettement en évidence un lien entre échanges et réduction de la pauvreté. Une étude toute récente de la Banque mondiale est toutefois venue confirmer l'existence d'une corrélation positive entre l'ouverture aux échanges, d'une part, et une accélération de la croissance et un recul de la pauvreté, d'autre part. Cette étude montre que, le plus souvent, une croissance soutenue va de pair avec un recul de la pauvreté. En fait, le revenu moyen des pauvres tend à croître au même rythme que celui de l'ensemble de la population. Dans les pays où les revenus sont, au départ, assez inégaux, un haut degré d'ouverture et de croissance contribue à réduire les inégalités tandis que c'est l'inverse dans les pays où les revenus sont, au départ, assez égaux.

6. Cela dit, chacun admet que les échanges et l'investissement sont, par eux-mêmes, des moteurs importants de croissance et de développement, et peuvent donc contribuer à la réduction de la pauvreté. D'après les participants, de nombreux faits attesteraient d'une corrélation positive entre les échanges et l'indice de développement humain. Ce sont certes principalement les grandes entreprises qui tirent directement profit des échanges mais, si l'on en croit des rapports émanant du Centre de commerce international (CCI), ceux-ci auraient également des retombées importantes sur l'emploi des petites entreprises productrices de composants dans certains secteurs en Asie. Quoi qu'il en soit, il risque d'être trompeur de chercher à établir une distinction marquée entre les inégalités entre pays et les inégalités au sein d'un même pays. Si le niveau de vie d'un pays s'élève par rapport à celui des autres, cela contribue en soi à réduire la pauvreté.

7. La majorité des pauvres sont des habitants des zones rurales agricoles. L'expansion des échanges de produits manufacturés peut certes contribuer indirectement à rehausser le niveau de vie dans les zones rurales, mais l'expansion, la diversification et l'augmentation de la valeur ajoutée des échanges agricoles apporteront bien davantage pour faire refluer la pauvreté. Or, dans de nombreux pays en développement, la structure des incitations décourage souvent l'innovation dans l'agriculture et l'exportation de produits agricoles, et les liens qui peuvent exister entre le secteur agricole et l'industrie ne sont pas de nature à aider

les producteurs agricoles à gravir des échelons dans la chaîne de la valeur ajoutée. Une libéralisation accrue des échanges agricoles dans les pays de l'OCDE pourrait être porteuse de grands bienfaits pour les pays en développement.

2. Renforcer les capacités en matière de formulation des politiques

Les stratégies visant à favoriser l'expansion des échanges doivent s'appuyer sur une meilleure connaissance du système international d'échanges et sur les moyens d'en respecter les règles

8. Le lancement d'un nouveau cycle de négociations commerciales vient actuellement aux premiers rangs des priorités internationales. Les pays développés n'ont pas caché qu'ils souhaitent une participation et une intégration accrues des pays en développement au système commercial. S'il ne fait aucun doute que ces derniers ont tout intérêt à ce que se mette en place un système multilatéral d'échanges régi par des règles bien définies, ils disposent pour le moment d'un pouvoir de négociation limité pour influencer sur le devenir du système et de moyens restreints pour régler les problèmes d'ordre systémique auxquels ils sont confrontés.

9. De nombreux pays en développement se débattent encore avec les difficultés liées à la mise en œuvre des accords conclus dans le cadre des négociations d'Uruguay. Tous les membres de l'OMC ont par exemple souscrit à l'Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (Accord sur les ADPIC). Les pays en développement se sont certes vus accorder un délai de dix ans pour appliquer les dispositions de cet accord, mais nombre d'entre eux ne possèdent pas encore de législation régissant les droits de propriété intellectuelle à l'échelon national. Cela rend d'autant plus ardu le respect des normes fixées à l'échelon international, sans compter les risques qu'encourent de ce fait ces pays de se voir intenter des procès dans le cadre de l'OMC. Par contre, très peu de pays en développement ont signé l'Accord sur les marchés publics, ce qui les prive juridiquement du droit de demander à bénéficier d'un meilleur traitement, voire de participer aux appels d'offres. De nombreux pays en développement soit n'ont pas les moyens de mettre en œuvre ces accords, soit comprennent mal les avantages et les obligations résultant, au plan national, d'un système régi par des règles précises, soit encore demeurent peu convaincus qu'un tel système puisse leur être profitable.

10. Certains pays en développement estiment qu'il s'est produit une érosion, pas seulement des préférences qui leur sont accordées, mais également du système commercial dans son ensemble. Pour étayer leur thèse, ils citent l'exemple des régimes spéciaux applicables à diverses grandes catégories de produits qui revêtent pour eux une importance particulière, comme les textiles, les vêtements ou les produits agricoles, et les dispositifs de limitation volontaire des exportations. Les pays en développement craignent en outre que, avec la limitation du champ d'action offert par l'utilisation des barrières commerciales, commencent à se multiplier d'autres types de restrictions, sans lien avec les échanges, portant par exemple sur les normes du travail, les droits de propriété intellectuelle ou la protection de l'environnement. Par ailleurs, les droits de douane élevés qui frappent les produits agricoles par rapport aux produits manufacturés risquent d'inciter à un recentrage des futures négociations commerciales, ce qui remettrait en cause les stratégies passées qui ont conduit les pays en développement à s'appliquer à diversifier systématiquement leurs exportations au profit des produits manufacturés. Autant de facteurs qui obligent de plus en plus les pays en développement à bien comprendre le fonctionnement des règles commerciales internationales, à s'y adapter en permanence et à prendre une part plus active à leur élaboration, ces règles influant considérablement sur la manière dont ces pays doivent concevoir leurs stratégies d'expansion des échanges.

Les stratégies commerciales doivent tenir compte des accords conclus aux échelons multilatéral, régional et bilatéral

11. Alors même qu'ils se débattent dans les affaires du système commercial international, les pays en développement doivent tenter de s'y retrouver dans une multitude d'accords régionaux et bilatéraux. La Zambie, par exemple, négocie actuellement deux accords régionaux, le renouvellement de la Convention de Lomé, divers accords découlant du cycle d'Uruguay et plusieurs accords bilatéraux. Elle doit donc absolument parvenir à savoir les objectifs qu'il lui faut poursuivre dans le cadre de ces diverses négociations, les conséquences que ces différents accords auront pour son économie et les moyens qui s'offrent à elle pour faire en sorte d'adopter une position cohérente dans tous ces exercices de négociation.

12. Dans une économie de plus en plus mondialisée, il est de plus en plus malaisé de faire la part entre ce qui relève de la politique internationale et régionale et ce qui relève de la politique intérieure. Les paramètres de cette dernière sont pour la plupart déterminés par les décisions des instances internationales et régionales. On en a deux exemples notoires avec les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce et les mesures visant l'investissement qui influent sur les échanges. Les pays en développement ont besoin de conseils pour régler les problèmes d'ordre technique et transversal et aussi d'une aide pour arrêter une politique commerciale à long terme intégrée, qui déterminera leur position dans les négociations commerciales bilatérales, régionales et multilatérales.

13. L'intégration et la coopération régionales peuvent constituer un bon point de départ pour une meilleure intégration à l'économie mondiale. Il est toutefois essentiel que les groupements régionaux demeurent ouverts au monde extérieur et que les accords conclus entre leurs membres soient compatibles avec les règles du système commercial multilatéral. Il convient de veiller à la cohérence des réformes opérées aux plans national et régional et de s'appliquer à atténuer autant que possible les obstacles aux échanges intrarégionaux afin de stimuler le commerce. L'intégration et la coopération régionales ne permettent pas d'éluder les réformes à opérer au plan national. Pour qu'un accord d'intégration régionale porte ses fruits, il convient en outre d'éviter qu'il apparaisse comme une décision imposée d'en haut, ce qui l'empêchera de trouver l'écho voulu dans le secteur des entreprises.

Les stratégies commerciales doivent intégrer les considérations à long terme

14. Dans l'optique du développement, les stratégies commerciales sont souvent fondées sur des considérations à court terme, avec pour seul objectif de servir les négociations commerciales en cours sous les auspices du ministère du commerce. Les centrer ainsi par trop exclusivement sur les négociations (comme l'a fait le Viet Nam) risque d'inciter les responsables gouvernementaux à investir à l'excès les moyens limités à leur disposition dans la mise au point de techniques de négociation et non dans la mise en œuvre des réformes nécessaires à plus long terme au plan intérieur, réformes qui permettraient aux pays en développement de tirer plus tard avantage des accords auxquels ils ont souscrit. Dans certains cas, ce qui retient avant tout l'attention ce sont moins les questions étudiées dans le cadre de l'OMC que les problèmes régionaux. Ainsi, ce qui préoccupe surtout la plupart des pays d'Afrique australe, ce sont leurs relations avec l'Afrique du Sud, de même que le principal pôle d'intérêt de l'Ouganda et de la Tanzanie est le Kenya, celui des États des Caraïbes la Zone de libre-échange des Amériques (ZLEA), etc.

3. Renforcer les capacités et la compétitivité du secteur privé

Le dynamisme du secteur privé revêt une importance fondamentale pour stimuler la croissance économique et un développement économique et social à large assise

15. Le secteur privé doit se doter de capacités d'innovation suffisantes pour affronter ses concurrents, plus seulement sur les marchés locaux, nationaux et régionaux mais également sur le marché mondial. Le

développement du secteur privé va toutefois au-delà du seul renforcement de la compétitivité. Abstraction faite des objectifs purement économiques, il passe par la promotion d'un réel dialogue social avec la société civile, les ONG et les syndicats, de manière que s'instaure un environnement stable, favorable aux échanges et susceptible d'attirer les investissements étrangers. Il implique aussi l'expansion économique des collectivités locales grâce à une action en faveur, notamment, des petites et moyennes entreprises, du secteur informel, des institutions financières locales et de la microfinance. De même, la création d'emplois et la réduction de la pauvreté sont largement assujettis à des investissements dans l'éducation et la formation.

Le secteur privé doit être consulté pour la mise au point et en œuvre de la stratégie d'expansion des échanges

16. Il est essentiel que le secteur public et le secteur privé collaborent à la mise en place d'un environnement favorable à l'entreprise et créent des associations autour d'objectifs communs, et que le secteur privé soit étroitement associé à la conception et à la mise en œuvre des stratégies d'expansion des échanges. Si le secteur privé est exclu du processus, les réformes manqueront de cohérence et risquent de se heurter à la résistance de pans entiers de la société civile.

La participation effective des acteurs du secteur privé nécessite un renforcement des capacités et une information institutionnelles

17. Les acteurs du secteur privé et les associations professionnelles doivent connaître les rouages institutionnels pour pouvoir mettre sur pied des organisations intermédiaires aptes à les représenter efficacement à l'échelon national, régional et international, et apprendre à exprimer leurs besoins ainsi qu'à dialoguer et à participer à la définition des orientations stratégiques. Une action dans ces domaines est indispensable pour susciter une réaction durable des secteurs productifs, garantir la mise en place des services dont les entreprises ont besoin et améliorer la structuration des demandes adressées aux pouvoirs publics. Les réformes commerciales n'auront que peu de résultats durables en l'absence de solides institutions et services financiers favorisant les échanges. Si les conditions qui précèdent sont remplies, les gouvernements auront en outre d'autant plus d'éléments pour négocier au nom du secteur privé dans les instances internationales. Pour que leurs activités s'inscrivent dans la durée, il est par ailleurs fondamental que les associations soient financées en majeure partie par leurs clients du secteur privé.

18. La plupart des exportateurs des pays en développement les plus pauvres se heurtent encore à des contraintes considérables du côté de l'offre, liées notamment à des difficultés d'accès au crédit, aux insuffisances de l'infrastructure en matière de services d'utilité publique et de routes, à l'absence d'information et à un manque de capacités au plan institutionnel et dans le domaine de la gestion. La constitution de réseaux au sein du secteur privé peut apporter beaucoup pour les aider à surmonter ces obstacles. Elle peut aussi contribuer à l'exploitation des complémentarités intrarégionales et à un meilleur partage de l'information, aider à faire en sorte que le secteur privé soit entendu et ses vues prises en compte dans la structure des incitations, et faciliter l'accès aux marchés étrangers. Il doit être fait appel aux ressources et institutions existant à l'échelon régional pour aider à mettre en place des actions de formation et les capacités voulues pour répondre aux exigences du marché mondial.

19. Une diversification tendant à privilégier les activités manufacturières par rapport aux productions agricoles est souvent apparue comme le meilleur moyen d'accéder aux marchés étrangers. Les pays pauvres ne doivent cependant pas ignorer les avantages qu'ils pourraient tirer d'un apport de valeur ajoutée à leurs productions agricoles ainsi que des échanges de services, du tourisme et des technologies modernes de l'information. Pour parvenir à prendre pied sur ces marchés, il leur faut avant tout instaurer une collaboration avec le secteur privé pour la fourniture et l'entretien des infrastructures. Le commerce électronique, par exemple, offre un moyen nouveau, et parfois moins onéreux, de s'ouvrir de nouveaux

débouchés, de s'informer sur les besoins et les ressources qui se font jour et d'assurer une prestation de services à des clients éloignés. Le principal obstacle qui empêche les pays pauvres d'exploiter ces opportunités est leur isolement du réseau mondial.

4. Promouvoir des approches globales et intégrées en matière de renforcement des capacités dans le domaine des échanges

20. La coopération pour le développement peut faire beaucoup pour aider, directement et indirectement, les pays en développement à s'ouvrir de nouvelles possibilités d'échange et à instaurer l'environnement économique et politique indispensable pour attirer l'investissement, rehausser la compétitivité et mobiliser des ressources aux plans intérieur et international. Elle peut faciliter la mise en place des capacités nécessaires dans de nombreux domaines déterminants pour les échanges, qu'il s'agisse de la formulation et de la mise en œuvre de la politique gouvernementale, du soutien du secteur privé et de l'amélioration des infrastructures, de la bonne gestion des affaires publiques ou de la mise en valeur des ressources humaines. Autant d'éléments fondamentaux sans lesquels ne saurait aller une intégration réussie des pays en développement dans une économie mondiale hautement concurrentielle.

21. L'expérience montre qu'en la matière, pour que les efforts de coopération pour le développement portent leurs fruits, ils doivent s'appuyer sur une approche holistique associant au soutien des réformes macro-économiques et structurelles des actions de renforcement des capacités du secteur privé, institutionnelles et humaines dans une démarche ciblée, cohérente et globale. Des mesures isolées destinées à faciliter l'instauration d'un environnement général favorable, à améliorer le potentiel de production ou à renforcer la participation des pays en développement aux foires commerciales ne sont pas suffisantes. L'application pratique de ces principes s'est toutefois révélée nettement plus ardue que prévu, ainsi qu'on le verra plus loin.

22. Des démarches nouvelles ont vu le jour, qui visent à mettre en œuvre des stratégies intégrées et fonction de la demande, que les bénéficiaires fassent leurs et qui répondent réellement aux besoins des pays pauvres et aient un impact sur la pauvreté. Ces démarches nouvelles sont à la base du *Cadre intégré* et, d'une manière plus générale, de la *Stratégie de partenariat pour le développement*.

Le Cadre intégré pour l'assistance technique liée au commerce

23. L'idée d'un Cadre intégré pour l'assistance technique liée au commerce a été lancée à la Conférence ministérielle de l'OMC tenue en 1996 à Singapour, puis entérinée à la réunion de haut niveau d'octobre 1997 sur les mesures intégrées en faveur du développement du commerce des pays les moins avancés. Elle consistait à instaurer un partenariat entre six organismes multilatéraux -- l'OMC, la Banque mondiale, le FMI, le PNUD, la CNUCED et le CCI -- afin d'apporter une réponse coordonnée aux besoins des PMA. Aujourd'hui, douze autres organismes multilatéraux et les principaux donneurs bilatéraux participent aux activités menées dans ce cadre.

24. Le Cadre intégré reprend à son compte nombre des principes énoncés dans la *Stratégie de partenariat pour le développement* préconisée par le CAD concernant la nécessité de mettre en œuvre des stratégies déterminées par la demande et prises en main par les bénéficiaires. Dans un premier temps, l'OMC a invité tous les PMA à lui soumettre un inventaire de leurs besoins en matière d'assistance liée au commerce, que ceux-ci concernent l'amélioration des infrastructures matérielles aussi bien que le renforcement des capacités humaines et institutionnelles. Ces inventaires constituent le pilier du Cadre intégré et ont servi de base à l'établissement, à l'occasion d'une série de tables rondes, de la réponse coordonnée des organismes multilatéraux.

25. En s'appuyant sur ces inventaires, les six organismes ont arrêté et organisé un programme d'activités tenant compte de leurs mandats, compétences et ressources respectifs. Ce programme porte sur des domaines très divers, allant du renforcement des institutions s'occupant de questions liées au commerce à l'augmentation des capacités de production pour l'exportation en passant par l'amélioration des services et capacités de soutien et de promotion des exportations. Dans tous ces domaines, une vigoureuse action de formation et de mise en valeur des ressources humaines sera nécessaire. Le Cadre intégré a aussi pour but d'aider à la mise en place de politiques et d'un cadre réglementaire propres à attirer l'investissement et à stimuler le développement du secteur privé.

26. L'objectif est de procéder périodiquement à une mise à jour des besoins et à une hiérarchisation en fonction de leur degré de priorité et de présenter les résultats de ces exercices aux donateurs à l'occasion de consultations spécifiquement consacrées aux questions d'ordre commercial. Ces consultations sont supposées aboutir à des engagements fermes, à l'égard de chacun des PMA participants, sur un programme concret d'assistance s'étalant sur plusieurs années. Jusqu'à présent, il ne s'est encore tenu qu'une seule consultation, à Kampala, en Ouganda, en décembre 1998. Pour chaque pays, devra être désigné un comité directeur où seront représentés tous les services administratifs ayant à connaître de questions liées au commerce, de même que le secteur privé, la société civile, les ONG et les donateurs intéressés. Ce comité aura essentiellement pour tâche de hiérarchiser les besoins recensés dans l'inventaire établi par chaque pays en fonction, d'une part, des priorités de la stratégie nationale de développement et, d'autre part, des manifestations prévues à l'échelon international (prochain cycle de négociations à l'OMC, renégociation de la Convention de Lomé, négociation d'accords commerciaux régionaux/préférentiels, par exemple).

27. La participation des donateurs bilatéraux est fondamentale pour le bon fonctionnement du Cadre intégré. Leur présence au comité directeur dès sa création apporte la garantie que l'aide sera coordonnée et que les financements iront aux priorités recensées. Un site web a été créé pour le Cadre intégré afin de faciliter la circulation de l'information ; il figure à l'adresse www.lids.org et fournit des documents de référence, les dates des réunions futures et des informations sur les réunions des tables rondes et groupes consultatifs. A l'avenir, il pourrait aussi présenter des pratiques exemplaires pour la mise en œuvre du Cadre intégré.

Coopération Sud-Sud

28. Par coopération Sud-Sud, on entend généralement les efforts que déploient les pays en développement les plus avancés pour aider les pays plus pauvres. Cette forme de coopération a l'avantage de permettre le transfert de technologies mieux adaptées au stade de développement du pays bénéficiaire et d'élargir la couverture géographique des infrastructures d'aide. Ce terme peut également renvoyer au soutien accordé aux organismes de développement régional du monde en développement.

29. Le Japon, par exemple, a mis en place divers instruments de coopération Sud-Sud :

- Des «formations par des pays tiers», dans le cadre desquelles il apporte son soutien à des programmes de formation mis en œuvre par des pays en développement qui ont déjà assimilé les technologies japonaises à l'intention de ressortissants d'autres pays en développement.
- L'« envoi d'experts de pays tiers », autrement dit l'envoi, aux frais du Japon, d'experts de pays en développement utilisant les technologies japonaises dans d'autres pays en développement.
- La «coopération trilatérale», laquelle implique que le Japon et des pays en développement relativement avancés s'associent afin de tirer parti de leurs atouts technologiques respectifs pour offrir une assistance technique conjointe à d'autres pays en développement.

30. Du point de vue du partenariat et de l'appropriation, cette forme de coopération vise à instaurer avec les partenaires en développement des relations interactives et horizontales au lieu des classiques relations donneur-bénéficiaire. Une formation, par exemple, est supposée permettre aux participants, choisis en fonction de critères géographiques ou économiques, d'acquérir des connaissances et des compétences pratiques grâce à des échanges d'informations et à la mise en commun de données d'expérience. Il faut encore étudier plus avant les moyens qui s'offrent de définir des objectifs précis et intégrés et d'exploiter les réseaux de praticiens constitués dans le cadre de la coopération Sud-Sud. Il n'a encore été procédé à aucune évaluation des retombées concrètes de cette forme de coopération sur le plan du renforcement des capacités dans le domaine des échanges.

5. Encourager une approche coordonnée, fonction de la demande, avec une prise en main par les bénéficiaires, en matière de renforcement des capacités dans le domaine des échanges

31. Des efforts réels ont été déployés pour promouvoir le partenariat dans le domaine des échanges mais cela s'est révélé plus difficile que prévu dans la pratique. Il convient maintenant de s'interroger plus avant non seulement sur *ce* qu'il faut faire, mais aussi sur la *manière* de procéder pour appuyer les initiatives visant à encourager l'adoption de stratégies répondant aux besoins nationaux prises en main par les bénéficiaires et pour éviter que les activités mises en œuvre pas les divers donneurs fassent double emploi.

Les obstacles au renforcement de l'appropriation locale

- *Il ne s'est pas encore opéré une prise de conscience suffisante de l'importance du commerce extérieur pour le développement et le recul de la pauvreté et tous les pays n'accordent pas la même priorité au renforcement de leurs capacités dans le domaine des échanges. Les gouvernements ne sont pas toujours conscients, ou convaincus, des avantages potentiels des échanges, ni par conséquent de la priorité relative à affecter à la politique commerciale et à la participation au système d'échanges mondial. Peut-être ne sont-ils pas non plus conscients des risques que présentent la marginalisation et des conséquences qui en découlent pour la pauvreté. Par ailleurs, la politique commerciale de nombreux pays pauvres s'articule moins autour des questions liées au système mondial et aux règles définies par l'OMC qu'autour des problèmes régionaux, qui ont sans doute des retombées plus visibles sur le développement national.*
- *Les consultations entre le secteur public et le secteur privé se multiplient dans les pays en développement mais elles demeurent souvent ponctuelles, mal structurées et en déphasage avec la réalité, en particulier dans les pays africains. Le partenariat entre secteurs public et privé a pourtant donné de bons résultats, par exemple à Maurice ou en Ouganda. Par contre, dans d'autres pays comme l'Éthiopie, certains estiment que les chambres de commerce sont davantage à la botte du pouvoir qu'au service de leurs membres. Pour que les réformes économiques soient crédibles et aient des effets durables, il est essentiel que le secteur privé et la société civile y soient associés et en comprennent les objectifs et les avantages. C'est à cette seule condition que les pouvoirs publics parviendront à s'assurer un large soutien politique et à susciter l'appropriation.*
- *Rares sont les dispositifs structurés encourageant un dialogue trilatéral entre les donneurs, le secteur privé et les pouvoirs publics. Pour que l'action engagée réponde efficacement et réellement aux besoins nationaux en matière d'échanges, il faut que le secteur privé participe à la planification, à la conception et à la mise en œuvre des stratégies de développement établies à l'échelle nationale. Des avancées notables ont été obtenues en Ouganda, où le secteur des entreprises a été associé à la formulation de la politique économique et à l'exécution des projets. Plusieurs institutions ont vu le jour, comme l'Association ougandaise des entreprises manufacturières, qui participent activement à la*

formulation de la politique économique et à l'exécution des projets. Il conviendrait d'exploiter davantage le potentiel du Cadre intégré en tant que mécanisme de dialogue trilatéral.

- *La fragilité du secteur privé, avec le manque de représentation qui en résulte, constitue un obstacle supplémentaire à une réelle appropriation des stratégies de développement.* En Ouganda, le secteur privé est invité à dialoguer avec les pouvoirs publics et les donateurs, mais ses capacités et ses ressources insuffisantes limitent la contribution qu'il peut apporter et l'impact de ses observations. La pauvreté des canaux de communication empêche en outre le secteur privé de jouer un rôle accru en tant que moteur de croissance. Les activités de coopération technique doivent avant tout viser à renforcer la capacité des négociateurs des pays en développement de se débrouiller seuls. Une action de renforcement des capacités institutionnelles pourrait, de ce point de vue, se révéler très utile pour l'expansion des échanges.

Les obstacles à la coordination entre donateurs

- *Les possibilités de coordination des activités relatives aux échanges sont limitées dans les pays où l'expansion des échanges et du secteur privé n'est pas une priorité.* Les gouvernements des pays en développement privilégient souvent d'autres problèmes intérieurs ou régionaux qu'ils jugent plus urgents. Même lorsque l'expansion des échanges est pour eux une priorité, le bon fonctionnement de la coordination dépend pour beaucoup des capacités, du bon vouloir et de la structure du pouvoir au niveau des ministères compétents et des autres parties intéressées. Certaines lacunes sont apparues sur ces points dans les pays en développement qui ont entrepris d'assurer la gestion des mécanismes de coordination et des exercices de suivi par pays prévus par le Cadre intégré.
- *La communauté des donateurs a du mal à trouver des intérêts communs et des approches communes en matière de renforcement des capacités dans le domaine des échanges.* Le Cadre intégré, qui se veut une plate-forme de dialogue, constitue un outil potentiellement efficace pour promouvoir des stratégies par pays fondées sur les besoins locaux et l'appropriation locale permettant une coordination et une complémentarité entre les activités des divers donateurs. Dans son principe, il vise à exploiter les atouts de chacun et à éviter les doubles emplois dans l'action engagée par les donateurs pour répondre à une multitude de besoins dans le domaine des échanges. Il faudra cependant intensifier les échanges d'informations et resserrer la coopération entre donateurs bilatéraux et multilatéraux pour qu'il devienne l'instrument d'une réelle démarche collective.
- *Tous les donateurs bilatéraux n'en sont pas encore venus à faire de l'expansion des échanges une priorité de leur programme de coopération pour le développement.* Nombre d'entre eux estiment que ce domaine intervention échoit plutôt aux organismes multilatéraux spécialisés dans ces questions, lesquels ne sont pas comme eux soumis aux pressions des groupes de défense des intérêts commerciaux nationaux. Seuls quelques donateurs bilatéraux se sont dotés d'une stratégie spécifique en matière de développement des échanges et du secteur privé. D'autres considèrent peut-être encore que l'action à engager dans ce domaine se limite à des mesures de promotion des échanges, souvent porteuses d'avantages pour leurs propres opérateurs nationaux. Ce genre d'attitude fait des donateurs bilatéraux davantage des concurrents que des partenaires potentiels. Il faut néanmoins redoubler d'efforts pour tirer le meilleur parti des synergies qui peuvent exister entre les activités des donateurs bilatéraux et multilatéraux pour la mise en œuvre effective du Cadre intégré.
- *D'une manière générale, la coordination entre donateurs n'est pas toujours optimale.* Les représentations sur le terrain de nombreux organismes donateurs ne possèdent guère de compétences en matière de politique commerciale et connaissent mal les règles de l'OMC et les obligations qui en découlent. Elles ne disposent parfois pas non plus de la latitude et de la souplesse nécessaires pour participer activement à de nouvelles initiatives. Ce sont souvent les services centraux qui décident des

activités qui seront menées, que ce soit dans le domaine des échanges ou dans un autre. Souvent, les activités des donateurs paraissent davantage conditionnées par leurs propres priorités que par celles des pays en développement.

6. Poursuivre les efforts pour améliorer la cohérence des politiques

32. Un large accord se fait pour dire que l'efficacité de la coopération pour le développement passe par une amélioration de la cohérence entre les politiques commerciales des pays développés et leurs activités d'assistance liée au commerce. Assurer la cohérence n'est toutefois pas chose aisée. Cela nécessite une ferme volonté politique et une convergence des objectifs poursuivis en matière d'échanges, de développement et dans les autres domaines d'intervention des pouvoirs publics. Il y faut aussi une reconnaissance de l'intérêt que présentent des marchés stables, ordonnés et ouverts, aussi bien pour les pays de l'OCDE que pour les pays en développement.

33. Il convient de mieux préciser ce que recouvre la cohérence des politiques et ce qu'il en coûte de ne pas y veiller. Il faut à cet effet se placer dans une perspective large, tenant compte des effets cumulatifs de l'instauration d'un développement durable à l'échelle sectorielle, nationale, régionale et internationale. Permettre aux pays en développement, grâce au dialogue et à une assistance technique, de définir leurs propres priorités et d'adapter leurs politiques de manière à profiter des opportunités créées par la mondialisation est un aspect essentiel de la cohérence des politiques.

34. Il faut étudier les retombées en termes de développement des barrières commerciales érigées ou maintenues au sein du système commercial international, déjà complexe et en perpétuelle mutation, que celles-ci soient liées à une action antidumping, aux pratiques de passation des marchés publics, à la politique de la concurrence, aux règles d'origine, à la politique de l'environnement, aux normes du travail, etc. Les pays en développement s'inquiètent depuis quelques temps des obstacles non tarifaires auxquels ils se heurtent pour accéder aux techniques de cryptage utilisées pour le commerce électronique. La progressivité des droits de douane, dans le domaine de l'agriculture, et les contingents, dans celui des textiles, risquent eux aussi d'entraver les efforts que déploient les pays en développement pour s'élever dans la chaîne de la valeur ajoutée et soutenir la concurrence internationale. Une action beaucoup plus vigoureuse doit être entreprise pour informer les intéressés sur ces questions, les conséquences qui en découlent et les mesures qu'ils peuvent prendre.

35. Le manque de cohérence du système d'aide dans son ensemble résulte d'une multitude de facteurs, parmi lesquels une coopération insuffisante, due à des vues divergentes, entre les donateurs multilatéraux et bilatéraux dans la mise en œuvre des stratégies de partenariat, le recours par les donateurs à des pratiques, de passation des marchés notamment, qui faussent l'évolution des marchés, et le fait que les donateurs bilatéraux concentrent leur attention sur les problèmes particuliers de chaque pays partenaire sans tenir compte de la dynamique régionale.

36. Les dispositions prises par le Royaume-Uni et la Suisse peuvent donner quelques idées sur les moyens qui s'offrent d'encourager la cohérence des politiques dans les capitales.

Mesures prises par le Royaume-Uni pour promouvoir la cohérence des politiques

37. Le changement de gouvernement, en mai 1997, et la création du Department for International Development (DFID) ont suscité au Royaume-Uni une ferme volonté politique de progresser dans la voie de la cohérence. Le *Livre blanc sur le développement*, publié la même année, met en évidence la nécessité d'une cohérence, ou d'une logique, des politiques suivies à l'égard des pays en développement et en pose les grands principes. Dans la pratique, pour le Royaume-Uni, la cohérence des politiques implique :

- De veiller à ce que l'ensemble des politiques nationales soient compatibles avec les objectifs de développement.
- D'aider les pays en développement partenaires, grâce au dialogue et à une assistance technique, à adapter leurs politiques de manière à profiter des opportunités créées par la mondialisation.

38. En ce qui concerne plus particulièrement la politique commerciale internationale, la cohérence des politiques passe par une action visant à :

- Offrir aux pays en développement partenaires un accès effectif aux marchés correspondant à leurs produits et tenir compte des négociations commerciales à venir.
- Contribuer à l'élaboration de «règles du jeu» tenant compte des stratégies de développement des pays partenaires et compatibles avec leurs capacités institutionnelles, humaines et en infrastructures.
- Aider les pays partenaires en développement à se doter des capacités voulues pour présenter et défendre eux-mêmes leurs intérêts au sein des instances internationales compétentes.

39. Au plan national, cela nécessite une action à long terme intégrant des mesures d'ordre institutionnel destinées à :

- Renforcer les compétences internes du DFID dans les domaines voulus.
- Améliorer la coordination entre les services de Londres pour la formulation des politiques.
- Resserrer les liens avec les autres Etats membres de l'UE et donateurs, ainsi qu'avec les principales organisations multilatérales.
- Intensifier le soutien apporté dans le cadre des programmes bilatéraux.

Mesures prises par la Suisse pour promouvoir la cohérence des politiques

40. Une première définition officielle de ce que recouvre la cohérence des politiques a été donnée dans le «Rapport du Conseil fédéral sur les relations Nord-Sud de la Suisse dans les années 90», que le Parlement a approuvé en mars 1994. Dans ce rapport, il est en effet déclaré :

« La Suisse est confrontée au défi de repenser ses relations avec les pays en développement, dans un contexte dynamique et complexe. Ce n'est plus seulement la coopération au développement qui est mise en cause mais l'ensemble de nos relations politiques, économiques et sociales avec les pays du Sud. Les dichotomies traditionnelles entre politique de l'environnement et politique économique, entre politique économique et politique des migrations, entre politique commerciale et politique de coopération au développement, entre politique intérieure et politique extérieure ne permettent plus de répondre aux problèmes actuels. Ce qu'il faut, c'est une politique cohérente envers le Sud. »

41. Les grandes orientations étant ainsi posées, un plan d'action a été établi pour les années 1995 à 1998 pour la mise en œuvre des Lignes directrices Nord-Sud. Ce plan d'action comporte 15 objectifs, qui ont conduit à la formulation de 47 propositions d'action et de 150 mesures d'application. Chaque

proposition d'action a fait l'objet d'une analyse afin d'en évaluer les retombées et la cohérence. Il est donc reconnu qu'il peut y avoir conflit entre les objectifs poursuivis par la Suisse en matière de développement et dans d'autres domaines d'intervention des pouvoirs publics, que ce soit au plan intérieur ou au plan extérieur. Cela dit, il est préconisé de s'appliquer à mettre en évidence ces conflits d'intérêt et de tenter de les régler par le dialogue.

42. Le dialogue se situe à deux niveaux. Premièrement, tout projet de mesure donne lieu à un vaste processus formel de consultation interministérielle destiné à en déterminer les effets du point de vue du développement. Deuxièmement, le secteur privé et la société civile sont officiellement consultés au travers de trois sous-commissions qui ont été instituées spécialement à cet effet. Leurs domaines de compétence respectifs recouvrent (a) les institutions de Bretton Woods, (b) l'OMC et (c) les économies en transition. Ces sous-commissions se composent de parlementaires ainsi que de représentants des ONG, des entreprises, des syndicats, du monde universitaire et des médias. Elles ont pour mission de conseiller le gouvernement et de formuler des recommandations sur la politique de coopération pour le développement et ses priorités.

Annex 1

English version only

**[ROOM DOCUMENT N° 1 AT THE
DAC INFORMAL EXPERTS' MEETING ON CAPACITY DEVELOPMENT FOR TRADE
23-24 NOVEMBER 1998]**

BUILDING POOR COUNTRIES' TRADE CAPACITY

**JOHN WHALLEY
UNIVERSITIES OF WARWICK AND
WESTERN ONTARIO
AND NBER**

November 1998

I. Introduction and Summary

1. This paper discusses technical assistance on trade for the least developed and poorer countries and tries to explore alternative partnership approaches for building new trade capacity. It focuses on trade policy more so than on trade promotion strategies.
2. The paper identifies four different types of technical assistance in the form of support for:
 - Raising the awareness of key policy makers and actors both of how trade policy operates globally, and what the options are.
 - Implementation of multilaterally or regionally agreed trade arrangements.
 - Dealing with export-related impediments in foreign markets.
 - Enhancement of negotiating capability, both multilaterally and regionally.
3. It emphasizes how a ranking across these types of assistance needs to be informed by a sense of the trade situation for these countries, emphasizing that
 - The traditional view of poorer countries is as exporters of basic commodities, which are constrained by domestic bottlenecks and supply factors rather than barriers abroad, and with imports significantly financed by external assistance.
 - The pattern of poorer country trade has been changing in recent years, with sharp export growth in countries such as Bangladesh, and also some African countries (such as Uganda). This is beginning to generate trade conflicts with OECD countries in such areas as textiles and apparel (MFA) and even antidumping.
 - Poorer countries are also increasingly becoming involved in outsourcing trade (relocation of assembly operations to a poorer country by a large OECD company, possibly in an export processing zone); and trade between poorer countries and other developing countries is growing more rapidly.
 - After many years of stagnant trade growth, poorer country trade is now growing at rates which compare to those of all developing countries.
 - Special opportunities seem to be present in services trade (growing globally at rates higher than goods trade), and (in the future) electronic commerce.
 - Despite their lack of leverage in global trade negotiations, poorer countries nonetheless have a strong interest in a strong rule based multilateral trading system, since its rules protect them from bilateral pressure and offer them avenues (via WTO dispute settlement) to enforce their rights under the system.
4. The picture portrayed therefore is one in which access to markets is likely to be more important than in the past for the trade performance of these countries; hence, understanding how trade policy operates globally will grow in importance for country policy makers; and new areas and opportunities

(such as services and electronic commerce) will become increasingly important. In selecting a technical assistance portfolio among the options outlined, the paper offers the following suggestions:

- Assistance must be comprehensive and integrated, to include policy design, implementation, and ongoing execution difficulties, and thus take account of the weakest links in the combined system. Consideration (or even design) of policies which cannot be implemented due to limited capability would obviously be ineffective use of support.
- Political and commercial interests within OECD countries can potentially act against effective delivery of technical assistance for trade. The objectives of companies which have, for example, filed antidumping petitions or who support MFA restrictions, potentially contradict the broader aims of helping poorer countries export trade grow. Technical assistance may, therefore, gravitate more towards helping countries build import capacity rather than in dealing with export impediments in OECD markets. Awareness of this potential tension would seem helpful in assistance design.
- The spin-offs from one form of assistance to other areas of policy can be important. Though small and poorer countries may have limited leverage in multilateral negotiations, the mere experience of this participation can provide critical training to negotiators for later regional negotiations where they do have influence. It can also be a vehicle for learning how the system works, and thereby using it to their advantage (such as in dispute settlement).
- Newer areas, such as services and electronic commerce, could be fruitful areas for assistance, since emerging regimes are still fluid. Helping poorer countries to seize new opportunities will, however, require targeted assistance.
- The payoffs to donors and the tangibility of results from each type of assistance differ greatly. Working with key policy makers may yield impressive, yet hard to measure benefits but their expected value per dollar of aid relative to, for example, installing a new intellectual property regime to meet Uruguay Round commitments may be much higher.
- The overriding considerations in choosing a portfolio across these approaches would seem to be a benefit/cost calculation cost in terms of growth and development benefits to poorer countries per dollar spent. If benefits to OECD countries and companies through improved market access or strengthened legal regimes enter the calculation, they should be flagged as such, and treated in a transparent and explicit way.

II. The poorer and least developed countries and their trade performance

Concepts

5. The term poorer countries is widely used in this paper. Prior to a discussion of their trade performance, it might help to clarify its relationship to the more commonly used, and somewhat narrower term, least developed countries. The least developed countries are a group of countries defined by the UN for statistical purposes. They largely comprise countries with per capita incomes (in 1995) below \$500; even though a number of the smaller countries in the group are above this threshold (Cape Verde at \$858;

Guinea at \$550; Maldives at \$1069; Solomon Islands at 882; and Vanuatu at \$1095).¹ The lowest per capita income countries are Mozambique (\$92), Ethiopia (\$96), and Rwanda (\$144). For many years, because of this statistical definition, poorer and least developed countries have been thought of as countries largely concentrated in Africa, with the major exception of Bangladesh. In reality, many of the former Soviet Republics also probably fit within the definition of least developed. The data available for them is poor and statistical definitions are slow to change; included here would likely be Georgia, Turkmenistan, Tajikistan, Albania, Armenia, Moldova, Vietnam, and Romania.

6. With the onset of the recent financial turbulence, even countries such as Indonesia who have suffered large declines in their exchange rate have now also fallen back into the category of least developed from which they had escaped some fifteen or twenty years ago. At current exchange rates, the GDP per capita of Russia could even approach \$500 (presumably temporarily). This is all to indicate that, despite the provision of a UN statistical definition, poorer and least developed countries are in reality a somewhat amorphous and continually changing group of countries which should not really be thought of as completely African-dominated. In what follows, I will use the term in the broad sense indicated above, assuming that its meaning and intent is clear from the context; though it remains a somewhat vague term.

Growth Performance

7. For most of these countries there has been a combination of weak growth and trade performance over long periods of time.² For the majority, their growth performance has been poor and in some periods, as Table 1 indicates, negative growth rates of real GDP per capita have occurred. Some of these countries have at times been afflicted by civil war, domestic political instability and other ills, as well as serious macroeconomic instability. In the last few years, however, as Table 2 highlights, the growth performance of the least developed countries has improved markedly. In 1995 (the latest year's data), the least developed countries experienced growth rates of GDP per capita almost equal to the average of all developing countries; and significantly in excess of those for market developed countries. Table 2 lists eight countries with sharply positive growth, in some cases (such as Bangladesh) sustained over a number of years. While this strong growth performance only holds for the UN definition of the group (including former Soviet Republics would lower the figure sharply), there is nonetheless evidence of considerable recent turnaround in the growth performance of the poorer countries.

1. See "Basic Data on the Least Developed Countries", Table 1, p. 155, UNCTAD (1997).

2. The performance of smaller developing countries in the trading system has also recently been discussed by Armstrong and Read (1998).

**Table 1. Growth Rates of The Least Developed Countries
(Annual Average Growth Rates of Per Capita Real GDP)
1980-1990**

Country Groups	1980-1990	1990-1995
All Least Developed (UN Defined)	-0.1	0.9
All Developing Countries	1.2	2.6
Developed Market Economy Countries	2.3	1.0
Countries in Eastern Europe	1.3	-7.8

Source: UNCTAD (1997a), Table 1, p.155.

**Table 2. Recent Growth Performance of Least Developed Countries
(Annual Growth Rates of Real GDP Per Capita)**

Country Groups	1994	1995
All Least Developed (UN)	1.2	2.5
All Developing	2.9	2.9
All Market Developed	2.2	1.4
Eastern Europe	-9.0	-1.8
Countries with Strong Growth		
Uganda	2.8	7.9
Togo	9.7	5.1
Somalia	2.4	5.6
Maldives	3.3	3.9
Lesotho	15.1	7.7
Laos	5.1	4.2
Chad	5.1	2.0
Bangladesh	2.6	2.8

Trade Performance

8. The trade of the least developed countries has not shown the same dynamism as the trade of developing countries as a group. Their exports in 1995, as Table 3 indicates, were only \$18 billion (around 0.35% of world trade), and imports were nearly double exports. The larger import figure occurs because of development assistance which finances nearly one half of their import bill. There are, however, a number of bright spots of late; countries that are beginning to grow and whose trade growth clearly outstrips their GDP growth. Some of these are also listed in Table 3. One example is Bangladesh for whom trade has been growing rapidly in recent years, with nearly 70% of exports concentrated in textiles and apparel. Within the poorer African countries, one can also find examples of countries, such as Uganda, that have

achieved both significant growth in GDP and trade in recent years.³ Table 3 indicates recent export growth figures for Uganda of 62% and 20%. Even countries such as Somalia have experienced strong recent export growth. Among the transition economies there are also counter examples to the often-claimed characterization as poorly performing on the growth and trade front. Vietnam, for instance, has been growing at 8% since the late 1980's and trade has grown correspondingly, with significant increases in their exports of textiles and apparel and footwear to Europe.

9. Table 4 indicates that the exports of the poorer countries are dominated by oil products, gemstones, and copper. These three items made up nearly one third of export earnings. Other commodity or unprocessed food products (e.g. shrimp) are also high on the list. Exports of garments are largely accounted for by Bangladesh. Poorer and least developed country exports thus remain concentrated on basic commodities and raw materials, but the movement at the margin is away from these categories, and especially towards textiles and apparel. Opportunities to diversify and broaden their trade on the export side have long been believed to be limited in the poorer countries, but it is precisely this diversification that the rapidly growing countries who have left this group (Mauritius, for instance) have achieved.

Table 3. **Trade Performance of the Least Developed Countries**

Exports / Imports	1995 \$billion	As % of World Exports
Exports by Least Developed Countries	\$17.8	0.35%
Imports by Least Developed Countries	\$31.3	0.61%

Growth Rates of Imports and Exports in Selected Countries				
	Imports		Exports	
	1993/94	1994/95	1993/94	1994/95
Bangladesh	17.5	38.2	17.1	19.3
Uganda	19.3	28.7	62.6	20.8
Somalia	-2.4	0.0	2.6	25.8

Source: UNCTAD (1997a), Tables 1.3 and 1.4

3. See also Mwega and Muga (1998), who discuss how the global trading system has affected economic performance in Africa, focussing on Kenya.

Table 4. **Product Composition of Least Developed Country Exports in 1993/94**

Commodity	\$billion
All Commodity Exports	14.15
Oil/Oil Products	2.79
Pearls/Precious Stones	0.89
Copper	0.88
Cotton	0.75
Shrimp/Molluscs	0.66
Coffee	0.55
Undergarments	0.44
Women's Outer Garments	0.41
Radioactive Materials	0.38
Undergarments, Knitted/Crocheted	0.37
Wood Products	0.37
Metal Ores	0.36
Tobacco	0.33
Men's Outer garments	0.33
Floor Coverings	0.27

Source: UNCTAD Secretariat Computations, reported in UNCTAD (1997b).

10. Table 5 reports country market share characteristics of least developed country trade. The share of least developed country exports to other developing countries is roughly one-third, a little below the all-developing country figure. The share of least developed features is sharply above the share of all-developing countries on the import side. The implications are that the least developed countries seem to offer a growing market to the slightly higher income developing countries close to them (usually geographically), and that developing country markets are of growing significance to the least developed countries on the export side. There is also a sharply varied picture by country. Table 5, for instance, lists three countries for whom developing countries make up the majority of both export markets and import suppliers.

Foreign Investment

11. There has been rapid growth in foreign direct investment in the global economy in recent years and while much of this has involved investment flows to developing countries, relatively little has gone to the poorer and least developed countries (as Table 6 indicates). As a fraction of FDI to all developing countries, the amount going to least developed countries is negligible; but as a share of world totals it is of the same order of magnitude as for exports. What has been invested has been concentrated by country (Cambodia, Angola and Ghana account for over 80% of least developed FDI in 1995).

12. The FDI picture also needs to take account of the clear link between trade and investment for developing countries occurring through outsourcing exports. Outsourcing exports reflect relocation of production (typically by larger) OECD companies, who locate a portion of production in developing countries because of lower labour costs. Outsourcing generates trade, but of a different type from more conventional commodity and other trade. Table 7 indicates that in 1994, over 40% of developing country exports were foreign affiliate sales. These were concentrated in South East Asia, grew sharply for this region over the previous 20 years, but fell (in nominal dollars) in Africa.

Table 5. Country Market Shares of Least Developed Country Imports and Exports (1995)

1. Shares of Exports Shipped To	Developed Market Economies	Developing Countries	Other
All Least Developed (UN)	63.7	34.0	-
All Developing	55.0	38.0	-
<i>Selected Countries</i>			
Djibouti	8.3	41.7	-
Cambodia	18.4	81.6	-
Benin	37.4	62.6	-
2. Shares of Imports From	Developed Market Economies	Developing Countries	Other
All Least Developed (UN)	46.0	50.1	-
All Developing	59.3	34.1	-
<i>Selected Countries</i>			
Cambodia	16.1	88.8	-
Laos	18.9	80.9	-
Togo	32.2	67.4	-

Source: UNCTAD (1997b), Tables 17 and 18.

13. Outsourcing is an area that poorer countries (like other developing countries) are increasingly attracted to in their trade promotion. The amount of outsourcing activity in these countries is quite small, however, because of limited infrastructure and policy framework issues which investing companies look to before making such investments. Outsourcing, in turn, is closely related to the use of export processing zones.⁴ These zones have had somewhat mixed history over the years, being very successful in China and some of the South East Asian economies in generating export growth, but being relatively unsuccessful in India.

4. In these zones, imports enter free of duty and exports leave untaxed. Companies who operate in the zone usually get tax concessions and regulatory restraints are more limited. These concessions are typically made on the condition that the products which are produced are re-exported rather than sold to the domestic economy.

Commodity Trade

14. Commodities have long been the mainstay of poorer country exports, and back in the 1960's were also the mainstay of developing countries in general. These include such items as rubber, cocoa, coffee, tea and other products which have no direct substitute in production in the developed countries. Table 8 reports data on exports by the African countries of these commodities. These have fallen by nearly fifty percent in nominal terms since the early 1980's, because of price declines. In the 1980's exports of these products accounted for nearly 80% of all developing country exports, but are now down to around 20%, even though for the least developed these basic commodity exports still account for the majority of their trade. Over the years, tariff escalation for commodity exports has created disincentives to engage in value added upgrading of these commodities for export. Table 8 reports estimates of tariff escalation from the WTO Secretariat as they apply to least developed country exports, which suggest that the problem has become less severe over recent years. Supply bottlenecks rather than barriers thus seem to be the central issue for least developed countries in this trade.

Table 6. Foreign Investment Flows to the Least Developed Countries

	1995 \$billion	As % of World FDI
Foreign Direct Investment Flows to the Developing Countries	96.3	30.4%
Foreign Direct Investment Flows to all Least Developed Countries (UN)	1.02	0.3%
Of Which:		
Cambodia	0.35	
Angola	0.29	
Ghana	0.26	
Uganda	0.14	
Tanzania	0.19	
Myanmar	0.10	

Source: UNCTAD (1997b), Table A5.

Table 7. **Outsourcing Exports (Export Processing Zones)**

		As % of Total Developing Country Exports	
Value of Exports of Foreign Affiliates Located in Developing Countries ⁵	\$585 billion (1994)		41.6%
Foreign Affiliate Export Sales From:	1982 (\$bill)	1994 (\$bill)	
Asia	110	431	
of which S.E. Asia	95	408	
Africa	23	15	

Source: UNCTAD (1997c).

Table 8. **African Countries Exports of Commodities and Agricultural Products**

	1980	1994
African ⁶ Exports of Commodities	\$90.4 billion	\$54.4 billion

Tariff Escalation Against Least Developed Commodity Exports	OECD Tariff Rates by Stage of Process	
Raw Materials	0.1	0.0
Semi Finished	6.3	3.5
Finished Goods	6.6	2.6

Source: UNCTAD (1997a), Table A.12
GATT (1994).

Textiles and Apparel Trade

15. Textiles and apparel become important in developing country trade as individual countries begin to grow and industrialize. A common experience is one of surges of exports of labour intensive

-
5. These data include countries who are not in the UN group of least developed. There are no data separately available for the least developed countries.
6. There are no separate figures available for the least developed countries, and Africa here includes some non least developed countries.

manufactures, most of which are in textiles and apparel. As these grow, they are accompanied by significant shifts of the labour force out of rural into urban areas. Economies, such as Korea, which grew rapidly in the 1960's passed through a period during which textiles and apparel were over 50% of total exports, reflecting the same pattern seen in some of the OECD countries in their 19th century industrialization. In Korea, these exports subsequently declined as other products (electronics, autos and computer equipment) took over as engines of trade growth. Today, some of the least developed countries, such as Bangladesh and Nepal, receive well over 50% of their export earnings from textiles and apparel; while for most of the African economies the trade shares are small to inconsequential. A related issue for the poorer countries are the bilaterally agreed quotas under the framework of the Multifibre Arrangement (the MFA), which partly explains why African countries have been unable to attract large amounts of inward foreign investment. The expectation is that establishing textile and apparel plants in these countries would rapidly generate trade restrictions abroad on new exports. These country quotas increase over time, so that countries which acceded early to the MFA have accumulated large quotas. For new countries entering this structure, the quota which they are given in the early stages of this process is often small.

Table 9. Textiles and Apparel Trade and the Least Developed Countries

		As % of All Developing Country Exports of Industrial Products
Exports of Textiles and Apparel by all Developing Countries	\$173.5 bill (1994)	40.1%
Shares of Textiles and Apparel Exports in Total Exports of Key Least Developed Countries (1993/94)		
Nepal (including floor coverings)	83%	
Bangladesh	61%	
Malawi	3.4%	
Myanmar	4.6%	
Togo	1.5%	
Tanzania, Uganda	< 0.5%	

Table 10. Service Exports and Imports, and Tourism Receipts of Least Developed Countries

Service Exports and Imports of Non-South Africa/Non-Egypt Africa	(1990) 1.3% of World Service Exports (1990) 2.3% of World Service Imports		
	<i>1980</i>	<i>1990</i>	<i>1994</i>
Tourism Receipts of African Countries	\$2.7 bill	\$2.6 bill	\$6.5 bill

Source: WTO (1997)
World Tourism Organization (1997).

16. Vietnam, for instance, received only small quotas for apparel in the EU and North American markets in the early 1990's. Thus, the poorer countries, many of whom have yet to experience growth of labour intensive manufactured exports, face the difficulty of acquiring sufficient quotas to allow them to grow in this way. Textile quota arrangements also involve complex rules and procedures, including sophisticated monitoring of country exports, which is often beyond the capacity of some poorer countries.

17. The Uruguay Round involves a commitment, agreed in 1994, to phase out these quotas by the year 2004.⁷ There have been, however, claims that developed country compliance with the early parts of the three-part, phase-out procedure has only met the letter and not the spirit of the agreement. This, in turn, has led some to question the sincerity of the developed country commitment to eventually eliminate these quotas in a clean way by the year 2004. In the developing world it is now widely believed that the MFA may well disappear by 2004, but will be replaced by a series of other trade restrictions, possibly including substantial increases in antidumping duties. If these fears materialise, the poorer countries will be faced with serious new difficulties in this area.

Services and Electronic Commerce

18. Table 10 also sets out information on a final dimension of developing country trade, namely, trade in services and the related issue of tourism receipts. Service trade relates to trade in banking, insurance, telecommunications, transportation and other intangible items which have been the subject of much discussion in the WTO as to how to liberalize, given existing domestic regulation. Data in this area are unfortunately only fragmentary, and also not fully up to date. The orders of magnitude for the African economies (excluding Egypt and South Africa) reported in Table 10 suggest that services are relatively more important in trade than goods for the poorer African countries. The least developed countries are also significant net importers of services overall.

19. While this picture on service exports largely reflects tourism receipts, service exports also represent an area of opportunity for poorer countries because many of them are labour intensive. Opportunities can lie in such areas as processing of financial records, including credit card information, which is labour intensive and can be relayed by satellite or other telecommunications devices. Another is flight reservation systems for airlines, which can utilize phone attendants from lower wage countries with telecom communication through a home base in high wage countries.

20. The area of electronic commerce is a newer area, and has been the subject of substantial discussion. Essentially, the issues being debated mainly involve trade wholly completed by electronic means; and issues of whether tariffs should apply, how taxes can be collected, and other matters. For the poorer and least developed countries, however, both the issues and opportunities are much broader.

7. Spinager (1998a) discusses this phaseout in more detail.

21. To the extent that electronic commerce represents an alternative (and for some products, cheaper) method of entry and penetration of markets, if harnessed appropriately, it can yield disproportionate benefits to poorer over other countries (WTO 1998b). One argument is that through electronic commerce it will be easier to enter markets on a national basis rather than on a successive regional or city by city basis via retailing. Thus, if before electronic commerce marketing entry barriers were higher for products from poorer and smaller countries than for products from other countries, then a general lowering of entry costs for all products (via E commerce) would help these countries. Mr. J.F. Rischard, Vice-President of the World Bank, recently highlighted the enormous opportunities which electronic commerce opens up to developing countries. It “enables enterprises to access new markets, identify new needs and resources, and provide services over long distances. This new technology...reduces economic distances between consumer and producer and it reduces the importance of size and location...”. The main problem for developing countries in seizing these opportunities is their poor connectivity. They have few telephones and computers, and their internet penetration is small. (Press Release, 9 November 1998, Partners for Development, Lyon, France, 9-12 November 1998)

Summary

22. Overall then, while for most poorer countries their trade remains based on commodity exports, the trends apparent in higher income developing countries of a move towards manufactured exports are beginning to be seen. These offer opportunities for heightened trade growth in more countries, diversification in trade composition, and ultimately further development. The issues, then, are how best to facilitate future trade growth, how to shape the best policy regime, and how to target technical assistance.

III. Poorer Countries and the Trading System

23. A central consideration in the design of technical assistance packages for poorer countries on trade is the extent both of their interest in the contemporary trading system and their situation within it. The trading system is a term widely used to refer to the set of rules across countries under which international trade is conducted. It encompasses all of the agreements in the WTO and GATT, including the 38 Articles of the GATT, now enshrined in GATT 1994, along with all the decisions of the various negotiating rounds, including the Uruguay Round. But the system also includes the various regional trade arrangements which have spread throughout the system in recent years, including both large country arrangements such as the EU and NAFTA, and small country arrangements both within developing countries and between developing and larger countries. It also includes all of the trade regulations which countries themselves operate.

System Objectives For Poorer Countries

24. It has long been argued that developing countries, and particularly poorer developing countries, have a strong systemic interest in a clear rules based multilateral trading system. This is because with multilateral arrangements with such trade rules as MFN and most favoured nation status, smaller countries have a degree of protection from bilateral pressure from larger countries, and in addition fully participate in any trade liberalization which occurs between larger countries. Generally speaking, over the post war years, the developing countries have seen themselves as having an overriding interest in strong system wide non discriminatory trade rules, but at the same time with limited negotiating power they have, in reality, been able to little affect the evolution of the system. In the 1960's the developing countries argued that they should receive special and differential treatment within this rule structure; special rights to protect their own industries, and preferential terms of access to developed country markets. This was to lead to what is now known as the generalized system of preferences for developing countries under which

preferential access to developed country markets operates. However, with progressive reductions in tariff barriers in developed countries, these preferences are now of little significance, and have anyway been further limited by various conditions which have been placed on their applicability.

25. In addition, the trading system over the years has come to embody what many people refer to as “erosion”, a trading system which operates increasingly in ways inconsistent with its underlying principles. This erosion is evident in special rule regimes in key product areas of interest to developing countries, such as textiles and apparel and agriculture. It is also manifest in the operation of trade restricting practices quite outside the system of rules, such as voluntary export restraints, and other restrictions on trade which have tended to limit developing countries’ export capability. In the Uruguay Round, therefore, developing countries participated in global trade negotiations more actively than at any time in the post war years. Their idea was to strengthen the trading system, particularly consistency of trade practices with underlying basic principles and rules in which they had an interest, such as MFN. In looking at trade assistance packages, this broad systemic picture within which poorer countries operate is crucial to an assessment of the effectiveness of different forms of assistance and what needs to be done within the system to improve their trade performance, some of which lies within the orbit of the OECD countries. This set of considerations is especially important because of the emergence of a likely new round of trade negotiations (the Millennium Round) and a clear indication from the developed countries that they are seeking increased participation and integration in developing countries into the trading system.

The Changing System

26. The difficulty with discussions of poorer country integration into the trading system is that unfortunately the system is not static but is continually changing. This changing nature of the system should also enter any consideration of trade policy assistance to poorer countries. At present, the trade policy environment which poorer countries face within the system is changing in a number of directions, and at some variance with what we have been used to in most of the post war years. For instance, in the 1950's and 1960's, only two countries, Korea and Taiwan, pursued outward oriented trade led growth and were able to be as spectacularly successful as they were, in part because this same strategy was not adopted at that time by other developing countries. Today, following the extensive liberalizations of the late 1980's and early 1990's, we have perhaps one hundred developing countries all simultaneously pursuing this objective. In the minds of some, it has raised the issue of whether there is a fallacy of composition in these strategies; is the absorptive capacity of the developed countries sufficient to allow for rapid and sustained expansion of trade by this number of developing countries? In particular, will it be the case that only a small number of large developing countries would come to dominate this segment of the market? China, for instance, now has well over 60% of all developing country exports of textiles and apparel, and some have suggested that with complete elimination of all textile restrictions globally, this number could eventually jump up into the 90% range.

27. In the post war years, and following the high trade barriers of the 1930's, the negotiating process within the GATT and the WTO has been one which has generally reduced trade barriers through exchanges of concessions among developed countries. These exchanges of concessions have been concentrated on manufactured products, and have led to sharp escalation of global trade in manufactures, even though it is constrained in certain key product areas, such as textiles and apparel. This trade expansion has been fuelled by the underlying real income growth in importing economies, as well as significant reductions in transportation costs, reflecting in part changes in the composition of trade away from heavy basic commodities towards higher valued light items. At the same time it has clearly reflected significant reductions in trade barriers. In 1929 the Smoot-Hawley tariff in the US reached levels of over 50%, whereas today, the average OECD tariff levels on manufactured products are in the region of 2%. The tariff barrier reductions over this period have been so marked that through expectations of continued

barrier reductions, they have generated further increases in trade and trade penetration, as investments in new export oriented industries occurred.

28. An obvious question for the next few decades is whether there is room left for significant further reductions in these barriers. There will clearly be a further round of tariff negotiations in the Millennium Round, but the scope which remains for significant reductions in barriers on manufactured products is relatively small. Indeed, some have suggested that the potential is there for increases in barriers, because of the emergence of new trends in trade policy which link trade policy actions to non trade matters, such as compliance with intellectual property norms and standards, or labour standards (core standards defined over various labour related practices). Environmentally linked trade actions also fit within the same category. Thus, poorer countries not only face concerns over a possible fallacy of composition in setting their trade strategies. They also face the risk over the next twenty to thirty years of trade barriers no longer continuing to fall and even potentially rising because of linkage to other non trade related matters.

29. As if these changes in system structure were not enough, there appear to be other new developments underway. In the agricultural area, for instance, OECD countries agreed for the first time in the Uruguay Round to tariff their agricultural restrictions, setting up the real possibility of future reciprocity based liberalization in agriculture. The scope of this tariffication has clearly revealed the prohibitive nature of many of these trade barriers; Japan, for instance, has recently tariffed some of its restrictions on rice at levels of over 1000%. In a Millennium Round it is possible that we could have significant exchanges and concessions between negotiating parties which were concentrated on agriculture, residual tariffs in textiles and apparels, service related items. The developing countries bound their tariffs at historically low levels in the Uruguay Round of a little below 20%, but still have room for negotiation. Over the next twenty to thirty years, it could be in the agricultural areas where trade has been effectively prohibited through restrictive OECD policies in grains and meats and other products that large trade expansion occurs. If this is the case, the development assistance practices of the last thirty or forty years which have focussed on helping developing countries seeking outward oriented trade growth fuel resources flows out of agriculture and into manufacturing for export of manufactured products could prove to be misguided.

The Post Bretton Woods Architecture and The Poorer Countries

30. Concerns over a changing trade system are also manifest in current debates on the architecture of the Bretton Woods institutions. Our present day global economic institutions were crafted in the 1940's and designed largely to address specific problems of the 1940's. The IMF, through intervention and credit facilities to countries experiencing pressure on exchange rates was to maintain the exchange rate regimes, with a resumption that fixed exchange rates had been set at realistic parities. The World Bank was to generate financing from global capital markets to fund infrastructure development within the developing countries, and the GATT was both to generate a rule system for the conduct of international trade policy and to liberalize international trade through negotiations. The idea was both to prevent a return to the events of the 1930's when trade volumes fell by perhaps 75% in two years, and to also generate forward momentum towards trade liberalization and growth through progressive reductions in trade barriers.

31. Since the 1940's, the institutional form of these agencies has progressively changed. Both the IMF and the World Bank have become increasingly involved with policy related conditional lending, which has moved them significantly away from their original objectives. The IMF, of course, found its mandate greatly changed in 1971 when OECD countries abandoned fixed exchange rate regimes. In the case of the WTO, the spread of the activities of the WTO outside of its original trade mandate, especially in Uruguay Round, have been a source of concern for the developing countries.

32. The financial crises of the last 18 months have prompted much discussion of a potential recasting of Bretton Woods institutions, noting the differences between institutions within and across countries. For instance, there is no global regulation of financial institutions, and had banks been regulated globally in the way they are nationally, many claim that many of the difficulties in the Southeast Asian experience would have been far less severe. Equally, there is no global competition policy, with antitrust statutes administered on a global basis, and countries have no extra territorial reach in their competition policy. The Bretton Woods institutions, as originally conceived, treated countries as only being interlinked through finance and trade not through physical interactions. Hence environmental issues do not enter and recent calls for a World Environmental Organization are a reflection of these concerns.

33. The poorer countries clearly have an interest in these issues, and these in turn affect in fundamental ways, the form of trade strategy from which they are likely to benefit. The feasibility of outward oriented strategies, and the choice of focus on agriculture or manufacturing, where the barriers may be coming down or going up are examples. Whether the rules of the game are likely to change with a global reconfiguration of our institutional structure are further uncertainties. All of these then are factors which potentially affect the poorer countries on trade, and need factoring in to a poorer country trade policy strategy.

IV. Delivering Technical Assistance On Trade

Types of Assistance

34. In light of the above discussion, there are several different types of technical assistance related to policy formulation and overall regime management which could be delivered to the poorer and least developed countries in the trade area with the aim of improving trade performance.

a) Raising The Level of Awareness of Key Policy Actors to the Overall Policy Framework

35. The first type of technical assistance aims to raise the level of understanding as to how the global trade policy system operates; to help key actors assess what the risks and opportunities are for individual countries with different strategies.⁸ This type of assistance is especially important given the uncertainties over system evolution highlighted above. The actors involved can be legislators trying to grapple with either domestic trade reforms, or endorsement of multilateral reforms; Ministers and political level actors who initiate policy in the area; or key officials charged with policy implementation and management of trade problems.

36. This type of technical assistance begins from the hypothesis that there is a need to raise awareness among key actors in the policy process, at the legislative, political, and official-technical levels, as to how the whole global system operates, as well as how to deal with particular issues and situations. Improved information flows on trade will hopefully improve decision making and enable opportunities to be seized.

37. Within trade ministries in least developed countries, one often finds only limited awareness of the nuances of trade issues; how, for instance, the operation of such agencies as the WTO, as well as regional

8. See the recent discussion of the contribution the global economy can make to overall economic performance by Richard Blackhurst (1997), a former Director of Research at the WTO.

trade agreements to which countries have acceded, both impinge on and can be used by the country. By way of example and from personal experience, on a recent visit to Botswana (outside of the group of the least developed countries) there was much discussion of how best to deal with trade conflicts with South Africa. The central issue was South African duties applied against assembled auto units exported from an assembly plant in Botswana operated by a Korean auto manufacturer. Botswana could have pursued dispute settlement procedures under WTO with a reasonable probability of winning, given what seemed to be a violation of Botswana's WTO rights and obligations by the South African side. This had not been pursued by officials in Botswana, however, due to unfamiliarity with the wider trade system. The lesson is that choosing the best mechanism for dealing with any particular trade issue requires in poorer countries familiarity with how the whole global system operates.

38. Help with awareness-raising can involve several elements: seminars and briefings; study tours for officials who can visit the key agencies in the developed world; maintaining rosters of trade experts to whom officials in poorer countries can turn when faced with particular trade problems so as to discuss how to proceed. It can also involve efforts to improve the proficiency of younger officials in trade related matters, although one difficulty is that after such training officials may move on to other ministries and take on non-trade tasks. Within the group of technical assistance possibilities set out here, the budget implications of these efforts seem relatively small compared to more targeted efforts. The payoffs are potentially high, but the benefits are often intangible and have high variance. It may thus be difficult for donor groups to see a clear return for their investment, but it is a form of technical assistance which, from my experience, is sorely needed.

b) Helping implement multilateral or regional agreements

39. Poorer countries can also benefit considerably from help in implementing decisions which they have agreed to multilaterally or regionally. For example, all developing member countries of the WTO acceded to the Uruguay Round agreement on intellectual property, the so-called TRIPS Agreement (Trade Related Aspects of Intellectual Property Rights). Under this agreement, countries become subject to trade actions if they do not bring their intellectual property regimes (covering copyright, patent and trademarks) into compliance with the agreed norms and standards. Such trade actions are not restricted to intellectual property; they could also involve trade retaliation in goods. Although developing countries were given ten years to comply with the TRIPS Agreement, there is no pre-existing intellectual property regime in many poorer countries which compounds the problems of compliance, and results in concerns that they will eventually be subject to trade actions sanctioned by the dispute settlement body of the WTO.

40. Implementing these regimes has attracted substantial interest from donor agencies. Teams of lawyers have travelled to countries, designed new intellectual property regimes and discussed their implementation. The cost of the efforts has typically been high, since not only are design issues involved, but also implementation issues, maintaining registration systems, establishing legal frameworks for the resolution of disputes, achieving international comparability and certification.

41. The implementation of these decisions has also been something that poorer countries have approached with trepidation. However, donor agencies have seemed keen to assist because of the tangibility of the technical assistance, through the enhanced intellectual property protection. The support of commercial interests in the donor countries in strengthening these regimes has been a further factor. While there are benefits to these countries from these strengthened intellectual property regimes insofar as they facilitate the use and dissemination of intellectual property, the payoff in terms of trade and growth performance relative to other forms of technical assistance is unclear, particularly given the large amounts of technical assistance resources which can be involved.

c) *Overcoming export related impediments*

42. Another type of technical assistance starts from a recognition of the natural tendency for donor driven technical assistance to be more oriented to the import regime rather than to the export problems of poorer countries. There are often quite understandable pressures from interests in the donor countries to seek improvement, via technical assistance, in the access which developed country exporters have even to small developing country markets. In contrast, efforts to assist countries in dealing with their own export related trade impediments, many of which reflect policies in importing countries can involve a degree of conflict with commercial interests in the developed countries which support the policies in place.

43. These tensions, with their clear implications for delivery of assistance for trade, can be seen in a number of areas such as textiles and apparel. Textile and apparel trade arrangements are complex, involving among many other things, rules on trans-shipment and other devices used to circumvent the trade restraints.

44. Thus, under these arrangements, developing countries can be called for consultations to explain their shipments, and can encounter difficulties with the process. Least developed countries may be subject to tight export quotas, and may need help with negotiations. Little or no technical assistance is given to poorer countries in dealing with these matters.

45. Another example is in the antidumping area, where duties can be used where exporting firms are deemed to be selling below cost. Although the rationale for using antidumping duties is a matter outside of the present discussion, many economists argue that there is no efficiency rationale for their use, even to offset predatory pricing. Quite apart from this debate, the use of antidumping has grown in the US and EU to a point that few are able to grasp the precise details of what is involved in dealing with each antidumping action. Rules cover cumulation, (that is the aggregation of one country's exports with another for the determination of injury); constructed cost, (the use of data constructed by the importing country in the event that the exporting country cannot provide information by a specified date and in a specified format, which then is the basis for the margin of dumping to be determined); and other complex matters. Resulting dumping duties against low income countries can be high because of some of these procedures.⁹

46. There are examples of African countries, with no prior experience of or involvement with antidumping duties, finding themselves subject to dumping actions from the re-export of their products from, say, European countries to the United States. Upon initiation of the dumping action, and having decided to fight the action through the US process, they find that they must inevitably hire expensive US legal advice, who, in turn, have difficulty obtaining records from producers in their own country, particularly where agricultural products are involved. There may, for instance, be large numbers of growers who operate on a cash basis and the government finds it difficult to consolidate and provide the information in the format required by importing country agencies for the antidumping case. There are examples of countries who, having done all this, subsequently lose the case, and find that their legal costs are many multiples of the trade involved.

47. These experiences are not only frustrating for countries, but also can use up significant amounts of resources. The processes involved are mysterious to countries until they become involved with them. With limited prior knowledge of what is involved in dealing with dumping actions and little basis on which to make key decisions such as whether they fight the action or whether they try to find other ways to mitigate its damage, they often just react as best they can. Clearly, technical assistance in these areas would be of great value to poorer countries in helping to deal with these situations, even though this may conflict with the interests of affected companies in importing countries.

9. Spinager (1998b) provides data on recent antidumping actions.

d) *Enhancing the negotiating capability of least developed countries*

48. Technical assistance can also be aimed at enhancement of trade negotiating capacity. It has traditionally been thought that poorer countries have only limited (even zero) impact on international negotiations. In addition, the cost of maintaining delegations at international fora such as the WTO is prohibitive, both for participating in and following trade negotiations.¹⁰ As a consequence, poorer countries have had limited capacity to participate in international negotiations such as the Uruguay Round. Furthermore, development agencies have been reluctant to respond to developing country needs in this area because of limited negotiating leverage and the costs involved. This reaction may be shortsighted for a number of reasons. First, the main challenge is how to raise awareness and knowledge of the issues rather than whether to maintain delegations in expensive cities such as Geneva, since that awareness determines the ability to participate more than any other factor. In complex negotiations, such as the Uruguay Round,¹¹ individual countries may also have concentrated interests only in a subset of the various negotiating groups. Effective participation in working groups on key topics can still be achieved by visits to the negotiating location without formal maintenance of a delegation with all the attendant costs.

49. Second, participation in negotiations yields information on what is happening, which may be crucial for the ability of individual countries to position themselves in light of emerging decisions. The fine detail in individual agreements can be crucial for specific countries, and participation in negotiations can yield an opportunity to fine tune details in ways which advance country interests. Third, developing negotiating capacity can be a learning process for countries. More active participation in, say, WTO negotiations and trade rounds may enhance capacity to participate in regional trade negotiations. In negotiating smaller regional arrangements the influence of individual countries can be substantial; thanks to the learning gained in larger framework negotiations. Thus, focussed support for participation in international negotiations may be an effective way to help poorer countries build trade capacity and pursue their specific interests in trade, both regionally and internationally.

Considerations In Designing A Technical Assistance Portfolio

50. Having set out these types of technical assistance for poorer countries in the trade area, a number of considerations arise in deciding upon an appropriate balance in the delivery of such technical assistance.

a) *Cost Effectiveness and tangibility*

51. Donors wish to see tangibility of results and a concrete return for their investment in a cost-effective way. The expected payoff from efforts to raise the awareness of the global policy framework or, to help poorer countries deal better with export related impediments (MFA quotas, antidumping for example), in countries may be substantial, but there can also be variance associated with the outcome. The benefits are often not tangible in the way they are with other forms of technical assistance.

52. Larger scale technical assistance undertakings, such as helping install intellectual property regimes in countries can absorb large fractions of technical assistance budgets. Although there may be tangible benefits, in that documents and new legal regimes are produced, the contribution to the overall economic performance of the country from the effort seems less clear.

10. See also the discussion in Hamilton and Whalley (1996).

11. The role and position of the developing countries in the Uruguay Round negotiations is discussed in Whalley (1989). Yeats (1994) provides a quantitative assessment of the impacts on developing countries.

b) *An Overall Approach*

53. One important consideration in gauging the effectiveness of technical assistance is to ask how narrowly focussed assistance efforts interlink with the remainder of the policy formation process. Where are the weakest links? There is little point discussing new policy approaches or sophisticated trade promotion strategies if they cannot be implemented because the structure needed for them is not in place. There is equally little point in designing detailed policy initiatives for a part of a trade regime, if policy makers do not fully grasp the main objectives and directions behind the initiative, and are, hence, unable to generate the political support needed for its implementation. Where the policy implementation structure is weak, it suggests focussing on policy implementation before broader ranging discussions of policy options get underway. The weakest link in the overall policy chain may thus be the area which should be strengthened first in any assistance effort.

c) *Improving Export Access*

54. Development co-operation must also take account of the relative importance of helping developing countries achieve improved market access abroad, compared to helping them implement more consistent import regimes. It is often argued that poorer countries do not face major problems of market access abroad since their key export commodities are not heavily barrier constrained. It is further argued that their export performance problems are supply based, and reflect bottlenecks in their production, distribution, and delivery systems. This may still be true for many poorer countries who continue to export a narrow range of commodities, but increasingly these countries are moving into labour intensive manufactures and exploiting possibilities for outsourcing and direct foreign investment. As they do so, they clearly become entangled with export related issues. Antidumping problems now occur in products with relatively low degrees of processing, and for such products as fruit and vegetables (green beans, for example). The payoff to improved trade performance from technical assistance in dealing with export related difficulties seems large.

d) *Donor Co-ordination*

55. Finally, donor co-ordination and avoidance of duplication is critical to effective development co-operation. Assistance in the area of trade is most effective if it dovetails with the activities of international and other agencies within countries. By way of example, the WTO offers short (two to three week) training programmes every year for young trade officials from developing countries. These take them through the structure of the WTO, the basic WTO articles, dispute settlement and negotiations and other matters. This has also proved to be an effective vehicle for raising the awareness of the global policy framework within countries. Travelling to lower income countries, one often finds junior government officials who are familiar with WTO issues, who are articulate and able to argue a country case, and more often than not have been through this WTO training program. Technical assistance which increased the number of such places, and provides more access to these kinds of programs can be a low cost and beneficial way of enhancing country capability in this area, and flows directly from the need to dovetail with other trade assistance efforts already underway in the poorer countries.

V. What could be DAC's Contribution in fostering further integration of Developing Countries into the Trading System

The Integrated Framework

56. Given the focus above on a portfolio of potential trade assistance activities for poorer countries, it is perhaps worthwhile in closing offering some comments on some possible future directions which could be taken in activities within the DAC on trade and developmental assistance. Much of the focus in the DAC on these matters in recent years has been on the Integrated Framework (from the 1996 WTO Ministerial) towards trade and development involving six agencies; WTO, the World Bank, the IMF, UNCTAD, UNDP and ITC. The Integrated Framework is a demand driven structure in which poorer countries present their needs for trade related assistance, including physical infrastructure, human and institutional capacity building. 40 countries have so far presented their Needs Assessments, and 17 countries are preparing programme implementation.

57. The participatory character of the Integrated Framework is clearly desirable, with its demand driven character. However, problems remain. One is that countries may be slow to participate because in some cases country knowledge of trade issues is limited. A second is that the Integrated Framework is not designed as a response mechanism. The process of implementation of the Framework may lag events. Countries suddenly caught up in an antidumping action, for instance, may not be able to access advice quickly. A third is that the Framework only covers multilateral agencies; activities of bilateral donors are not factored into the Framework.

58. Thus, the DAC can play a useful role in supplementing and broadening activities under the Integrated Framework, as well as providing feed back on how well the Framework is operating. What are the needs that have been identified, and do they realistically mirror professional opinion outside countries as to what is needed? How well can the Integrated Framework respond to some of the broader needs identified above which shape policy responses, such as more awareness among policy makers in countries as to how the trading system actually functions? A couple of country case studies of experience with the Integrated Framework could be illuminating; Uganda, as the first country to implement its multi-year programme of assistance under the Framework could perhaps be the first.

Bilateral/Multilateral Coordination

59. The DAC could also usefully address the issue of how to best focus bilateral assistance, given the existence of the integrated framework. Is bilateral assistance now best channelled through the Framework mechanism, since countries will have identified their needs? Or is diversity in approach valuable and hence bilateral assistance in this area is best targeted by individual donors?

Anti Dumping

60. In particular problem areas, such as anti dumping, it may also make sense to offer quicker and more in-depth assistance than may be feasible through the Integrated Framework with a multi-country process covering many issues and requiring formal submission of needs and response. One idea is for a small support unit (2-3 people) on anti dumping actions to be formed, that countries facing actions could access for guidance and advice. Because time is critical in framing a response, members of a unit could address such concerns as whether the country should contest; if so, how is it done; what (modestly priced) legal advice could they recommend; what parallels are there to earlier cases; how did these work out? These responses would be given by phone/Email/fax; and as the discussion deepened, officials from the

country could visit the unit (at the countries' expense). The idea is for a small, flexible, quick response, low budget operation.

61. Another idea is for a legal defence fund and facility to be established, that countries could access to help with actions. Some scrutiny of fund expenditures would be needed; can the case realistically be fought? What information flows could reduce eventual duties? Is the legal help to be offered realistically priced? There would presumably be an overall limit on the size of the fund and future disbursements to it would depend on how effective its activities were.

Policy Coherence

62. A further possible focus for DAC activities is in the area of policy coherence; the mutual consistency of policy measures in the trade area, such as giving, say, Bangladesh aid for it to grow and develop and at the same time restraining Bangladesh through MFA quotas. The DAC could usefully first document the key areas and extent of such policy incoherence, and then offer suggestions as to what to do about it. As these incoherences are usually known to donor countries, an especially useful contribution would be to inject more transparency into the area. One way would be through a special study to be published. Another, more grandiose idea would be for a World Coherence Report (to mirror the World Bank's World Development Report, and UNCTAD's World Investment Report).

REFERENCES

- Armstrong, H.W. and R. Read (1998). "Trade and Growth in Small States: The Impact of Global Trade Liberalization", *The World Economy*, Vol. 21, No. 4, June 1998, pp. 563-585.
- Blackhurst, R. (1997). "The WTO and The Global Economy", *The World Economy*, Vol.20, No. 5, August 1997, pp. 527-544.
- GATT (1994). "News of the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations", Information and Media Relations Division of GATT, April 12th.
- Hamilton, C. and J. Whalley (1996). *The Trading System After the Uruguay Round*, The Institute of International Economics, Washington, D.C.
- Mwega, F.M. and K.L. Muga (1998). "Africa and the World Trading System: A Case Study of Kenya", paper presented to an AERC Workshop, Mombasa, Kenya, April 26-29, 1998.
- Spinager, D. (1998a). "Textiles Beyond the MFA Phase Out", paper presented to a conference in honour of the 50th Anniversary of GATT/WTO, Warwick University, UK, July 7-10th, 1996.
- Spinager, D. (1998b). "Background Statistics of Anti Dumping Measures", paper presented at a meeting of an Ad Hoc Expert Group of the Secretary General of UNCTAD on Preparing for Future Multilateral Negotiations, Geneva, September 21-22, 1998.
- UNCTAD (1997a), *Handbook of International Trade and Development Statistics*; United Nations, Geneva and New York.
- UNCTAD (1997b), *The Least Developed Countries, 1997 Report*; United Nations, Geneva and New York.
- Whalley, J.(ed)(1989). *The Uruguay Round and Beyond: Developing Countries in the Global Trading System*, MacMillan, London.
- WTO (1998a). *World Trade Organization Annual Report, 1997*, Geneva.
- WTO (1998b). *Electronic Commerce and the Role of the WTO, 1990*, Geneva.
- World Tourism Organization (1996). *Compendium of Tourism Statistics, 1990-94, Sixteenth Edition*, Madrid.
- Yeats, A. (1994). "A Quantitative Assessment of the Uruguay Round's Effects and Their Implications for Developing Countries", Washington, D.C., World Bank PRE Working Papers Series, processed.