

Resultate des Symposiums «Welcher Handel nützt den Armen?»

## Für mehr Vielfalt in der Handelspolitik

**«Welcher Handel nützt den Armen?»** Zu dieser Frage organisierte Alliance Sud am 1. und 2. Juni 2005 in Bern ein Symposium mit internationaler Beteiligung. Fünfzehn Delegierte aus Afrika, Asien und Lateinamerika, vorab von Partnerorganisationen der Alliance Sud-Hilfswerke, diskutierten mit über hundert TeilnehmerInnen aus der Schweiz, wie die internationalen Handelsbeziehungen entwicklungsfreundlicher gestaltet werden könnten. Vorgängig hatte Alliance Sud in einer breit angelegten Konsultation<sup>1</sup> die Analysen und Positionen der Süd-NGOs gesammelt. Sie standen im Zentrum der Debatten. Das Symposium kam so auch einem dringenden Wunsch unserer Partner entgegen: angehört zu werden. Das vorliegende GLOBAL<sup>+</sup>-dokument fasst die Diskussionen des Symposiums zusammen und publiziert einige Redebeiträge (in der Originalsprache). Es will einen Beitrag leisten, die «Entwicklungsrunde», wie die seit 2001 laufende WTO-Verhandlungsrunde genannt wird, unter einem neuen und breiteren Blickwinkel zu betrachten.

Aus den Referaten und Diskussionen des Symposiums kristallisierten sich hauptsächlich fünf Themenbereiche heraus:

1. Der Tendenz der Welthandelsorganisation (WTO), alles über einen Leisten zu schlagen und für alle Länder geltende, uniforme Regeln zu erlassen, stellen wir die Forderung nach mehr *politischem Handlungsspielraum (policy space) gegenüber*. Der politische Handlungsspielraum der Einzelstaaten soll gestärkt werden, damit sie souverän nationale Entwicklungsstrategien erarbeiten und umsetzen können, die den Besonderheiten des jeweiligen Landes und den Bedürfnissen der Bevölkerung entsprechen. Im Süden wie im Norden sollen gesellschaftliche Organisationen in diesen Prozess einbezogen werden.
2. Die Architektur des internationalen Handelssystems soll überdacht und verändert werden. Lokale und regionale Besonderheiten sollen stärker berücksichtigt sein.
3. Es braucht neue *Wirtschafts- und Handelsmodelle*, die dem heutigen System glaubwürdige und realisierbare Alternativen entgegenstellen.
4. Die WTO soll *reformiert*, ihre Strukturen sollen transparenter und demokratischer gestaltet werden. Die Handlungsspielregeln sollen stärker nach einzelnen Staaten differenziert werden, ohne aber neue Länderkategorien zu schaffen, wie das etwa die Schweiz will.
5. Das *Solidaritätsnetz* zwischen den NGOs im Süden und im Norden soll ausgebaut und gestärkt werden, basierend auf gemeinsamen Recher-

chen, Informationsaustausch, Kampagnen und Visionen.

### **1. Sich einen echten Handlungsspielraum (zurück)erobern**

In der Konsultation<sup>1</sup>, die Alliance Sud vorbereitend zum Symposium durchführte, warfen die Partnerorganisationen aus dem Süden eine Vielzahl von Problemen auf, die sich aus der internationalen Handelspolitik und aus zehn Jahren WTO ergeben. Am Symposium selber kamen vor allem zwei zur Sprache, die eng miteinander verknüpft sind: der schwindende «politische Handlungsspielraum» für die einzelnen Länder und der Trend zu uniformen Entwicklungsstrategien. Beide resultieren aus internationalen Handelsregeln, die gleichförmig allen Ländern aufgezwungen werden.

Die meisten TeilnehmerInnen des Symposiums waren sich einig: Die Einzelstaaten brauchen einen solchen erweiterten «politischen Handlungsspielraum» nicht nur dringend, sie haben auch einen rechtmässigen Anspruch darauf. Dies betrifft nicht nur die Länder des Südens, die unter massivem Druck der WTO und der Bretton Woods-Institutinen stehen. Es gilt auch für den Norden: Auch dort leiden die Staaten unter der Erosion ihres wirtschaftspolitischen Handlungsspielraums. Die Dynamik der Europäischen Union und die Gegenreaktion – siehe das Nein Frankreichs zur europäischen Verfassung – sind dafür bezeichnend: Auch die Industriestaaten können immer weniger eine eigenständige Sozial-, Wirtschafts- und Umweltpolitik betreiben. Der europäisierte bzw. globalisierte Markt setzt überall seine Logik und Prioritäten durch – auf Kosten der Menschen.

#### **Die Verantwortung der WTO**

Die WTO spielt bei der Verengung des politischen Handlungsspielraums eine wichtige Rolle. Handelspolitisch verordnet sie allen Ländern eine «Einheitsdoktrin»; gleichzeitig will sie ein System etablieren, das nicht mehr rückgängig zu machen ist. Sie will allen nationalen Märkten dieselben Regeln aufzwingen, ohne die spezifische Situation und die Vielfalt der einzelnen Länder zu berücksichtigen. Ihre Regeln pressen die Regie-

rungen in ein enges Korsett, eine Zwangsjacke: Eine eigene Prioritätensetzung, eine eigenständige Politik, die den Handel in den Dienst von Entwicklung und Armutsbekämpfung zu stellen sucht, wird praktisch unmöglich.

Was ist dagegen zu tun? Das Symposium war sich einig: Die Rückkehr zu einer protektionistischen und nationalistischen Politik, deren Grenzen und Folgen hinlänglich bekannt sind, ist keine Alternative. Es geht vielmehr darum, die «Einheitsdoktrin» aufzubrechen und Raum zu schaffen für verschiedene wirtschafts- und handelspolitische Strategien. Das Symposium diskutierte deshalb nicht nur über die Grenzen und negativen Folgen der Freihandelspolitik, sondern bewertete auch andere, vom «Washington-Konsens» abweichende Strategien wie die Importsubstitution oder die «gemischte» Politik, die wohl dosiert mal auf Protektionismus, mal auf Marktöffnung setzt. Dass sich diese Strategie bewährt hat, zeigen insbesondere die südostasiatischen Länder. Es geht heute darum, aus den Erfahrungen der Geschichte zu lernen, das Machbare vom Unrealistischen zu trennen und verschiedene Strategien zu definieren, die auf die konkrete Situation eines jeden Landes zugeschnitten sind.

#### **Was ist ein nationaler politischer Handlungsspielraum?**

Wesentlich ist also, dass die Einzelstaaten und vor allem die Entwicklungsländer wieder souverän über die einzuschlagende Entwicklungsstrategie entscheiden können. Das berührt die Kernfrage, wer die Politik eines Staates festlegt, wer wirtschafts- und handelspolitische Entscheide vorspurt, nach welchen Interessen und zu wessen Gunsten entschieden wird.

Mehrere VertreterInnen von Partnerorganisationen aus dem Süden kritisierten am Symposium, dass viele Regierungen, die die WTO-Verhandlungen führen, eigentlich nicht genügend legitimiert sind. «Allzu oft vertreten sie nicht die Interessen der Bevölkerungsmehrheit, der Arbeiter und Bauern, sondern einer kleinen Elite und wenigen Unternehmen», analysierte der Philippine Jayson Cainglet. Wenn viele Regierungen aus Entwick-

1 Die Analyse der Konsultation ist nachzulesen in: «Welcher Handel nützt den Armen?», *Global'-dokument*, Nr. 6, Mai 2005. Die 56 Beiträge der Partner im Süden sind ebenfalls als Zusammenstellung bei Alliance Sud erhältlich (317 Seiten, Fr. 30.–).

lungsländern den Spielraum, den die WTO-Abkommen durchaus zulassen<sup>2</sup>, nicht ausnutzen, dann geschehe das nicht (nur) aus Unkenntnis, sondern auch, weil dies die einheimische Oberschicht begünstige.

Es genügt also nicht, den Regierungen die ihnen zustehenden Befugnisse zur Regulierung, Kontrolle und Umverteilung zurückzugeben. Parallel müssen in den einzelnen Staaten und in der WTO demokratische Vernehmlassungs- und

«Wesentlich ist, dass die Einzelstaaten, insbesondere die Entwicklungsländer, wieder souverän über die einzuschlagende Entwicklungsstrategie entscheiden können.»

Entscheidungsstrukturen aufgebaut werden, die es den BürgerInnen und ihren Organisationen (Parteien, Gewerkschaften, NGOs) erlauben, Einfluss zu nehmen und ihre Interessen zu verteidigen. Diese Partizipation muss auf lokaler, nationaler und internationaler Ebene erfolgen. «Es ist besser, wir überlassen die wirtschaftsstrategischen Entscheidungen nicht dem Markt, dem Staat und dem Privatsektor, sondern unterstellen sie einem demokratischen Verfahren und der ständigen Überprüfung durch die Zivilgesellschaft», forderte Lucia Aguirre von Swissaid Nicaragua. «Die institutionellen Machtbefugnisse müssen dezentralisiert und einem pluralistischen System von lokalen, regionalen und internationalen Institutionen und Organisationen übertragen werden, die auf der Grundlage von transparenten und flexiblen Vereinbarungen zusammenarbeiten.» Nur wenn multilaterale und bilaterale Handelsverträge in einem öffentlich-demokratisch kontrollierten Rahmen ausgehandelt werden, anerkenne die Bevölkerung deren Legitimität, mahnte Aguirre.

Das Symposium setzte sich namentlich mit vier Themenkreisen auseinander, die für den politischen Handlungsspielraum relevant sind: die Architektur der Handelsbeziehungen, alternative Wirtschaftsmodelle, die Reform der WTO

und Allianzen zwischen NGOs im Süden und Norden.

## **2. Die Architektur der Handelsbeziehungen überdenken**

Die Konsultation von Alliance Sud bei den Partnerorganisationen im Süden ergab, dass diese internationale Handelsbeziehungen nicht partout ablehnen. Aber sie sehen diese nicht als Selbstzweck oder Allheilmittel, sondern als eines von vielen Mitteln, das Entwicklung fördern kann, wenn man es richtig einsetzt.

Damit Handel tatsächlich armutsmindernd wirkt, muss er entsprechend gestaltet sein. In den am wenigsten entwickelten Ländern, in denen rund zwei Drittel der Bevölkerung von der Landwirtschaft leben, muss er in den Dienst der ländlichen Entwicklung gestellt werden und den Anforderungen der Ernährungssicherheit bzw. -souveränität entsprechen. Das ist das Hauptziel, auf das sich die nationale und sektorielle Wirtschafts- und Entwicklungspolitik dieser Länder ausrichten muss. Es ist deshalb auch das Hauptanliegen der G-33, einer Gruppe von heute 44 Ländern, die in der WTO die Interessen der «Kleinbauern» des Südens vertreten und die von Indonesien koordiniert wird.

Um dieses Ziel zu erreichen, müssen nach Ansicht der am Symposium anwesenden Organisationen die verschiedenen *Handelsebenen neu hierarchisiert* werden. Während die Weltbank und der Internationale Währungsfonds (IWF) eine Politik vorantreiben, die auf Weltmarktintegration und Exportförderung setzt, sollten die Staaten eine Wirtschaftspolitik verfolgen, die den Binnenmarkt stärkt und sich erst in zweiter Linie auf den internationalen Handel ausrichtet. Sie sollten die Bedürfnisse ihrer Bevölkerung zur Richtschnur ihrer Politik machen, nicht die Bedürfnisse der Märkte des Nordens, zu denen sie ohnehin nur einen beschränkten Zugang haben.

Konkret sollen also der nationale Markt und die regionale Integration gegenüber dem Weltmarkt aufgewertet werden. Die Binnenwirtschaft, der lokale Handel zwischen ProduzentInnen und KonsumentInnen, die Befriedigung der Grundbedürfnisse der eigenen Bevölke-

<sup>2</sup> Siehe den Beitrag von Ha-Joon Chang in diesem GLOBAL<sup>+</sup>-dokument.

rung sollen Vorrang haben. Für die Gruppe der Länder Afrikas, Asiens und des Pazifiks (APK), in denen die Landwirtschaft dominiert, bietet die Ausrichtung auf die lokalen und regionalen Märkte, das heisst der Handel zwischen ökonomisch mehr oder weniger homogenen Zonen, die einzige Chance, Armut und Hunger wirksam zu bekämpfen. Nur das ermöglicht es diesen Ländern, das vorhandene Wirtschaftspotenzial auszuschöpfen, Arbeitsplätze zu schaffen, die Landflucht einzudämmen. Erst das schafft die Basis für den Aufbau verarbeitender Industrien und eine stufenweise Öffnung der Märkte, je nach Entwicklungsgrad des Landes bzw. Sektors.

Dieser Kurswechsel bedeutet nicht, dass die Entwicklungsländer möglichst autark sein sollen. Kein Land kann alleine die gesamte Palette an Gütern produzieren, die es zur Befriedigung der Grundbedürfnisse der Bevölkerung braucht. Auch sind Importe wichtig für den Technologietransfer und den Erwerb von Knowhow. Und, wie viele Symposiums-TeilnehmerInnen vermerkten, wollen die Länder des Südens auch vermehrt Handel betreiben, um ihr wirtschaftliches Potenzial besser auszunutzen.

### **Mögliche Pisten**

Das Symposium diskutierte mehrere mögliche «Pisten», wie die Handelsbeziehungen neu gestaltet werden könnten. Je nach Situation sind sie kombinierbar.

- Im *Süden* ginge es vor allem darum, die nationale und lokale Güterproduktion statt auf den Export auf die Binnennachfrage auszurichten. Konkret heisst das, den Anbau von Nahrungsmitteln zu fördern und die Preise für Nahrungsmittel zu stützen.
- mehr in die Nahrungsmittelproduktion und die dafür notwendige Infrastruktur zu investieren, in Grundausrüstungen und Transportmittel, aber auch in die verarbeitende Industrie, zur Befriedigung der lokalen Nachfrage.
- Reichtum und Land umzuverteilen, um mehr Kaufkraft zu schaffen und den Binnenmarkt zu dynamisieren.
- den Binnenmarkt und sensible Berei-

«Nationale Märkte und regionale Integration sind gegenüber dem Weltmarkt aufzuwerten. Die Binnenwirtschaft und der lokale Handel zwischen ProduzentInnen und KonsumentInnen müssen Vorrang haben.»

che wie die Nahrungsmittelproduktion mit Zöllen und nicht-tarifären Mitteln vor den Dumping-Importen aus den reichen Ländern zu schützen. Die Schweiz ist dafür ein gutes Beispiel: Für sie hat die Landwirtschaft nicht nur eine ökonomische, sondern auch ökologische und landschaftsschützerische Funktionen. Deshalb schützt sie sie mit bedeutenden protektionistischen Massnahmen und hilft ihr, gegen alle Regeln und die Logik des internationalen Marktes zu überleben. Die am Symposium teilnehmenden Partnerorganisationen aus dem Süden lehnen eine solche Politik nicht ab, exportiert doch die Schweiz fast keine subventionierten Landwirtschaftsprodukte, und die wenigen Ausnahmen betreffen die Entwicklungsländer kaum. Wenn sich ein Land wie die Schweiz solche Praktiken erlaubt, warum sollten dies nicht auch Entwicklungsländer tun? Warum sollte das, was für die Schweizer Landwirtschaft gilt, nicht auch für andere Bereiche gelten, die nicht auf eine rein kommerzielle Funktion reduziert werden können (Bildung, Gesundheit, Wasser)?

- Im *Norden* geht es vor allem darum, so rasch wie möglich die unlauteren Praktiken abzuschaffen, insbesondere die Exportsubventionen, die sich verheerend auf die lokalen Märkte des Südens auswirken.
- die internen Stützmassnahmen, die den Handel verzerren, substantiell zu reduzieren und schrittweise abzuschaffen. Sie heizen die Überproduktion nur weiter an und lassen die Preise in den Keller purzeln. Am Symposium haben mehrere Partnerorganisationen betont, wie wichtig eine

bessere Kontrolle der landwirtschaftlichen Produktion im Norden wäre.

- den Marktzugang für Produkte aus dem Süden zu verbessern, welche die lokale Produktion im Norden nicht direkt konkurrenzieren, aber deren Export für die Entwicklung der armen Länder sehr wichtig ist. So sollen insbesondere die progressiven Zölle auf verarbeiteten Landwirtschaftsprodukten beseitigt werden, die die Wertschöpfung im Süden vermindern.

### **3. Alternative Wirtschaftsmodelle fördern**

Die lokale Wirtschaft ist auch als «Labor» für die Entwicklung von Alternativen wichtig. Viele TeilnehmerInnen des Symposiums betonten die Wichtigkeit, alternative Wirtschafts- und Politikmodelle zu erarbeiten und zu testen. In der Diskussion kristallisierte sich zweierlei heraus:

- «Alternative» bedeutet nicht, sich aus internationalen Wirtschaftsbeziehungen zurückzuziehen. Es bedeutet vielmehr Re-Integration, eine Re-Positionierung der Wirtschaft in der Gesellschaft, basierend auf Werten, die über den reinen Warencharakter hinausgehen. Dazu muss die Handelspolitik demokratisiert, müssen die lokalen und nationalen Akteure aufgewertet und die Weltwirtschaft neu reguliert werden.
- Bei allen Alternativmodellen müssen zwei Dinge gewährleistet sein: Erstens geht es darum, die Auswahl zu vergrössern. Zweitens muss die Wahlfreiheit der Individuen, der Gemeinschaften, Gesellschaften und der Staaten respektiert werden: Sie wissen selber, was für sie am besten ist. Gefragt ist nicht ein ausschliessendes Konzept eines «Entweder-oder», sondern einschliessende Konzepte im Sinne des «Sowohl-als auch». Roberto Verzola (Philippines Greens) warnte, man solle sich sowohl vor dem bei Neoliberalen beliebten TINA-Syndrom hüten («*There Is No Alternative*»), als auch vor dem TINABO-Syndrom («*There Is No Alternative But Ours*» / Es gibt keine Alternative ausser der unsrigen), vor dem

gewisse soziale Bewegungen nicht gefeiert seien. Viel angemessener hingegen sei das TAMA-Syndrom («*There Are Many Alternatives*» / Es gibt viele Alternativen). Deshalb müsste auch der Slogan des Weltsozialforums eher lauten: «Andere Welten sind möglich.» Eine solche Vielfalt sei das «natürliche» Ergebnis einer dezentralisierten, lokal verankerten Entwicklung, die die Armut beseitigen will, das Vorsorgeprinzip und die begrenzte Verfügbarkeit von menschlichen und natürlichen Ressourcen respektiert und Wachstum mit einer möglichst gerechten Verteilung der vorhandenen Güter kombiniert.

### **Alternativen zum vorherrschenden System**

Am Symposium wurde angeregt diskutiert, wie aus den unzähligen Ansätzen und Vorschlägen für Alternativen in den Bereichen Subsistenz, Produktion und Handel in Landwirtschaft, Industrie, Bildung, Gesundheit, Transportwesen usw. eine starke Bewegung, ein *Mainstream* geformt werden könnte, der den Lauf der Dinge zu ändern vermag. Zwei Haupthindernisse sind erwähnt worden:

- Die Kräfteverhältnisse, die vor allem den wirtschaftlichen und politischen Eliten nützen, führen zu vielen juristischen, wirtschaftlichen und weiteren Hindernissen, die solche Initiativen torpedieren.
- Initiativen für Alternativen sind oft zersplittert und isoliert. Sie haben Mühe, eine «kritische Masse», eine Kraft zu erreichen, die durchsetzungsfähig ist und den Angriffen und dem Druck eines Systems, welches völlig gegensätzliche Prinzipien verfolgt, Stand zu halten vermag.

Daraus ergaben sich am Symposium drei Fragen:

*Erstens:* Soll man, und wenn ja bis zu welchem Grad, die Zusammenarbeit zwischen privaten Firmen, insbesondere Multis, und Initiativen des fairen Handels fördern, wie das die *Fairtrade Foundation*, das britische Gegenstück zur Max Havelaar-Stiftung, mit Nestlé bzw. mit Nescafé macht? «Es besteht die Gefahr, dass die dominanten wirtschaftlichen Akteure die ursprüngliche Idee des *Fair*

*Trade* für sich vereinnahmen, seine Prinzipien aushöhlen und seine Kriterien verwässern», warnte Amadou C. Kanouté von Consumers International Africa. Der faire Handel verfolge eine andere Logik als der konventionelle, der sich nur am Gewinn orientiert. Er verstehe sich als Bestandteil eines breiten sozialen Projekts und wolle einer menschlicheren, solidarischen Wirtschaftsform zum Durchbruch verhelfen. *Fair Trade* umfasse mehr als bloss das Produkt: Er berücksichtige auch dessen Geschichte, Produktionsbedingungen und die Menschen, die mit ihm zu tun haben.

Anders ausgedrückt: Wird der faire Handel zu stark in den konventionellen Handel integriert, so verliert er seine Würze und Originalität. Miguel Pickard von Ciepac (Mexiko) meinte: «Die Zeit ist noch nicht reif für eine Zusammenarbeit mit den herrschenden Kräften. Erst wenn die Kräfteverhältnisse sich zugunsten der Armen verändern, können wir darüber reden».

*Zweitens* stellt sich die Frage, ob Labels und internationale Zertifizierungssysteme wie FLO<sup>3</sup> für die kleinen ProduzentInnen im Süden tatsächlich ein «Plus» sind. Mehrere Partnerorganisationen<sup>4</sup> kritisierten, dass die Kosten, die sich aus dem «Labelling» und den stetig wachsenden Anforderungen der internationalen Zertifizierungssysteme ergeben, für die Kleinbauern oft nicht tragbar sind. Zumal diese, wenn überhaupt, nur einen kleinen Teil der Produktion über den fairen Handel absetzen können. Als Lösungsvorschläge wurden genannt:

- Den ProduzentInnen wird empfohlen, stärker zusammenzuarbeiten, um eine «kritische Grösse» zu erreichen, die Kosten besser zu verteilen und die Exportkapazitäten zu steigern. Aber auch die Zusammenarbeit zwischen ProduzentInnen und VerbraucherInnen soll gefördert werden, um die Handelsketten zu reduzieren.
- Die Organisationen des fairen Handels und der ProduzentInnen sowie nationale und internationale Entwicklungs-NGOs sollten verstärkt Allianzen eingehen, um die strukturellen Ursachen der Armut zu bekämpfen und die Kapazitäten der ProduzentInnen zu steigern (Produktion, Ver-

marktung, Schutz der natürlichen Ressourcen, Weiterbildung usw.).

- Die ProduzentInnen sollen ermutigt werden, ihre Produkte selbst zu verarbeiten und damit einen Mehrwert zu erzielen. So könnten sie ihre Einkommen erhöhen und einen grösseren Teil der Handelskette kontrollieren.
- Nicht nur einzelne Produkte sollen zertifiziert werden, sondern auch die Organisationen.
- Die ProduzentInnen sollen besseren Zugang zu Informationen über ihre Produkte und Märkte erhalten.

*Drittens* stellt sich die Frage, wie man den «lokalen und solidarischen» besser mit dem «institutionellen und internationalen» Handel verknüpfen kann, der sich auf die Exportproduktion konzentriert. Hier wurde vorgeschlagen, alternative Zertifizierungsmodelle zu entwickeln für den lokalen, nationalen, ja sogar den regionalen Markt. ProduzentInnen, KonsumentInnen und Verteiler sollten gemeinsam und selbständig Normen und Prüfungsverfahren festlegen. So könnte auch das gegenseitige Vertrauen gestärkt werden. Solche alternativen Systeme, die in einigen Ländern Zentralamerikas bereits existieren, haben viele Vorteile: Die Kleinbauern und -bäuerinnen (sie bilden die Mehrzahl der ländlichen Bevölkerung) erhalten einfacher Zugang zu Zertifizierungssystemen, sie reduzieren die Bürokratie und Hierarchie und sind kostengünstiger. Um sie weiter auszubauen, braucht es starke KonsumentInnenorganisationen. Diese stecken in vielen Ländern des Südens aber noch in den Kinderschuhen.

#### **4. Die WTO reformieren**

Muss die WTO abgeschafft werden, damit der Handlungsspielraum der Einzelstaaten wieder wachsen kann? Oder ist eine grundlegend reformierte WTO als multilaterale Regelungsinstanz weiterhin nützlich? Am Symposium von Alliance Sud gingen die Meinungen darüber auseinander.

#### **WTO vor der Implosion?**

Eine Minderheit vertrat die Meinung, die WTO könne nicht reformiert werden. In den zehn Jahren seit ihrer Gründung

<sup>3</sup> Fairtrade Labelling Organizations International

<sup>4</sup> Siehe den Beitrag von Lucia Aguirre in diesem GLOBAL+ dokument.

«Alternative bedeutet nicht, sich aus internationalen Wirtschaftsbeziehungen zurückzuziehen. Es bedeutet vielmehr Re-Integration, eine Re-Positionierung der Wirtschaft in der Gesellschaft, basierend auf Werten, die über den reinen Warencharakter hinaus gehen.»

habe sie zur Genüge gezeigt, dass sie nicht fähig sei, die Widersprüche zwischen armen und reichen Ländern zu lösen. Sie sei ein Instrument der herrschenden Eliten und der transnationalen Unternehmen. Ihre Regeln und ihre Politik hätten das Machtgefälle zwischen reichen und armen Staaten und zwischen den Multis auf der einen und Kleinbauern und -bäuerinnen sowie ArbeiterInnen auf der anderen Seite weiter akzentuiert. Die WTO diene vor allem dazu, Recht zu setzen und Regeln zu erlassen, die den dominanten Interessen nützten. Ihr Ziel sei es, die Marktöffnungen und Liberalisierungen zu zementieren, die die Industriestaaten und die Bretton Woods-Institutionen den Entwicklungsländern aufgezwungen haben.

Von der WTO sei deshalb nichts Positives zu erwarten. Statt Energie für ihre Reformierung zu verausgaben, sollte man deshalb an ihrer Abschaffung arbeiten. Nicht, indem man sie frontal angreife, sondern indem man ihre internen Widersprüche so stark anheize, dass sie an ihnen zugrunde geht. So gesehen müssten die NGOs gar nicht viel unternehmen, meinte Francisco G. Pascual (IRDF, Philippinen): «Die der WTO immanenten Interessenskonflikte sind so zahlreich und gravierend, dass sie innerhalb dieser Struktur nicht gelöst werden können. Die Implosion der WTO ist deshalb nur eine Frage der Zeit. Die NGOs müssen sich darauf konzentrieren, diesen Prozess zu beschleunigen, indem sie die Konflikte fördern statt zu lösen versuchen und indem sie die Entwicklungsländer darin unterstützen, die bestehenden Spielräume maximal zu nutzen, um das System an seine Grenzen zu bringen.» Dieser Ansatz stützt jene, die die Ministerkonferenz von Hongkong scheitern lassen wollten.

### **Mehr Flexibilität, Demokratie und Differenzierung**

Eine Mehrheit der Südpartner vertrat eine weniger radikale, pragmatischere Position. Sie anerkennen die Notwendigkeit einer multilateralen Instanz für die Regelung des Welthandels. Zwar sind auch sie nicht bereit, bei der laufenden Verhandlungsrunde (Doha-Runde) ein Abkommen zu jedem Preis zu akzeptieren. Aber sie wollen nicht a priori ein Scheitern, weil es sich sehr negativ auf die internationale Handelspolitik auswirken würde.

Im Hinblick auf eine notwendige Reform wurden drei Problemkreise diskutiert:

*Erstens* sei es wichtig, dass die Staaten den Ermessens- und Handlungsspielraum, den ihnen die WTO-Regeln noch immer gewährten, besser nutzen<sup>5</sup>. Sie müssten darauf achten, diese Handlungsfreiheit zu erhalten und zu erweitern. Einige TeilnehmerInnen glaubten, die Zeit sei dafür günstig, weil die Entwicklungsländer sich ihrer Macht zunehmend bewusster würden, und weil auch im Norden ein Stimmungswandel spürbar sei – siehe das Nein Frankreichs (und etwas weniger ausgeprägt Hollands) zur EU-Verfassung. Die Leute hätten die Zumutungen satt, die man ihnen im Namen der Globalisierung und ihrer «Segnungen» von oben aufzwingen wolle. Wenn sie es tatsächlich wollten, könnten die Entwicklungsländer in gewissen Bereichen durchaus eine Korrektur durchsetzen und Handelsregeln einfordern, die ihnen nützen. In dieser Perspektive ist es entscheidend, dass die WTO-Kompetenzen nicht weiter ausgebaut, sondern reduziert würden: Produkte und Dienstleistungen, die mehr als bloße Waren sind, weil sie für das Leben eine grundsätzliche Bedeutung

5 Siehe den Beitrag von Ha-Joon Chang in diesem GLOBAL<sup>+</sup>-dokument.

haben, sollen von den WTO-Regeln ausgenommen werden.

*Zweitens* sei es nötig, die Strukturen und Funktionsweisen der WTO transparenter und demokratischer zu gestalten. Nicht nur Regierungen sollen dort entscheiden, auch andere gesellschaftliche Akteure wie Bauern und Bäuerinnen, ArbeiterInnen, KonsumentInnen, Frauen sollen einbezogen werden. Einige Symposium-TeilnehmerInnen schlugen ein tripartites Modell vor, wie es die Internationale Arbeitsorganisation (ILO) kennt. Andere sprachen sich für die Bildung von multipartiten «Verhandlungsausschüssen» aus, in denen Regierung, Wirtschaft und Zivilgesellschaft gemeinsam die Positionen erarbeiten, welche die Unterhändler in der WTO zu vertreten haben. Erste positive Erfahrungen mit solchen Ausschüssen sind in Westafrika gesammelt worden. Eine Handlungsperspektive könnte sein, solche Initiativen in anderen Ländern und Kontinenten zu fördern.

Unterschiedliche Meinungen gab es bei der Einschätzung der Rolle von NGOs. Einige beschworen namentlich das Risiko, dass sie durch die tonangebenden Kräfte mittels Geld und Macht vereinnahmt, manipuliert und neutralisiert würden. Auch wurde nach ihrer Legitimität und Repräsentativität gefragt: NGO sei nicht gleich NGO, und einige seien nicht so (regierungs)unabhängig, wie sie vorgäben. Wer soll nach welchen Kriterien bestimmen, welche NGOs die «Zivilgesellschaft» vertreten und welche nicht? Welche Machtbefugnisse und Kompetenzen sollen sie erhalten bzw. akzeptieren, ohne damit ihre Kritikfähigkeit einzubüssen?

*Drittens* diskutierte das Symposium die Frage einer besseren Differenzierung der Staaten: Diese ist insofern zentral, als das multilaterale Handelssystem zur Uniformisierung tendiert: Alle sollen sich an die gleichen Regeln halten. Für Peter Niggli, Geschäftsleiter von Alliance Sud, ist die Lösung eine zweifache: einheitliche Regeln für die Industriestaaten, sehr differenzierte Regeln für die Entwicklungsländer. Will man den Welthandel ausgewogen gestalten, so braucht es eine echte strukturelle Differenzierung zwischen den einzelnen Ländern. Das

gegenwärtig gültige WTO-Prinzip der «besonderen und differenzierten Behandlung», das sich primär auf längere Übergangsfristen beschränkt, reicht dazu nicht aus. Jedes Land soll gemäss seinem Entwicklungsstand, seinen Bedürf-

«Es ist wichtig, dass die Staaten den Ermessens- und Handlungsspielraum, den ihnen die WTO-Regeln noch gewähren, besser nutzen. Sie müssen darauf achten, diese Handlungsfreiheit zu erhalten und zu erweitern.»

nissen und seiner Wettbewerbsfähigkeit einen Beitrag leisten; jedes Land soll die Geschwindigkeit des Liberalisierungsprozesses selber bestimmen und frei sein, Probleme anders anzugehen, Alternativen ausprobieren und beispielsweise eine gemischte Handelspolitik betreiben können, die zwischen protektionistischen Massnahmen und Marktöffnungen variiert.

#### **Das Problem der Länderkategorisierung**

Die notwendige Differenzierung zwischen den Ländern, so warnten viele, dürfe nicht zu einer neuen Kategorisierung der Entwicklungsländer führen, wie das einige Industrieländer, so die Schweiz, gerne hätten.

Marie-Gabrielle Ineichen, Ressortleiterin WTO beim Staatssekretariat für Wirtschaft (seco), betonte am Podiumsgespräch anlässlich des Symposiums die Relevanz dieser Frage für die Schweiz: «Wie wollen wir die notwendige Differenzierung schaffen angesichts der riesigen Unterschiede, die es zwischen den so genannten Entwicklungsländern gibt? Die heutige Kategorisierung ist ja noch einleuchtend für die am wenigsten entwickelten Länder, aber nicht für andere. Wie kann man Länder wie Korea, Indien, Brasilien und China mit Lesotho, Bangladesh u.a. in einen Topf werfen? Es braucht eine viel feinere Differenzierung!»

Zahlreiche NGOs teilten diese Ansicht nicht. «Bis zu welchem Grad ist es sinnvoll, zu differenzieren?», fragte am Symposium Ha-Joon Chang stellvertretend für viele und warnte: «Zu viele Gewichtsklassen zu bilden, kann gefährlich sein. Das System wird zu schwerfällig und nicht mehr praktikabel. Denn wenn man rigoros und ausgewogen vorgehen wollte, müsste man für jeden Wirtschaftssektor (Landwirtschaft, Industrie etc.) eine eigene Kategorie bilden. In der Tat wird sich die Frage der grösseren Differenzierung von alleine lösen, wenn die einzelnen Staaten mehr Handlungsspielraum erhalten. Je mehr Spielraum für eine eigenständige Entwicklungspolitik und eine flexible Anwendung der Regeln, desto weniger braucht es Kategorien, die naturgemäss immer künstlich sind und nicht den jeweiligen nationalen Realitäten entsprechen.»

Eine neue Kategorisierung droht zudem die Entwicklungsländer zu spalten. Dabei ginge es heute darum, bestehende Allianzen zu stärken, neue zu schmieden und so in der WTO einer neuen Politik zum Durchbruch zu verhelfen. So ist die Konkurrenz sehr schädlich, die derzeit zwischen den AKP-Staaten (Afrika, Karibik und Pazifik) und den übrigen Entwicklungsländern herrscht. Es gibt Kreise, die diese Rivalität schamlos ausnutzen, um ihre eigenen Interessen durchzusetzen, was sich auf alle armen Länder ungünstig auswirkt.

«Zweifellos braucht es eine bessere Differenzierung, denn die jeweilige Situation eines Landes und seine Bedürfnisse sind sehr unterschiedlich», meinte Amadou C. Kanouté. «Man kann Brasilien tatsächlich nicht mit Botswana vergleichen. Trotzdem muss man vorsichtig sein, denn seit Seattle ist unter den Entwicklungsstaaten eine neue Dynamik entstanden, die zu einer Vernetzung der Kräfte geführt hat. Wir erleben heute die Entstehung eines ‚globalen Südens‘. Diese Dynamik darf auf keinen Fall unterbunden werden. Man muss sich vor neuen Kategorisierungsgelüsten hüten. Sie sind bloss eine Spielart der ‚Teile und herrsche‘-Politik der reichen Länder. Es besteht die Gefahr, dass sich die Entwicklungsländer vermehrt untereinander bekämpfen. Deshalb ist es besser, den

Gesamtblick zu wahren, als sich im Einzelnen zu verlieren.»

Zum Abschluss der Diskussion über die Zukunft der WTO schlug der Philippine Jayson Cainglet vor, die beiden Ansätze «Implosion» oder «Reform der WTO» nicht gegeneinander auszuspielen, seien sie doch nicht voneinander zu trennen. «Wenn sich die legitimen und tiefgreifenden Reformen, die wir fordern, realisieren lassen, wird sich die WTO in ihrer heutigen Form von selbst auflösen.»

### **5. Solidaritätsnetze zwischen den NGOs im Süden und Norden aufbauen**

Eines der grossen Probleme des Welt-handelssystems, das die WTO vorantreibt, ist der fehlende Respekt vor der Souveränität der Staaten bzw. dem Selbstbestimmungsrecht der Bevölkerung. Mehrmals wurde am Symposium die Notwendigkeit von nationalen Entwicklungsstrategien betont, die nicht von aussen aufgezwungen (durch Weltbank, IWF oder WTO), sondern souverän erarbeitet sind – nicht von den Regierungen allein, sondern in Zusammenarbeit mit der Bevölkerung und unter Berücksichtigung ihrer Bedürfnisse und Prioritäten.

### **Die Organisationen stärken**

Wenn man auch nur kleine Schritte in diese Richtung machen will, setzt das zwei Dinge voraus: Einmal gilt es, einen Ort, Raum zu schaffen, damit die Menschen sich informieren und äussern, Stellung beziehen und mitentscheiden können. Damit sie mit Gleichgesinnten diskutieren und sich mit jenen auseinandersetzen können, die andere Vorstellungen oder Interessen vertreten. Schliesslich ist es wichtig, die Organisationen der Zivilgesellschaft im Süden und im Norden zu befähigen, effizient zu lobbyieren. Dazu braucht es eine starke Organisations- und institutionelle Basis, die auf den konkreten Erfahrungen und Realitäten der Menschen gegründet.

Drei Punkte wurden hervorgehoben:

- Die Verankerung dieses Prozesses an der Basis (*grassroot level*). G. N. Rajashekar (VLTA, Indien) betonte: «Wir müssen die Basisorganisatio-

nen stärken und untereinander vernetzen. Ohne eine starke Bindung zur Basis haben wir keine politische Legitimation. Die Lobby-Gruppen, welche über die Mittel verfügen, die öffentliche Meinung zu beeinflussen und als Zwischenglied zwischen der Basis und den Entscheidungsträgern zu fungieren, müssen solide Wurzeln haben».

- Die Herausbildung einer gut informierten und kritischen öffentlichen Meinung – namentlich über Sensibilisierungskampagnen, Bewusstseins- und Volksbildungsprogramme, die Förderung seriöser, professioneller und unabhängiger Medien sowie die konkrete Praktizierung von partizipativer Demokratie.
- Die Organisation der Zivilgesellschaft auf verschiedenen Ebenen, die sich gegenseitig befruchten: lokal, national und international (Süd-Süd und Nord-Süd). Das geschieht mittels Allianzen, Solidaritätsaktionen, Informationsaustausch und koordinierten Lobby-Strategien.

#### **Informationsaustausch und gemeinsame Aktionen**

Amadou C. Kanouté identifizierte vier Hauptbereiche, in denen NGOs aus Süd und Nord «gemeinsam tätig werden können, um eine kollektive Intelligenz zu entwickeln und das vorherrschende, nicht nachhaltige System zu verändern»:

- 1) Die Aufarbeitung von Informationen (*information gathering*) und Erarbeitung von Wissen über die aktuelle

Handels- und WTO-Politik. Im Vordergrund sollen Fakten, nicht vorgefasste, ideologische Ansichten stehen (*facts based approach*).

- 2) Die gegenseitige Verbreitung von Informationen (*information sharing*).
- 3) Der gegenseitige Austausch von Visionen (*vision sharing*) über die wichtigsten Ziele, die wir erreichen wollen. Verschiedene TeilnehmerInnen am Symposium kritisierten, die nördlichen NGOs nähmen Vorschläge und Forderungen aus dem Süden nicht immer ernst.
- 4) Durchführung gemeinsamer Aktivitäten (*joint activities*) in der Lobbyarbeit, bei Kampagnen oder bei Debatten mit den verschiedenen Akteuren, insbesondere Regierungsvertretern, die für die WTO-Verhandlungen zuständig sind.

Ein weiterer Bereich, der ernsthaft bearbeitet werden muss, sind die bilateralen Verträge. Hier stehen einzelne Regierungen aus dem Süden mächtigen Handelspartnern aus dem Norden gegenüber, vor allem den USA und der EU. Entwicklungsländer müssen bei bilateralen Verträgen oft mehr Konzessionen eingehen als bei den WTO-Abkommen. Es macht deshalb Sinn, wenn zivilgesellschaftliche Organisationen aus zwei Ländern, die über ein Freihandelsabkommen verhandeln, eine gemeinsame Strategie entwickeln.

*Michel Egger, November 2005*

*Übersetzung aus dem Französischen:  
Helena Nyberg*

# Towards Practical Alternatives to the Prevailing Trade Policy

Ha-Joon Chang, Faculty of Economics, University of Cambridge (UK)

## Free Trade – Theory and Evidence

It has been ten years since the WTO was launched with great promises. The introduction of a freer trading regime was supposed to usher in a new era of accelerated growth in trade, which in turn was supposed to accelerate growth and reduce poverty. Anyone who doubted this was criticised as those who do not understand the most elementary truth, proven by economic theory, that free trade – or at least «freer» trade – benefits everyone.

The «economic theory» that is supposed to justify free trade is the theory of comparative advantage. According to this theory, free trade guarantees that countries specialise in producing goods in which they possess «comparative advantage». The beauty of this theory is that all countries, even the most inefficient ones, possess comparative advantage in *something*. Even if a country is worse at producing everything than its trading partner, it is bound to have something in which it is the least bad, which is where its comparative advantage lies. And by specialising in that product and trading freely with the outside world, the country will maximise its output.

The problem with the theory of comparative advantage is that its conclusion holds only under the most restrictive conditions. The same technology is used for the same commodity in different countries whereas different commodities use different technologies. There should be perfect inter-sectoral resource mobility. There should be perfect competition both in factor and in product markets. There should be full employment of factors of production. There should be perfect foresight in the sense that an industry's profit rate today should perfectly reflect its future prospect. And so

on. And if even one of these conditions do not hold, we cannot say that free trade is optimal.

Let me explain this in more concrete terms in relation to one of these conditions that I regard as particularly critical – namely, the assumption of perfect resource mobility. According to free-trade economists, lowering protection will make imports cheaper, benefiting the consumers of the particular commodity. The domestic producers will either increase their efficiency to match those of foreign producers, or if they cannot do that they will have to exit their existing activities and move into new activities. In case the existing producers move out of their existing activities, it is assumed that this move will be achieved with no time lag and at no cost. In this way, everyone benefits from trade liberalisation – the consumers have cheaper products (either imports or domestic products that now match the import prices), the producers either raise their efficiency or move into new activities that give them at least the same levels of income as before.

However, in reality this usually does not happen. First of all, if the magnitude and the speed of trade liberalisation are great, the domestic producers will find it impossible to raise their efficiencies to the international level, making it necessary to exit from their existing activities. And when they try to move into new activities, the move will *not* be without costs. For example, if a reduction in steel tariff results in the closure of the steel mills, the blast furnaces are likely to be sold as scrap metal (rather than being converted into tractors or computer-making machinery) and the laid-off steel workers are likely to end up unemployed or working in unskilled jobs like security guard or janitor (rather than becoming

cash-crop farmers or computer engineers). Therefore, trade liberalisation often leads to scrapping of production facilities and unemployment of workers that were employed in industries that used to be protected.

Of course, even if tariff cuts lead to the destruction of domestic producers and the resulting waste of resources, the society as a whole may still gain from trade liberalisation, if the costs from the destruction of incomes and jobs are lower than the benefits to the consumers. However, even in this case, the distributional question still remains, as there is no automatic «trickle-down» from the gainers to the losers. In many developed countries, there are well-established mechanisms to re-distribute wealth from a process that brings unequal gains – the welfare state with its progressive taxation, income transfer, and sometimes re-training schemes for the displaced workers. However, in the developing countries such mechanisms are at best weak and often non-existent. Moreover, given that tariff is a very important source of government revenue in many developing countries (in some cases tariffs make up nearly 1/3 of government revenue), the already meagre abilities of their governments to make fiscal transfers to the losers will be even more impaired by the tariff cuts and the consequent fall in government revenue.

In the case of the developing countries, even more important than the distributional question is the long-term effect of trade liberalisation. In the short run, it may indeed be more efficient for these countries to get rid of those industries that cannot survive without tariffs and other protective measures and rely on agriculture and some labour-intensive industries (although the question of protection of these sectors by the developed countries still remains). However, in the long run, it is extremely unlikely that the countries can develop on that basis.

As the theory of infant industry protection, first developed by none other than Alexander Hamilton, the first Treasury Secretary of the USA and elaborated by Friedrich List, the famous 19<sup>th</sup> century German economist, shows, developing

«More contemporary experiences also confirm the importance of infant industry protection. Successful developing countries such as Korea, Taiwan, China, and India, all developed their industrial capabilities behind walls of tariff protection and other government support.»

countries need to protect certain new industries first before they can have free trade with the more advanced countries. Premature trade liberalisation can kill off industries that may not be profitable in the short run but will generate higher productivity growth and income in the long run.

Indeed, as I show in my book, *Kicking Away the Ladder*, most of today's developed countries relied on tariff protection, subsidies, and other measures, in order to promote their 'infant industries' in the earlier stages of their development. In particular, the UK between the early 18<sup>th</sup> century and the mid-19<sup>th</sup> century and the USA between the mid-19<sup>th</sup> century and the mid-20<sup>th</sup> century relied heavily on tariff protection, much more than did other countries that are usually associated with protectionism, such as Japan, France, and Germany. The Americans went directly against the advice of world's top economists like Adam Smith, who argued that by promoting manufacturing over agriculture, where the country had the natural advantage, the Americans will only harm themselves<sup>1</sup>. As we can see from table in Appendix 1, the industrial tariff rates that prevailed in these countries during the periods in question were around 40-50% – rates that are higher than those prevailing in many developing countries today and rates that are several times higher than what will prevail in most developing countries if the ambitious US proposal for tariff cuts is adopted in the WTO.

More contemporary experiences also confirm the importance of infant industry protection. Successful developing countries such as Korea, Taiwan, China, and India, all developed their industrial capabilities behind walls of tariff protection and other government supports.

1 In his *Wealth of Nations*, Adam Smith wrote: «Were the Americans, either by combination or by any other sort of violence, to stop the importation of European manufactures, and, by thus giving a monopoly to such of their own countrymen as could manufacture the like goods, divert any considerable part of their capital into this employment, they would retard instead of accelerating the further increase in the value of their annual produce, and would obstruct instead of promoting the progress of their country towards real wealth and greatness» (Smith, 1973 [1776], pp. 347–8).

For example, when Korea applied for a loan from the World Bank to build a steel mill in the late 1960s, the World Bank told the Koreans that they are out of their minds. The country at the time was exporting things like cheap t-shirts and seaweed and had no comparative advantage in steel-making; it was not even producing the raw materials such as iron ore or coking coal – indeed, the nearest source of iron ore was in Australia; to make it even worse, the country wanted to set up the firm as a state-owned monopoly, as no one in the private sector wanted to take the challenge up. However, the Koreans defied the World Bank and persuaded some Japanese banks to provide loans and the steel-maker, POSCO, went on to become the most efficient steel producer in the world within 15 years of starting the operation and now is the second largest and one of the most efficient steel-makers in the world.

For an even more shocking example, there was a big debate in Japan in the early 1960s as to whether the country should keep protecting its automobile industry, because its attempt to export its first passenger cars in the late 1950s

highly doubtful whether Japan would be one of the richest countries in the world today.

The growth records of the developing countries during the last two decades of trade liberalisation also casts doubt on the free-trade argument. For example, during the 1960s and the 1970s, the ‘bad old days’ of import substitution, per capita income in developing countries used to grow at 3% per year. In the 1990s, after more than a decade of extensive trade liberalisation, growth rate fell to about half that rate – 1.7%. If free trade was so good, why are these countries doing much worse than during the «bad old days» of protectionism? Things like bad institutions and political corruption, which are frequently cited by free-market economists as «explanations» of poor economic performance in developing countries, are not the answer, because, over the last two decades or so, there has been a lot of improvement in the quality of institutions and the reduction in corruption in most developing countries.

#### **Rethinking the main principles of the current world trading system**

When one argues for infant industry protection, one is immediately confronted with the argument that it goes against the principle of «level playing field» that has to be at the heart of any multilateral trading system. «Level playing field» is like, as the Americans say, motherhood and apple pie. It is *definitionally* good that it is difficult to oppose it. But it is something that has to be opposed if we are going to build a world trading system that is truly pro-developmental.

Needless to say, level playing field is the right principle to adopt when the players are equal. However, when the players are unequal, it is the wrong principle to apply. For example, if a team of 13-year-old children are playing football against the Brazilian national team, it is only fair that the playing field is not level and that children are allowed to attack from up the hill.

Indeed, in most sports, unequal players are not even allowed to compete against each other. In boxing, wrestling,

«Needless to say, level playing field is the right principle to adopt when the players are equal. However, when the players are unequal, it is the wrong principle to apply.»

to the USA was a total failure. Many free-market economists in Japan argued that the country does not have comparative advantage in capital-intensive products like the automobile and therefore it should drop the industry and specialise in what it was good at – most importantly producing silk, which was the country’s biggest export item until the 1950s. Fortunately for Japan, the other party in the debate prevailed who argued that no country got anywhere by exporting things like silk, and Japan kept its automobile industry. However, if the free-market economists won the day, it is

and many other sports, they have weight classes. A heavyweight boxer like Muhammad Ali would not have been allowed to box Roberto Duran, the legendary Panamanian boxer, and take away his titles, however likely his victory was<sup>2</sup>.

Weight classes are not the only thing to prevent competition on an equal footing among unequal players. In many sports, including football itself and baseball (the «Little League»), there are age classes – adult teams are not allowed to play against children and juvenile teams. In sports like golf, we even have an explicit system of «handicaps» that allows weaker players to compete with advantages in (inverse) proportion to his playing skills. And so on.

To take the boxing analogy further, the developed countries seeking further trade liberalisation today are like a heavyweight boxer who sweet-talks a host of lighter boxers into fighting games with him by promising that they will be allowed to use protective gears and then suddenly turns around and accuses the others of playing foul by arguing that they have «unfair» protection. And when the heavyweight boxer insists on wearing protective gear for his abdomen (agriculture and textile) on the ground that it is his weak part, we begin to wonder whether there is any sense of fair play in his mind. Added to this the fact that the heavyweight boxer almost single-handedly writes the rules of the game, owns the only bank in town (and may refuse to lend money to those boxers who complain about his tactics), and also controls the town newspaper (which will assassinate the characters of those boxers who speak against him), we begin to see how absurd the rhetoric of «level playing field» is in the present world trading system.

There is, naturally, some unease with this rhetoric of level playing field among the developing countries, which the developed countries cannot totally ignore. This is why we have «special and differential treatments» (SDT) in the WTO and why the developed countries in the NAMA negotiation say that they are happy with «less than full reciprocity» (LTFR) from the developing countries.

However, there are serious problems with these «concessions» in the forms of SDT and LTFR.

The problem with SDT is the word «special». To call something «special treatment» is to say that the person getting the treatment is getting an unfair advantage. However, in the same way, we wouldn't call stair-lifts for wheelchair users or Braille writings for the blind special treatments, we should not call the higher tariffs and other means of protection special treatments – they are just differential treatments for countries with differential capabilities and goals.

The notion of LTFR should also be questioned. The notion implies that the developing countries will give «less» than do the developed countries in the NAMA deal. However, the notion of reciprocity cannot be discussed without some reference to the relative positions of the parties involved. We would not say

«The problem with ‘special and differential treatments’ is the word ‘special’. To call something ‘special treatment’ is to say that the person getting the treatment is getting an unfair advantage.»

that a poor friend is being «less than reciprocal» simply because he cannot buy champagne and caviar for his rich friend, as far as he is treating his rich friend often enough and generously enough, *given his means*. Likewise, even a small cut in tariff may be a lot to ask for a developing country desperate to preserve jobs, develop industrial capabilities, and collect government revenues, while even a relatively large cut may not be such a big burden on countries with greater wealth, higher industrial capabilities, and better social transfer mechanisms. Especially when the tariff cuts asked from the developing countries are much larger in their impacts – due to their greater absolute magnitudes and, more importantly, to their weaker adjustment capabilities and their greater needs to use the tariffs – it is absurd to

2 Duran is one of only 4 fighters to hold 4 different world titles – lightweight (1972-79), welterweight (1980), junior middleweight (1983) and middleweight (1989-90).

«Over the last couple of decades, the policy space available for the developing countries has shrunk dramatically.»

say that these countries are being less than fully reciprocal because they are making less cuts in proportional terms than are the developed countries (although even that is not always the case).

Of course, one important defence deployed by the developed countries when they are faced with these attacks is to say that there is enough flexibility in the WTO that makes it possible to take into account the special needs of the developing countries. The developed countries have tried to sell certain agreements in the WTO to the developing countries on the ground that they can reserve some sectors from their commitments, although the scopes for these are supposed to be quite limited.

However, this is a very peculiar notion of flexibility, because once a sector is liberalised, there is no going back. For example, the whole idea of tariff binding in the WTO is based on this notion. The exercise is based on the belief that there is a tariff rate in a sector above which the tariff should *never* rise.

However, if there is going to be genuine flexibility, countries should be allowed to reverse their liberalisation, if there is a reasonable ground for it. For example, if a country genuinely underestimated the adjustment costs when it made a decision to cut the tariff in a particular industry – as it was in fact the case with many developing countries in the Uruguay Round – it may be reasonable to allow that country to raise tariff ceilings. What is happening, unfortunately, is the reverse – instead of allowing these countries that have «overdone» trade liberalisation to raise their industrial tariffs again, the developed countries are trying to lower their industrial tariffs even more.

#### **What is to be done?**

So what is to be done? To put it bluntly, we need a radical reform in the world trading system in such a way that develo-

ping country interests are better served. However, we should recognise that this is not going to be easy and going to take a long time.

Therefore, developing countries need to use the current system to the greatest possible extent. Of course, a lot of ground has been lost already, with the launch of the WTO and due to the conditionalities imposed by the Bretton Woods Institutions and the donor governments, but there is still room for manoeuvre.

First, tariffs. Tariffs have been cut quite a lot and been bound, but depending on the country and the industry, tariff of up to 70% are still allowed. Also, infant industry protection of up to 8 years is still allowed. There are discretionary emergency tariffs that can be imposed under conditions of sectoral or overall balance of payments difficulties.

Second, subsidies. The poorest countries can still use export subsidies. There are also a number of non-actionable subsidies (agricultural subsidies, R&D subsidies, and regional development subsidies) that the developed countries use actively, and the developing countries should also use them more aggressively.

Third, in terms of regulation of FDI, TRIMS and GATS has made it much more difficult, especially banning local contents requirements and export performance requirements. However, there are some measures like foreign ownership ceiling, nationality of directorship restriction, and the rules of origin that can be used in the manufacturing sector and some service sectors that were taken «off the list» under the GATS agreement.

Fourth, Intellectual Property Rights. This is an area where the room for manoeuvre has shrunk the most, but even here, we should not forget that there are still provisions for patent revocation, compulsory licensing, and parallel imports.

Last but not least, there are many «non-trade-related» policies that can be used for infant industry promotion purposes, such as subsidies on equipment investments, tax exemptions for certain types of industries, support for start-up enterprises, subsidies for investment in particular skills, etc.

Having said that there is still room for manoeuvre, we should be aware that the existing policy space is under constant pressure from those who want to shrink it. We've just fended off the threat of Multilateral Trade Agreement (MTA), which would have made virtually all regulations on FDI unacceptable, but this issue is bound to come back. At the moment, the pressure point is the NAMA negotiation. There is a lot at stake here – if the developed countries have their way in NAMA, tariffs will fall to the lowest level since the days of imperialism, when the stronger countries could coerce the weaker countries into free trade through colonialism and unequal treaties.

Time is running out. Over the last couple of decades, the policy space available for the developing countries has shrunk dramatically. And if the developed countries have their way, it will shrink over the next decade or so to the extent that has not been seen since the days of imperialism, making industrialisation and economic development in the developing world all but impossible. Those who are truly concerned with development, both in the South and the North, need to take a concerted action to prevent this disaster from happening.

## Appendix 1

### Average Tariff Rates on Manufactured Products for Selected Developed Countries in Their Early Stages of Development

(weighted average; in percentages of value)<sup>1</sup>

	1820 <sup>2</sup>	1875 <sup>2</sup>	1913	1925	1931	1950
Austria <sup>3</sup>	R	15-20	18	16	24	18
Belgium <sup>4</sup>	6-8	9-10	9	15	14	11
Denmark	25-35	15-20	14	10	n.a.	3
France	R	12-15	20	21	30	18
Germany <sup>5</sup>	8-12	4-6	13	20	21	26
Italy	n.a.	8-10	18	22	46	25
Japan <sup>6</sup>	R	5	30	n.a.	n.a.	n.a.
Netherlands <sup>4</sup>	6-8	3-5	4	6	n.a.	11
Russia	R	15-20	84	R	R	R
Spain	R	15-20	41	41	63	n.a.
Sweden	R	3-5	20	16	21	9
Switzerland	8-12	4-6	9	14	19	n.a.
United Kingdom	45-55	0	0	5	n.a.	23
United States	35-45	40-50	44	37	48	14

Source: Chang (2002), p. 17, table 2.1.

R= Numerous and important restrictions on manufactured imports existed and therefore average tariff rates are not meaningful.

1 World Bank (1991, p. 97, Box table 5.2) provides a similar table, partly drawing on Bairoch's own studies that form the basis of the above table. However, the World Bank figures, although in most cases very similar to Bairoch's figures, are *unweighted* averages, which are obviously less preferable to *weighted* average figures that Bairoch provides.

2 These are very approximate rates, and give range of average rates, not extremes.

3 Austria-Hungary before 1925.

4 In 1820, Belgium was united with the Netherlands.

5 The 1820 figure is for Prussia only.

6 Before 1911, Japan was obliged to keep low tariff rates (up to 5%) through a series of «unequal treaties» with the European countries and the USA. The World Bank table cited in note 1 above gives Japan's *unweighted* average tariff rate for *all goods* (and not just manufactured goods) for the years 1925, 1930, 1950 as 13%, 19%, 4%.

## Appendix 2

### An Op-ed Piece published in the Brazilian Newspaper, *Valor Econômico*, 5 November, 2002

By Ha-Joon Chang

With the October 31 ministerial meeting for the Free Trade Area of the Americas (FTAA), the debate on free trade is hotting up again in Latin America.

Interestingly, few participants in this debate seem to be aware of the historical double standards that the USA, the standard bearer for free trade, is adopting. In the 19<sup>th</sup> century, when most of its industries were behind the European ones, the country took the view that free trade was not in its national interest. Indeed, for about a century until the Second World War, the US economy was the most heavily protected in the world.

The historical double standards adopted by the USA do not end with free trade. This is clear from looking at American currency, which carries the pictures of politicians whose policies would have come under severe criticism from the World Bank and the WTO.

On the one-dollar bill is the first President, George Washington. He insisted on wearing American clothes over higher-quality British clothes in his inauguration ceremony – a potential violation of the proposed WTO rule on transparency in government procurement.

On the rarely-seen two-dollar bill, we have Thomas Jefferson, who strongly argued against patents. He believed that ideas are «like air» and therefore should not be owned by anyone.

The other statesmen who appear on US currency are even bigger offenders on the issue of free trade.

On the five-dollar bill, we have Abraham Lincoln. He was a well-known protectionist and after the Civil War raised tariffs to the highest level ever.

On the ten-dollar bill, we have the first US Treasury Secretary, Alexander Hamilton. Hamilton is the person who invented the so-called «infant industry» doctrine, which says that less developed

countries need to protect their industries against competition from more developed countries.

Benjamin Franklin, on the hundred-dollar bill, did not share Hamilton's infant industry doctrine, but he insisted on high protection as a measure against «social dumping» from the then lower-wage countries of Europe.

On the 50-dollar bill, we have Ulysses Grant, the Civil War hero-turned President. In defiance of the British pressure on the USA to adopt free trade, he famously remarked that «within 200 years, when America has gotten out of protection all that it can offer, it too will adopt free trade».

That leaves Andrew Jackson on the 20-dollar bill. At first glance, Jackson, a well-known advocate of small government, may seem to fit the current policy orthodoxy. However, he was not very good at protecting property rights in land – he evicted many native Americans from their homelands. And he was hostile to foreign investors – he famously killed off the country's first *de facto* central bank, the (second) Bank of the USA, partly on the ground that it was largely owned by foreign (mainly British) investors.

Thus, judging from US currency, the most revered politicians in US history seem to be precisely the ones who pursued policies the current development orthodoxy vehemently rejects.

However, historical double standards are not the monopoly of Americans. Virtually all of today's rich countries – from Britain down to Korea and Taiwan – used tariff protection and subsidies for industrial development. In the earlier stages of their development, they did not protect intellectual property rights, especially those of foreigners. Switzerland and the Netherlands did not have a patent law until the early 20<sup>th</sup> century.

Once they became rich, these countries started demanding that the poorer countries practice free trade and introduce «advanced» institutions such as strong patent law. Friedrich List, the great 19<sup>th</sup> century German economist, argued that such practice amounted to rich countries «kicking away the ladder» with which they climbed to the top and thus denying the poorer countries the chance to develop.

After the Second World War, thanks to post-colonial guilt and Cold War politics, such «ladder-kicking» was at a low ebb. However, during the last two decades, developing countries have been under enormous pressure to adopt free trade, open their capital markets, and adopt «best practice» institutions such as strong patent laws. When applying

such pressure, the rich countries rarely acknowledge that they are preaching what they did *not* practice.

The result has been a marked slowdown in the growth of the developing countries. The growth of per capita income in the developing countries has been halved from 3 per cent annually during the 1960-80 period to 1.5 percent during the 1980-2000 period.

In light of this, a radical re-thinking on today's development orthodoxy is warranted. In practical terms, this means re-writing the international rules so that countries can adopt policies and institutions that are more suitable to their conditions. The past twenty years' records suggest that this may give the developing countries a better chance for growth and development.

# L'Etat face aux défis du commerce international – une perspective africaine

Elhadj Amadou Cheikh Kanouté, Consumers International Afrique (Zimbabwe)

## L'Etat africain dans le commerce international: quels défis?

Dans un contexte de globalisation de l'économie, les problèmes liés au commerce international sont de nos jours beaucoup plus cruciaux qu'auparavant. En effet, le processus de la mondialisation nous offre, certes, des opportunités, mais il présente aussi des défis énormes – surtout pour les pays africains –, étant donnée la complexité croissante des marchés mondiaux des biens et services. Le système du commerce international est géré à travers des accords multilatéraux, régionaux et/ou bilatéraux, qui viennent se superposer à diverses législations et politiques nationales.

Aujourd'hui, il est unanimement reconnu que l'Organisation mondiale du commerce (OMC) est l'institution la plus puissante et la plus influente dans le domaine du commerce international, depuis sa création en 1995. Cela pour au moins trois raisons:

- L'OMC met en place un cadre réglementaire et des règles multilatérales pour les pays membres;
- Les règles multilatérales portent non seulement sur les questions de commerce, mais s'étendent aussi à d'autres domaines ayant un impact sur les choix de développement économique et social, tels que les services, la propriété intellectuelle et l'agriculture;
- L'agenda de l'OMC s'étend aux politiques nationales, en les contraignant à s'y conformer.

L'histoire nous enseigne que l'Etat moderne (garant de l'intérêt général) est entré dans la vie des pays africains comme un corps étranger, diffusé par l'administration coloniale. En conséquence, au lieu d'être un moyen d'intégration et de développement social, l'Etat moderne en Afrique a d'abord opéré comme un

appareil de domination au service de l'élite politique et de la puissance coloniale.

A ce titre, on peut s'interroger sur le rôle de l'Etat/des gouvernements et des politiques commerciales nationales dans le processus de mondialisation. Au-delà des clivages et des considérations politiques et idéologiques, l'Etat est unanimement reconnu comme l'organe responsable de la définition de la politique de développement, qui assure à tous les acteurs un bien-être économique et social. En d'autres termes, l'Etat est garant de l'intérêt général. Son action couvre donc tous les domaines de la vie aux plans économique, commercial, social et politique.

Toutefois, dans le contexte africain, sous sa forme moderne et dans la vision d'une économie mondiale intégrée (globalisée), les Etats africains ont-ils réellement voix au chapitre? Plusieurs questions se posent:

- L'Etat en Afrique a-t-il les ressources institutionnelles (financières, humaines et législatives) pour assumer et assurer l'intérêt général des différents acteurs (consommateurs, secteur privé et institutions publiques)?
- L'Etat a-t-il la capacité décisionnelle lui permettant d'influencer le système et les règles du commerce international, les programmes d'ajustement structurel et même les stratégies de lutte contre la pauvreté? La plupart des Etats africains perçoivent aujourd'hui cette lutte comme prioritaire; ils la veulent d'inspiration locale et endogène.

L'expérience montre qu'en matière de politique commerciale, la plupart des Etats africains n'ont pas une politique explicite et cohérente de lutte contre la pauvreté, tournée vers la croissance durable et partagée. Ou alors, la plupart de

ces politiques s'étiolaient au moment de leur application.

Historiquement, la plupart des Etats de l'Afrique subsaharienne se sont spécialisés dans la monoproduction de matières premières agricoles et minières, généralement destinées à l'exportation. En s'insérant dans un système commercial multilatéral – dont l'un des paradigmes prône la politique des avantages comparatifs –, de quelle force et de quelles préférences la plupart des Etats africains se sont-ils prévalus pour mettre en cause le modèle dominant qui ne répondait pas forcément à leurs priorités dans la formulation des politiques de développement économique et social?

En fait, la question des relations commerciales internationales a été abordée sous différents angles et, à chaque fois, on a abouti à la conclusion que, dans leurs formes actuelles, elles contribuent à la ruine des économies africaines. Cela, par le biais de mécanismes comme:

- l'échange inégal, dont le baromètre réside dans la détérioration des termes de l'échange;
- la disparition des industries intermédiaires de transformation des matières premières en Afrique, due à la progressivité des droits de douane aux portes des pays développés où – autour de ces industries – se créent la valeur ajoutée, l'emploi et le développement des services;
- les subventions des pays du Nord à leurs producteurs;
- le protectionnisme de ces mêmes pays à travers divers mécanismes.

L'Afrique s'est déjà engagée dans les réformes économiques au cours des 25 dernières années. Malgré ces efforts, la part de l'Afrique subsaharienne dans les exportations de biens est passée de 2% en 1990 à 1% en 2002, alors même que celle des pays en développement dans les exportations mondiales a augmenté. Rien qu'au cours de l'année 1986, l'Afrique a perdu environ 19 milliards de dollars du simple fait de la chute des prix des produits de base. Dans le même moment, les recettes d'exportation ont diminué de 50 milliards, alors que les apports nets de capitaux affichaient une tendance à la baisse.

**«Au lieu d'être un moyen d'intégration et de développement social, l'Etat moderne en Afrique a d'abord opéré comme un appareil de domination au service de l'élite politique et de la puissance coloniale.»**

La mise en place, dans les années 1980, des politiques d'ajustement structurel du FMI – avec la conditionnalité du «moins d'Etat», pas toujours synonyme du «mieux d'Etat» – a provoqué un affaiblissement de la capacité institutionnelle de l'Etat. Combinée à l'«insertion» dans un système commercial international (GATT et OMC) dont les règles et la mise en œuvre sont critiquées pour leur iniquité, leurs doubles standards et leur opacité, cette faiblesse n'a pas permis à la plupart des Etats africains de formuler et d'asseoir des politiques de développement reflétant toujours leurs intérêts et priorités, ceux des autres acteurs et des masses africaines.

#### **La nécessité d'une autre orientation et approche**

Dans cette perspective, quelles orientations propose le mouvement consommateur africain? Trois axes nous apparaissent nécessaires dans la formulation et le cadrage des politiques commerciales nationales et internationales:

- L'option pour une croissance économique durable et partagée.
- La réaffirmation et la mise en œuvre effective et volontariste de la lutte contre la pauvreté.
- La bataille pour un système commercial multilatéral équitable et démocratique.

L'application de ces orientations trouve sa meilleure expression dans les Etats qui, dans la formulation de leur politique de développement commerciale, économique et sociale, choisissent de remplacer le paradigme dominant fondé sur la stimulation de l'offre par celui fondé sur la stimulation de la demande.

Nos politiques et négociateurs privilégient en général la formulation de règles commerciales visant à faciliter la production, la fourniture et le mouvement

accrus de biens et services vers les consommateurs. Cette approche est sous-tendue par la théorie de l'efficacité de la production, laquelle, à son tour, a des effets induits bénéfiques pour le consommateur en termes de meilleure qualité des biens et services à des prix justes, déterminés par le jeu de l'offre et de la demande.

De nombreuses recherches indépendantes, comme celles effectuées notamment par Consumers International sur la libéralisation des marchés et son impact sur les consommateurs, révèlent cependant que si cette approche a certains avantages pour les consommateurs – en termes notamment de plus large variété et diversité des produits et services sur les marchés ainsi que de plus grande concurrence entre fournisseurs de biens et services –, elle a aussi ses limites dans bien d'autres domaines. Cela, sur deux plans:

- dans les questions liées à l'équité sociale, à une meilleure distribution des richesses, à la lutte contre la pauvreté, c'est-à-dire à tout ce qui concerne l'accès des consommateurs les plus défavorisés aux biens et services pour la satisfaction des besoins essentiels;
- dans les questions liées au fossé entre les pays riches et les pays pauvres – difficile à réduire à cause des mécanismes du commerce international mentionnés plus haut –, à la domination des marchés par quelques opérateurs au détriment des petits producteurs, au choix (parfois ardu) de politiques promouvant les modèles de production et de consommation durable.

Une perspective orientée sur la demande – que nous estimons plus appropriée pour la prise en compte et la recherche de la satisfaction de l'intérêt général – se focaliserait aussi bien sur l'impact de la libéralisation du commerce sur les consommateurs que sur les autres questions sociétales, notamment l'environnement, le développement social et culturel, la sécurité des produits, la souveraineté alimentaire, la santé, etc. Elle prendrait aussi en compte les rôles que les autres acteurs de la société peuvent jouer dans la formulation et la mise en

œuvre des politiques commerciales et dans le fonctionnement des marchés.

Le but d'une telle approche serait de mettre en phase le contenu de la libéralisation commerciale, son processus et sa mise en œuvre dans le temps, avec la satisfaction des besoins essentiels des citoyens-consommateurs, le niveau de développement du pays et la vision claire et résolue que chacun travaille pour un développement durable et partagé.

Une telle approche appelle l'existence d'un «Etat capable», à travers la mise en place de mécanismes, de cadres et d'institutions de régulation disposant des capacités et des ressources nécessaires à la mise en œuvre effective de leurs missions au service d'un développement durable et partagé.

Il s'agit, à notre sens, d'un Etat ouvert et sensible aux sollicitations de ses citoyens, d'un Etat qui crée les mécanismes et des institutions favorisant la traduction de ces sollicitations en priorités dans la formulation des politiques de développement tant au plan national qu'international.

Une telle approche suppose également la remise en question de certains principes fondamentaux qui sous-tendent le commerce international – quand l'Etat n'y trouve pas une réponse adéquate pour la satisfaction de l'intérêt général –, tels que le «tout à l'export» et le principe des avantages comparatifs, entre autres.

### **De l'approche à la pratique: quelques exemples**

#### *1. Le Malawi*

Au Malawi, le gouvernement applique de manière volontariste le traitement spécial et différencié pour la sécurité alimentaire et le développement durable et partagé. En 1990, sous la pression des institutions financières internationales, il a adopté une politique de libéralisation des marchés, fondée sur le «moins d'Etat», le retrait de l'Etat hors des secteurs dits marchands, hors de la régulation sociale au profit des zones et des populations défavorisées. Le principe était de laisser les forces du marché décider de l'équilibre optimal des biens et services sur les marchés, de faire jouer les avantages comparatifs

dans la production et la disponibilité des biens et services sur les marchés.

Dans la foulée, l'entreprise publique ADMARC – chargée de réguler la disponibilité et la distribution des produits agricoles pour assurer la sécurité alimentaire – a perdu le monopole dans cette mission; ses subventions publiques ont été coupées et elle a été soumise à la loi du marché et à la concurrence du privé.

Résultat: au bout d'un certain temps, l'ADMARC a été obligée de fermer certaines de ses succursales dans les zones éloignées, à cause de la concurrence et de la cessation des subventions publiques. Cette situation a créé un vide que le secteur privé ne pouvait combler, étant donné le caractère enclavé de ces zones et l'insolvabilité potentielle de la demande. Du coup, le sac de 50 kg de maïs – aliment de base au Malawi – a vu son prix augmenter de 350%.

Cependant, sous la pression de l'Association des Consommateurs du Malawi (CAMA) et d'autres organisations de la société civile, le gouvernement a repris sa politique de subvention, permettant à l'ADMARC de rouvrir ses succursales fermées au tout début de la vague de libéralisation.

Dans le contexte des sociétés africaines, ce type de choix n'est pas aisé pour les politiques. Il appelle l'Etat à effectuer des arbitrages dans ses options de politique de développement. Des arbitrages entre:

- les pressions des institutions financières internationales, partenaires du développement des Etats, et les engagements pris dans le cadre des accords commerciaux multilatéraux;
- les pressions des classes riches et moyennes urbaines africaines, principales bénéficiaires des importations massives de biens et services à bas prix, rendues possibles en partie par la baisse ou la disparition des tarifs douaniers, mais qui ont entraîné la fermeture de nombreuses entreprises et le démantèlement des systèmes de production locale;
- la demande sociale et de subsistance émanant des zones rurales. Si elle n'est pas satisfaite, celle-ci décuplera l'exode rural vers des villes qui ne disposent pas des infrastructures

«Le type de commerce international à encourager est celui qui favorisera la transformation structurelle des économies africaines pour promouvoir la diversification et le renforcement de la base productive de l'économie, en partant des besoins endogènes.»

suffisantes et adéquates; elle sapera également les fondements de l'économie rurale et de la sécurité alimentaire, créera des déséquilibres défavorables à un développement durable et partagé.

## 2. Le Tchad

Le Tchad cherche à réguler l'investissement privé étranger et a dénoncé son contrat avec une multinationale dans la fourniture de l'eau, pour cause d'inefficacité.

Face à la baisse des recettes douanières induites par les politiques de libéralisation, au rétrécissement de l'assiette fiscale nationale due à la perte de revenus suite aux fermetures d'entreprises, au service de la dette qui laisse peu de marge pour investir dans des politiques de développement durable et partagé, la plupart des Etats dans les pays en développement et les pays les moins avancés cherchent les ressources pour financer leur développement:

- dans les accords de partenariat avec d'autres Etats au niveau bilatéral ou multilatéral, à travers l'aide publique au développement;
- dans un accès plus juste ou spécial aux marchés des pays développés, donc dans le commerce international;
- ou encore dans les investissements directs étrangers (IDE).

Les IDE ayant subi un échec dans leur multilatéralisation, la plupart des Etats africains ont mis en place des cadres législatifs et institutionnels fort attrayants pour attirer l'investissement. Ces initiatives, cependant, ont plus cherché à protéger l'investissement qu'à le rendre efficace dans son utilisation pour un développement durable et partagé.

Au Tchad, où seulement 2,8% de la population ont accès à l'eau et à l'assainissement, l'Etat a dû recourir à l'IDE pour assurer une disponibilité et un accès accru et élargi à l'eau. Toutefois, les études menées par l'Association des Consommateurs du Tchad (ADC) sur les goulots d'étranglement qui empêchent la majorité des consommateurs d'accéder à l'eau, ont révélé que le contrat avec Vivendi ne prévoyait pas de clause d'efficacité notamment par rapport:

- à l'extension du réseau aux quartiers et consommateurs défavorisés;
- à la gestion des fuites d'eau dans le réseau pour résorber les besoins en ressources;
- à un cadre de régulation devant accompagner la réforme du secteur de l'eau et de l'assainissement, avec pour but de veiller à une tarification pour un accès juste et partagé, à une politique assurant que les subventions aillent bien à ceux qui en ont le plus besoin, à la gestion durable des ressources en eau du pays.

A la suite de la campagne d'information menée par l'ADC sur les effets pervers de ces failles contractuelles, le gouvernement a dénoncé le contrat avec la multinationale, lancé des appels d'offre plus transparents pour la fourniture des équipements hydrauliques et électriques, et trouvé d'autres partenaires. L'Etat a donc repris sous sa responsabilité la gestion du secteur et cherché à mettre en place un cadre institutionnel pouvant veiller à la satisfaction de l'intérêt général.

Au Kenya également, le gouvernement a pu définir sa politique sectorielle de l'eau en fonction de ses propres objectifs prioritaires; il a négocié sur cette base avec ses partenaires de développement.

### 3. L'Afrique du sud

L'Afrique du Sud a mis en œuvre une politique d'exception sur la propriété intellectuelle.

Pour faire face à la montée des périls sur la santé publique, liés au fort taux de prévalence du sida dans le pays – surtout parmi les couches les plus pauvres – l'Afrique du sud a adopté en 2000 une loi autorisant l'importation parallèle

et la licence obligatoire pour la production locale de médicaments anti-rétroviraux, malgré la levée de boucliers des multinationales et de leurs pays d'origine. Le gouvernement a accepté de répondre au procès qui lui a été intenté par l'industrie pharmaceutique.

Appuyé dans son choix par les organisations de la société civile et fort de sa vision que les intérêts de santé publique et de développement équitable et partagé priment sur les intérêts commerciaux des multinationales, la détermination du gouvernement et la pression morale de la société sociale ont prévalu et ont fait reculer l'industrie pharmaceutique dans sa démarche. Cette victoire a servi d'illustration dans les négociations de Doha sur la nécessité de mettre le commerce au service d'un développement juste et équilibré.

A travers ces exemples du Malawi, du Tchad et du Kenya, il apparaît que la question de l'approvisionnement en produits essentiels et en services de base relève de la responsabilité de l'Etat, de sa volonté politique et de l'expression de l'importance qu'il accorde à la satisfaction des besoins essentiels des populations, surtout les plus défavorisées, dans ses programmes de développement et dans les engagements de commerce international auxquels il souscrit.

### **Quelle autre alternative: les échanges intra-régionaux?**

En dépit de la croissance accrue des échanges mondiaux liée la globalisation de l'économie, l'Afrique occupe une place marginale dans les transactions mondiales. Sa part tourne généralement autour de 1% du commerce mondial.

La question est dès lors de savoir si la solution ne résiderait pas dans la stimulation des échanges intra-régionaux, dans les échanges commerciaux entre pays africains au sein des communautés économiques africaines.

L'analyse des niveaux d'échanges entre pays africains par la Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique<sup>1</sup> montre que ces échanges ne représentent que 10 % de l'ensemble du commerce extérieur africain (voir graphique p. 24); c'est le pourcentage le plus bas de toutes les régions du monde.

1 CEA, Rapport annuel 2002 sur l'intégration en Afrique.

A côté de cela, les échanges commerciaux entre les pays de l'Union économique et monétaire de l'Afrique de l'Ouest (UEMOA) et l'OCDE varient entre 37 et 55%.

Il apparaît donc qu'il y a encore des potentialités à explorer dans le commerce intra-africain, entre des pays ayant des niveaux de développement relativement similaires et partageant des problèmes presque identiques.

L'alternative serait alors de renforcer les processus d'intégration régionale et de mettre l'accent sur la satisfaction de la demande domestique et les marchés régionaux, avant d'explorer le marché international selon une identification claire et bien comprise des priorités de développement.

#### Quel type d'Etat en Afrique...

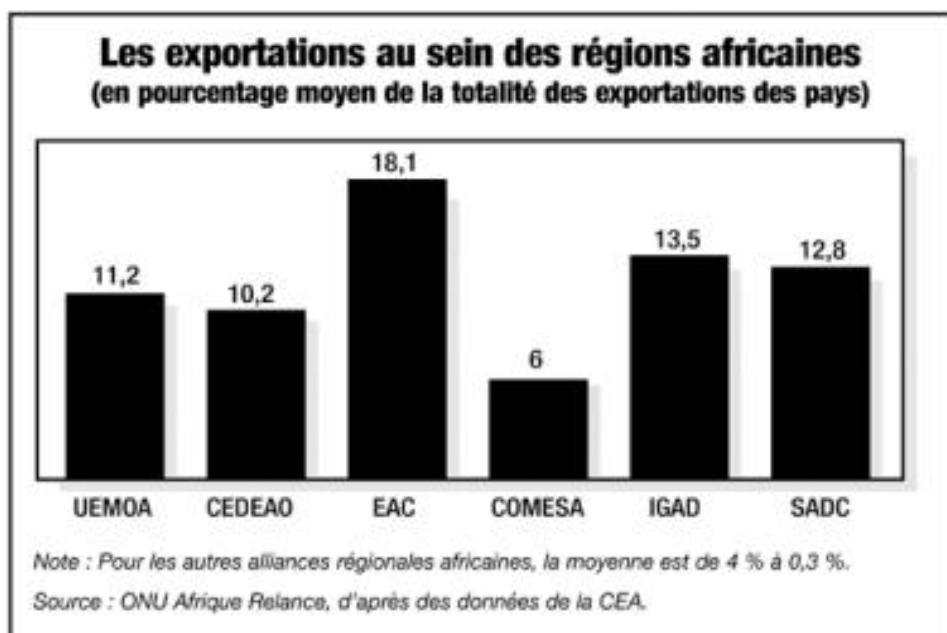
L'Etat dont l'Afrique a besoin est:

- un Etat responsable et comptable d'abord devant ses citoyens;
- un Etat qui favorise la participation et l'implication de tous les acteurs dans la conception, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques et programmes de développement;
- un Etat qui donne la priorité à l'élaboration de politiques endogènes répondant aux objectifs de satisfaction des besoins essentiels de ses citoyens.

#### ... pour quel commerce international?

Le type de commerce international à encourager est:

- celui qui favorisera la transformation structurelle des économies africaines pour promouvoir la diversification et le renforcement de la base productive de l'économie, en partant des besoins endogènes;
- celui qui créera des emplois et des sources de revenus viables, et qui utilisera les ressources de façon durable;
- celui qui reconnaîtra, appuiera et mettra en œuvre de manière effective la non-réciprocité, telle qu'elle est stipulée dans les systèmes de préférence généralisée et le traitement spécial et différencié à l'OMC;
- celui qui accordera une protection des marchés domestiques et régionaux aux producteurs et consommateurs africains, en fonction des objectifs de développement durable des pays;
- celui qui créera des mécanismes de régulation de la libéralisation et de l'investissement, avant même d'adopter ces stratégies;
- celui qui permettra l'émergence de l'espace politique nécessaire et le soutien aux pays africains pour poursuivre leurs propres stratégies de développement.



Abbréviations:

UEMOA: Union économique et monétaire de l'Afrique de l'Ouest

CEDEAO: Communauté Économique des États de l'Afrique de l'Ouest

EAC: East African Community

COMESA: Common Market for Eastern and Southern Africa

IGAD: Intergovernmental Authority on Development

SADC: Southern African Development Community

# The WTO at a Critical Juncture

Chien Yen Goh, Third World Network (Malaysia)

WTO members have been talking for almost four years now, tasked with trying to devise new rules and obligations for the Multilateral Trade System (MTS) that can give effect to the developmental aspirations and objectives of this round of trade negotiations. Yet four years on, we are far from it by any measure. Worse, the negotiations are proceeding in a direction that is not only taking us further and further away from the development objectives, but would actually lead to anti-developmental outcomes.

It is therefore critical at this juncture to ensure that the negotiations are placed firmly back on the development track. Especially when some WTO members are attempting to tighten the screws on the current negotiations so that they would be placed in a stronger position to get what they want by the 6th ministerial conference in Hong Kong at the end of the year, with little regard on the impact of this on the developmental needs and concerns of the developing country members.

What are some of these developmental concerns in the current WTO negotiations?

## **Agriculture**

In the area of trade in agriculture products, developing country members taken as a whole have two interests: one is to increase their exports, and two is to protect their domestic producers and rural economy. As pointed out by India, agriculture in many developing countries is not a commercial activity and simply about profits and corporate bottom lines, it is about food security and rural livelihoods. Furthermore, a high proportion of the labour force is employed in the agricultural sector in the South, unlike the case in developed countries. Hence, economic dislocation in the rural sector is tantamount to social dislocation in many developing countries.

How these developmental interests are being frustrated by the developed countries agriculture policies of export and domestic subsidies leading to situations of dumping and denial of market access are fairly well-known, so I will not go into them in great detail. Only to say that one of the main objectives of this round of agriculture negotiations is to correct this major imbalance and inequity in trade relations between developed and developing countries. Since the Doha Declaration in 2001, it was politically agreed that all export subsidies are to be eliminated and that trade distorting domestic support be substantially reduced. Four years on, the elimination of export subsidies by a certain end date remains elusive. The commitment to reduce trade distorting domestic support appears to be equally slippery. Given the high disparity between the actual and bound level of subsidies, approaches to lower the bound level of subsidies will not affect the actual amount that is currently being dispensed. In addition, developed country members appear to be more interested in finding more wiggle room to maintain as much as they can their level of support by shifting them under the different boxes.

The upshot of this is that the negative consequences of these practices of dumping and denial of market access will continue.

Notwithstanding this patently unfair situation of deliberate trade distortions, developing countries are also being pressurized in the negotiations to lower their tariffs. Some developed countries, in particular the US, Australia and other agriculture exporters are calling for a dramatic cut in agriculture tariffs including for developing countries.

Many developing countries on the other hand have articulated the need for a more reasonable and measured approach of what was used during the UR negotiations in making tariff reduction

commitments. Developing countries had to make an average cut of 24% with a minimum level of cut for each tariff line.

How these issues are to be eventually resolved will have major and profound implications for development and developing countries and millions and millions of farmers in the South. It is therefore absolutely critical that we pay close attention to what is happening here and ensure to the best of our abilities that developing countries will not be forced to undertake tariff reduction in such a manner that will undermine their developmental needs and concerns. While it is true that there may be a disparity between the bound and applied tariff rates, and the tariff cuts may not lead to a substantial cut in the applied rates, as argued by some, it is important to bear in mind that the maintenance of this difference is critical for developing countries for the following reasons.

Firstly, as developed countries continue to maintain their trade distorting practices thereby leading to dumping, developing countries must have the policy space to arm themselves against this inequity.

Secondly, agriculture sector is a critical area of economic activity for many developing countries, some of which can lend themselves to industrialization and thereby contribute to a country's development process. This will require some infant industry protection during its nascent phase, and maintaining the difference between bound and applied tariff rates would allow this to take place.

Thirdly, there are serious concerns that the current applied rates are too low. For many developing countries, their tariffs have been lowered as a result of SAP and IFIs conditionalities and are therefore suffering the negative consequences. In a detail study of 14 developing countries, FAO observed a correlation between lowered tariffs and import surges with attendant negative impact on domestic production.

On the issue of special products (SP) and special safeguard mechanism (SSM) which many developing country members have championed and fought very hard for over the years, they continue to face an uphill battle in the negotiations.

For reasons of food security, livelihood security and rural development needs, many developing countries have asked for maximum flexibility in designating their special products that will not be subjected to any tariff reduction commitments. Furthermore, in relation to SSM, they have also argued for this mechanism to be used on all agricultural products in the event of an import surge. In order for this to be effective, this mechanism should allow developing countries to be able to increase their tariffs or adopt quantitative restrictions (QR) to the extent necessary to deal with the import surge.

These recommendations have all faced resistance in the negotiations. Some developed country members have argued that they cannot accept self designation as a principle for the selection of SP and that QR should not be part of the remedy for SSM.

**«Worse, the negotiations are proceeding in a direction that is not only taking us further and further away from the development objectives, but would actually lead to anti-developmental outcomes.»**

It is important that the operation of these measures should not be curtailed and constrained if they are indeed to satisfy the purpose of food security and rural development.

However, I would like to add while these measures are critical, that civil society should keep its eye on the ball, which is that developing countries are not forced to undertake tariff cuts in a manner contrary to their developmental needs and interests.

#### **NAMA**

In the area of NAMA negotiations, I would not go into great detail here, since Prof Chang has covered this issue. I would like to provide a quick overview and critique of the proposals on the negotiating table. I am sorry to say that it has given Switzerland a bad name. All the developed country members are in

«It is time to put the NAMA negotiations on the right track by ensuring that the principles and objectives laid down in the Doha mandate are respected and realized.»

favour and are insistent on using a Swiss formula to cut the industrial tariffs of developing countries. This is contrary to developmental interests of developing countries and the Doha mandate which states that less than full reciprocity in reduction commitments and the special needs and interests of the developing countries should be fully taken into consideration in making tariff commitments.

Developing countries have higher tariffs here than the developed countries, a swiss formula which cuts higher tariffs by a higher percentage will mean that developing countries will be undertaking deeper tariff cuts and thereby provide greater market access than the developed countries. Surely this is not less than reciprocal commitments vis-à-vis the developed countries.

Take the US proposal for instance. Applying it to developing countries would cut all their tariffs so that they are no more than 8%. So, a 60% tariff would go down to around 6%. This is a dramatic cut.

As Prof Chang has explained, this would seriously undermine the industrialisation efforts of developing countries. They need the space between their bound and applied rates in order to utilize tariffs as a tool of industrial policy.

In addition, as their applied rates are being cut, developing country industries may not be able to withstand the competition imposed by cheaper imports. Already we know of several instances of firms and factories closures in many African countries as a result of import liberalization conditionalities imposed by the IFIs. Also there is the problem of loss of custom revenue. In many developing countries customs revenue constitutes a significant portion of government revenue, some 30% according to IMF statistics. If this government revenue is cut, and given the strictures of a balanced public budget, governments will be

forced to cut back on expenditure, including social spending such as on health and education.

It is critical that this Swiss formula to be applied on a line by line basis be rejected, given its profound and long term ramifications on developing countries. The Swiss authorities should not support this and should abandon it, the way they have done in the case of agriculture.

It is time to put the NAMA negotiations on the right track by ensuring that the principles and objectives laid down in the Doha mandate are respected and realized. The proposals should be judged in this light, and it is clear no matter how you cut it, the swiss formula will not fit this development requirement.

### **Services**

The WTO agreement on services is about liberalization of the entry of foreign services and foreign service providers into a country. Clearly, it is for the benefit of the countries that have the capacity to supply services to other countries. As the developing countries generally do not have much supply capacity in this area, their prospect of benefiting from the GATS process is limited. To that extent, the agreement is totally one sided. Further, some specific services sectors, particularly financial services and telecommunication services, were taken up for special negotiations on liberalization. As very few developing countries have any supply capacity at all in these sectors, this compounded the imbalance in the area of services.

We have to consider the current round of further liberalization of services in this context.

The framework of these negotiations is in the WTO document entitled «Guidelines and Procedures for the Negotiations on Trade in Services», March 2001, and the special modalities for LDCs.

Many of the developmental objectives and concerns encapsulated in these two documents that could begin to bring some modicum of balance to this inherently asymmetrical negotiation have been completely ignored.

For instance in the first para of the guidelines, it states clearly that «the negotiations shall be conducted on the

basis of progressive liberalization as a means [...] of promoting the development of developing countries, and recognizing the right of Members to regulate and to introduce new regulations, on the supply of services».

It further states that in para 3 that «the process of liberalization shall take place with due respect for national policy objectives, the level of development and size of economies of individual Members, both overall and in individual sectors».

Yet the negotiations could not be further away both from the spirit and letter of the guidelines.

Developing countries are constantly put under pressure to make ambitious offers of liberalization in all service sectors. Developed countries members have resorted to outright collaboration with their services suppliers and industries by having them in Geneva so as to lobby directly developing countries to have them open up their service sectors.

The developed country members are also trying to devise new methods and approaches to the services negotiations in order to ensure that developing countries liberalise their service sectors. One such approach pushed for by the developed countries is that of benchmarking.

Developed countries have been complaining that the offers made by developing country members are not sufficient, and want to come up with a way to get the developing countries to go further in their services liberalization. Switzerland is a big supporter of this approach.

All this flies in the face of the objectives laid down in the guidelines for the service negotiations and the principle of progressive liberalization codified in GATS. Developed country members should have a better appreciation of the inherent asymmetry of this negotiations, and recognize that there is therefore little room for reciprocity, given the lack of supply capacity, and accept that there is a limitation to how far they can push to get what they want and stop forcing developing countries to act against their interests.

«The WTO is at a critical juncture. It can correct the unfair trade practices of the developed countries or it can exacerbate current imbalances.»

#### **Some key development issues**

Shortly after the coming into force of the WTO agreements, the developing countries became aware of several problems with the implementation of these agreements. They raised these issues at the Singapore Ministerial Conference in 1996 and again in Geneva in 1998. Finally, in the process of preparing for the Seattle Ministerial Conference in 1999, developing countries prepared a consolidated list of nearly a 100 of these «implementation issues.» However, that conference collapsed in disagreement and thus no decision was taken on these issues.

The developing countries persisted with them in the preparatory process for the Doha ministerial conference, and specific decisions were taken there.

The framework is basically provided for by paragraph 12 of the Doha declaration which adopted a decision of the General Council contained in document WT/MIN/(01)/17.

#### **Conclusion: WTO 10 years on**

The WTO is at a critical juncture. On one hand, it can correct the unfair trade practices of the developed countries, it can review and reform its imbalance agreements, it can retain the policy space, it can incorporate development more centrally into its mandate and functions. On the other hand, it can continue to be ineffectual against the worst violators of the system, it can exacerbate current imbalances and asymmetries, it can deprive forever developing countries the kind of policy space countries have used to develop, it reinterpret its mission and mandate as a dogmatic embrace of liberalization above all else. I think it is resoundingly clear this is the kind of MTS we do not want.

# Políticas nacionales de desarrollo y libre mercado

Jesús Ojanguren Ruiz de Larrínaga, Centro de promoción urbano-rural/CPUR (Perú)

Desde dónde y desde quiénes se piensa una propuesta de política de desarrollo y comercial marca definitivamente tanto el alcance de la propuesta como el discurso de la misma.

En el concierto de voces, experiencias y visiones de este simposio, yo quiero ubicar mi análisis y mi propuesta desde un lugar y un espacio social determinado, marcados por la experiencia de una creciente exclusión social y lo hago desde el convencimiento de que es imprescindible una conciencia global para actuar localmente con eficacia.

## Lo que nos preocupa

Los países industrializados se valen actualmente del instrumento de los acuerdos bilaterales (TLC) para obtener de sus socios lo que no pudieron obtener hasta ahora en la OMC, donde los países en desarrollo han podido oponerse y prestar cierta resistencia. Los TLC están proliferando en el Caribe, América Central y América Latina. Perú, Colombia y Ecuador están celebrando las últimas rondas de un Tratado de Libre Comercio. Se tiene la impresión de prisa por asegurar estos acuerdos comerciales y de complicidad al evitar la información y la participación de sectores implicados. Mantener divididos y desinformados a los débiles se utiliza como estrategia para vencerles juntos. El escaso potencial político de los países del Sur se convierte en oportunidad de someter a los socios.

No se puede caer en la tentación de saltarse procesos de discusión, aceptando de manera fatalista lo inevitable. ¿Por qué la prisa para sellar cuanto antes TLC con países de América Central, el Caribe o América Latina? Las prisas en la negociación puede convertir al TLC en un seguro contra los cambios democráticos, que un eventual nuevo gobierno menos liberal pudiera aplicar.

De un pensamiento liberal ha nacido una doctrina comercial con sus mitos y sus dogmas; un modo de vivir quiere convertirse en una cultura universal; la necesidad y el interés de unos se convierte en modelo para otros. La firma de TLC en las condiciones que se están haciendo en el Perú, sin conocimiento y participación de sectores involucrados amenaza con agravar la suerte de sectores excluidos.

Por otra parte estos TLC están incentivando una absurda competencia entre pobres que aleja del sueño de una posible y necesaria solidaridad entre los países del sur. Una solidaridad que se ensaye con experiencias de comercio regional más simétrico y que podría despertar una alternativa de intercambio más amplio, defendible colectivamente en el seno de la OMC.

Una alternativa de integración regional con potencial para disputar un lugar en el orden es tan necesaria como posible. Es posible pensar en experiencias de integración alternativa tipo ALBA. No se puede confiar el estado de bienestar en el norte y el desarrollo del sur a las leyes del mercado, ni aceptar que hay una sola vía hacia una vida mejor. Un modo de vivir en el norte no puede atropellar al sur y pretender convertirse en cultura universal.

Más del 80% de los pobres del mundo viven en zonas rurales. De ahí que garantizar un medio de vida para los agricultores en las zonas pobres debe ser una cuestión de primer orden en la agenda internacional. La reunión de la OMC en Hong Kong debe ser un momento clave para traducir en acciones las promesas formuladas en la Ronda de Desarrollo de Doha.

Millones de agricultores en los países en desarrollo no pueden vivir de lo que producen, debido a la competencia

de importaciones baratas de alimentos subsidiados.

Los países del norte se han valido del FMI y del Banco Mundial así como de agresivos acuerdos comerciales bilaterales para abrir los mercados de los países pobres. Ahora tratan de aprovechar las normas de la OMC para poner las bases definitivas de un orden de mercado libre. Han rediseñado sus subsidios a la agricultura para que se acojan a las normas de la OMC, lo que les permitirá seguir practicando el dumping del arroz, el maíz, el algodón, la soya o la leche en polvo. Condicionarán a los países en desarrollo a abrir sus mercados a base de reducir los aranceles de las importaciones. Si la agenda de los países del norte sale adelante, el negocio de las corporaciones agroalimentarias crecerá increíblemente, mientras que el medio de vida de los agricultores de los países pobres se verá amenazado definitivamente.

Tener acceso a comida barata es fundamental para los consumidores pobres. Las importaciones baratas no garantizan automáticamente precios más bajos al consumidor. Los consumidores rurales se ganan la vida como agricultores, jornaleros en unidades productivas y pequeñas empresas que dependen de una economía agraria que el libre mercado puede destruir.

Las reglas comerciales deben promover el desarrollo, no minarlo. Cualquier acuerdo en el seno de la OMC debe permitir a los países pobres regular el comercio en beneficio de la seguridad, la soberanía alimentaria y los medios de vida de los agricultores.

Las cuestiones de cuándo, cómo y si conviene liberalizar el comercio agrario son un desafío para los gobiernos de los países del sur. No basta examinar las consecuencias sobre los consumidores directos, sino también sobre la seguridad alimentaria nacional, los ingresos fiscales, el medio ambiente, los flujos migratorios, el comercio Sur-Sur.

Son los gobiernos de los países en desarrollo y no la OMC, el Banco Mundial o el FMI quienes se encuentran en la mejor posición para resolver los dilemas del mercado, y por ello es fundamental que dispongan de flexibilidad para que to-

## «Garantizar un medio de vida para los agricultores en las zonas pobres debe ser una cuestión de primer orden en la agenda internacional.»

men medidas adecuadas capaces de satisfacer sus mercados nacionales. Los gobiernos deben responder a las necesidades de sus ciudadanos, garantizando que los pobres se beneficien de sus políticas de forma real y palpable.

Desde hace tiempo, los países en desarrollo están siendo presionados por las instituciones financieras internacionales y los principales exportadores agroalimentarios para que abran sus mercados a alimentos básicos como el arroz, el trigo, el maíz. El BID y el FMI han condicionado préstamos y han recurrido a otras formas de presión no oficial para obligar a los países en desarrollo a liberalizar sus mercados agrarios.

Las negociaciones en la OMC determinarán en qué medida los países en desarrollo deberán reducir sus techos arancelarios. Trece países productores de arroz (India, China, Nicaragua, Egipto entre otros) podrían ser obligados a reducir sus aranceles para el arroz. Producen la mitad del arroz mundial y representan 1500 millones de personas cuya subsistencia depende de la agricultura. Frente al incremento de las importaciones subsidiadas en más de un 50%, no podrán aumentar los aranceles para proteger a sus agricultores y la economía rural<sup>1</sup>.

Paralelamente, muchos otros países del mundo tendrán un margen de acción extremadamente limitado en lo que se refiere a sus políticas arancelarias. Azúcar, algodón, maíz, trigo, soja, leche en polvo son los productos más sensibles a la liberalización de mercados y al mismo tiempo la base de subsistencia de los países en desarrollo.

Si los países en desarrollo pierden el control sobre la fijación de aranceles, lo más probable es que tengan que hacer frente a un marcado aumento de las importaciones de alimentos altamente subsidiados que pondrán en riesgo la producción local.

1 En el año 2002, Japón, EEUU y la IUE destinaron 16.000 millones de dólares en concepto de subsidios a los productores de arroz. En 2003, EEUU destinó 1.300 millones de dólares al sector arrocero cubriendo el 72% del coste de producción. El coste de cultivo y molienda de una tonelada de arroz blanco representa un coste de 415 dólares. Ese arroz fue vendido en los mercados de exportación a un precio de 274 dólares por tonelada, 34% por debajo del coste real.

El libre comercio en las condiciones desiguales en que se negocia amenaza como inevitable el crecimiento de la exclusión, acelera la conflictividad social, desencadena migración, y atenta contra el equilibrio ecológico. Los resultados de cualquier acuerdo económico se miran a mediano plazo, pero la necesidad no conoce plazos.

El desafío del momento radica en identificar riesgos, precisar correcciones y asumir los costos sociales de los acuerdos comerciales, evitando al máximo que se produzcan mayores desequilibrios e imaginando alternativas para los menos favorecidos o los perdedores de la integración.

Confiar a la Cooperación para el desarrollo y a la solidaridad de las organizaciones la misión de amortiguar los efectos de los acuerdos comerciales en los sectores más excluidos es menos deseable y menos eficaz que aportar a la opinión pública, a los medios de comunicación, a los sectores organizados y a los gobiernos del Sur iniciativas sociales y políticas públicas.

No se trata de pronósticos sino de balances: después de dos décadas, la aplicación de modelos neoliberales ha desencadenado el crecimiento de flujos migratorios al interior de los Estados y hacia el Exterior. Las grandes ciudades de América latina concentran a un 25% de población que hace dos décadas era campesina. Lima concentra actualmente la tercera parte de la población del Perú. La apertura de fronteras al mercado ha significado la permeabilidad de las fronteras a éxodos cada vez más numerosos y a un proceso de identificación cultural de los países en desarrollo (encuesta: 78% de los Peruanos desearían salir del país).

Los gobiernos del Sur no se han hecho sensibles a este éxodo: la migración abre la oportunidad para el ingreso de capitales en remesas y alivia un clima social conflictivo. La sensibilidad del norte ante este fenómeno es posiblemente mayor que en el Sur.

La política comercial de fronteras abiertas y la libre circulación del capital no va a impedir sino acelerar la migración del sur, los éxodos internos de campesinos y la acumulación explosiva en

las grandes ciudades atentando a la gobernabilidad y estabilidad política. ¿Será posible mantener fronteras libres para el comercio y controladas para la migración, abiertas para el capital y cerradas a quienes buscan integración fuera del país?

### **Políticas nacionales y libre mercado**

Hacer frente al daño que la apertura de fronteras ocasionará al desarrollo rural implica para los países del sur apuntar a unos acuerdos mínimos en las negociaciones:

- a) La aplicación de una categoría de productos especiales que permitirá a los países en desarrollo eximir de los recortes arancelarios a ciertos cultivos considerados vitales para garantizar el medio de vida de los agricultores, la seguridad alimentaria y el desarrollo rural.
- b) La aplicación de un mecanismo especial de salvaguardia que permita a los países pobres aumentar sus aranceles de forma provisional para combatir las fluctuaciones de precios o volúmenes de importación.

Los países del norte tratan de limitar el número de productos y la flexibilidad que garantizan estas propuestas. Se debe aspirar y defender el derecho de los países en desarrollo a tomar sus propias decisiones respecto al número de productos calificados como productos especiales y la conveniencia de aplicar el mecanismo especial de salvaguardia.

Se debe defender el derecho de los países en desarrollo a permitir regular los flujos comerciales en apoyo a la agricultura, para garantizar su seguridad alimentaria, el desarrollo rural y el crecimiento a largo plazo.

En este sentido, en las negociaciones con la OMC, los países en desarrollo (G33) deberían defender y las organizaciones sociales apoyar, unos mínimos:

- a) Garantizar a los países en desarrollo la aplicación de políticas agrarias nacionales que promuevan la seguridad alimentaria y el medio de vida de los agricultores con medidas protectoras. Este derecho no debería estar supeditado a ninguna negociación bilateral o global.

- b) Los acuerdos tomados en el seno de la OMC, de ningún modo, deben impedir que los países en desarrollo promuevan sus propios objetivos de desarrollo, la reducción de la pobreza, la seguridad y soberanía alimentaria y la defensa del medio de vida de sus agricultores.
- c) Una fórmula de reducción de aranceles que permita a los países pobres reducir sus aranceles sin que ello suponga obstáculo para sus estrategias de desarrollo.
- d) La exención absoluta de reducciones arancelarias para los cultivos esenciales para la seguridad alimentaria – bolsa de productos de los que dependen las personas para su supervivencia – y un mecanismo especial de salvaguardia para los países en desarrollo.
- e) Flexibilidad para determinar en cada país una bolsa de productos especiales sensibles a las importaciones, exentos totalmente a las reducciones arancelarias. Cierta grado de flexibilidad es de gran importancia para los países en desarrollo, pues es muy probable que se mantenga el dumping de las exportaciones impidiendo una competencia justa en los mercados agrarios.

Los países en desarrollo deben exigir políticas coherentes de los organismos financieros internacionales: el FMI y el BID no deben imponer condiciones comerciales ni impedir a los gobiernos que aumenten los aranceles aplicados en el marco de las estrategias de desarrollo rural y de seguridad alimentaria.

*Políticas nacionales:*

- a) Un Proyecto nacional de desarrollo con participación de los sectores, ministerios y población organizada, desde el inventario del potencial económico y humano, que defina políticas a mediano y largo plazo, sectores sensibles al mercado, políticas de ajuste y corrección.
- b) Garantizar la aplicación de políticas agrarias nacionales que promuevan la seguridad alimentaria y el medio de vida de los agricultores. El uso de las medidas protectoras debe ser flexible y valorarse a medida que los países alcancen niveles de desarrollo más alto.
- c) Potenciar mercados internos promoviendo cadenas productivas escalonadas.
- d) Priorizar mecanismos de integración con los países de la región, priorizando proyectos de infraestructura que permita la comunicación, el intercambio y el comercio.
- e) Fomentar acuerdos regionales con el Sur: Merco Sur, CAN, como escenarios que hacen posible una relación comercial más simétrica, con menor dependencia cultural.
- f) Participación en instancias supranacionales, promoviendo su democratización para frenar los excesos del mercado.

Se requiere mayor inversión en la agricultura, teniendo en cuenta que la ayuda internacional al desarrollo agrario es hoy la tercera parte que hace 20 años como consecuencia del desinterés de los donantes por la agricultura.

# Recentrer le commerce sur les marchés locaux et régionaux

Soeur Thérèse Kikobo Nzey, Centre de développement rural  
(République démocratique du Congo)

Deux questions se posent à toute personne intéressée au développement des pays du Sud, au vu des résultats décevants enregistrés par ces pays dans les échanges commerciaux qu'ils réalisent avec les pays du Nord sous l'égide tant des accords bilatéraux que du système commercial multilatéral prôné par l'Organisation mondiale du commerce (OMC).

Ces deux interrogations se posent en ces termes: *premièrement*, selon quel ordre préférentiel les pays en développement peuvent-ils hiérarchiser les différentes échelles possibles de leurs échanges commerciaux? *Deuxièmement*, quels sont les potentiels positifs que les accords bilatéraux Nord-Sud présentent et quels mécanismes peut-on mettre en place pour garantir la réalisation de ces potentiels?

## Changement de cap

En réponse à la première interrogation, nous pensons et disons que les pays en développement ont intérêt à commercer en priorité à l'échelle locale et à l'échelle régionale, dans le cadre d'accords bilatéraux pour lutter contre la faim, l'insécurité alimentaire et la pauvreté. Les paysans représentent environ 65% des populations de ces pays et vivent d'une agriculture de subsistance, dont les rendements sont trop faibles pour leur permettre de dégager des surplus exportables. De ce fait, ils sont incapables de répondre aux exigences sanitaires de plus en plus accrues des consommateurs des pays du Nord.

De manière concrète, il s'agit pour les pays en développement de changer le cap donné à leurs économies suite à l'application des plans d'ajustement structurel du Fonds monétaire international (FMI). Cela, en accordant la priorité au développement des échanges commerciaux entre producteurs et consommateurs locaux au sein de chacune des

économies des pays du Sud. En d'autres termes, il s'agit d'ancrer solidement leurs économies sur le plan intérieur avant de les ouvrir sur le monde. Il convient donc de recentrer les économies en priorité sur la satisfaction des besoins exprimés par leurs marchés intérieurs et non sur la satisfaction des besoins exprimés par les marchés du Nord auxquels ils n'ont qu'un accès limité.

Ce changement de cap ne signifie pas que les pays en développement choisissent de vivre en autarcie. Ce n'est d'ailleurs pas possible, car aucun pays ne peut produire toute la palette des productions nécessaires à la vie de sa population. Il s'agit pour les pays du Sud d'adopter des stratégies sélectives d'exportation.

Le changement de cap implique d'investir davantage les maigres revenus tirés des exportations dans la production alimentaire, les infrastructures et équipements de base ainsi que dans les industries de transformation orientées vers la satisfaction des besoins locaux. Il s'agira aussi de protéger les marchés intérieurs à la fois par des barrières tarifaires et non tarifaires.

La motivation qui est à la base de notre option préférentielle pour le commerce aux échelles locale et régionale est le constat que, dans l'état actuel des économies des pays en développement, l'ouverture de leurs marchés et la priorité accordée aux exportations – comme moyen de récolter les devises nécessaires au service de la dette – et aux nombreuses importations se sont effectuées au détriment de la sécurité et de la souveraineté alimentaire ainsi que de la lutte contre la pauvreté.

En effet, les produits agroalimentaires subventionnés des pays du Nord et importés dans les pays du Sud y arrivent à des prix inférieurs aux produits agroalimentaires locaux, ils privent les paysans de leurs débouchés que sont les mar-

chés urbains. D'un côté, ces produits ôtent toute chance aux paysans du Sud de faire face à la concurrence; cela serait encore le cas, même si ces derniers arrivaient à améliorer leur productivité. De l'autre côté, ces produits agroalimentaires importés et vendus à des prix inférieurs viennent saper les volontés et les capacités des productions alimentaires des pays du Sud. Par conséquent, des milliers de paysans sont contraints d'abandonner certaines filières de production, tel l'élevage de poulets qui ne peut être réalisé d'une manière rentable par les paysans sur le territoire d'Idiofa en République démocratique du Congo (RDC).

Les importations agroalimentaires à bas prix en provenance des pays du Nord vont jusqu'à modifier les goûts et les habitudes alimentaires aux dépens des aliments locaux et de ceux qui les produisent. Beaucoup d'enfants et de jeunes Congolais, vivant dans les centres urbains, surtout à Kinshasa, détestent les poulets de race et les poissons d'eau douce. Ils préfèrent les chinchards et les poulets surgelés importés des pays du Nord. La RDC est nourrie à hauteur de 75% avec ces produits agroalimentaires à bas prix et dont la qualité n'est pas toujours garantie.

Il convient de relever que, selon les plans du FMI, les pays en développement, en particulier ceux du groupe Afrique-Caraïbes-Pacifique (ACP), doivent donner la priorité aux exportations. Ils seront ainsi en mesure de récolter les devises utiles au paiement de la dette et à l'importation des technologies et des produits manufacturés qu'ils ne produisent pas directement et dont ils ne peuvent se passer sous peine de régression économique et sociale.

Depuis les années 1980, à l'exception du boom passager du café et du cacao en 1995-96, les prix des matières premières n'ont cessé de baisser plus rapidement que les prix des produits manufacturés du Nord. Cela a provoqué un déficit de la balance des paiements des pays du Sud, les privant par là-même des revenus nécessaires à l'achat des technologies et des produits manufacturés du Nord utiles à leurs populations et à leur développement.

Les réalités susmentionnées prouvent à suffisance que, dans l'état actuel des économies des pays du Sud, l'ouverture des marchés et la priorité accordée aux exportations est une voie sans issue. En effet, les pays du Nord se sont toujours bien gardés de suivre ces mêmes politiques. Ils protègent leurs propres

**«Les pays en développement ont intérêt à commercer en priorité à l'échelle locale et à l'échelle régionale, dans le cadre des accords bilatéraux pour lutter contre la faim, l'insécurité alimentaire et la pauvreté.»**

marchés intérieurs par des mesures protectionnistes subtiles. Dans ces conditions, le commerce avec les pays du Nord est périlleux, et l'ouverture des marchés aux exportations est un piège dangereux.

#### **Les illusions de l'accord de Cotonou**

En dépit de tous ces aspects négatifs du commerce entre pays du Nord et pays du Sud, en l'occurrence ceux du groupe ACP, peut-on déceler les potentiels positifs dans les accords bilatéraux Nord-Sud qui soient favorables au Sud et que l'on capitaliserait pour que le commerce soit un moteur de développement pour les pays en développement?

A ce sujet, il convient de constater d'abord qu'aucun des instruments commerciaux et financiers des conventions successives de Lomé n'a permis d'éviter la marginalisation des pays du groupe ACP dans l'économie mondiale. La part de ces pays sur le marché de l'Union européenne (UE) a diminué, passant de 6 % environ en 1975 à 3 % déjà en 1998. Le mécanisme de stabilisation des recettes d'exportation et les préférences commerciales non réciproques accordées par les pays d'Europe à ceux du groupe ACP se sont heurtés au protectionnisme des marchés du Nord, réalisé par le biais de barrières non tarifaires comme les restrictions quantitatives, les subventions accordées aux agriculteurs, les mesures sanitaires, etc.

L'accord de Cotonou, signé en juin 2000 et qui régit les relations commerciales entre l'UE et les pays ACP, ne présente pas non plus des potentiels positifs remarquables pour le développement des pays ACP par la voie du commerce avec ces pays de l'UE. En effet, cet accord établit un régime commercial fondé sur des Accords de partenariat économique (APE) entre l'UE et des regroupements de pays ACP. Ces APE, qui devraient consister en de nouveaux accords commerciaux cohérents avec les règles de l'OMC, impliquent l'établissement de zones de libre-échange qui appellent l'élimination des droits de douane, l'ouverture des marchés des pays ACP aux importations de l'UE et l'élimination des préférences commerciales unilatérales en faveur des Etats ACP.

Par ailleurs, la période de transition accordée aux pays ACP pour passer du cadre de l'accord de Lomé IVbis à l'accord de Cotonou est trop courte, d'autant plus que la situation des économies des pays ACP n'a pas été prise en considération. En plus, la période préparatoire à l'entrée en vigueur de l'accord est consacrée uniquement au renforcement du processus d'intégration économique régionale et au renforcement des capacités des pays du groupe ACP à mener des négociations commerciales.

En revanche, rien n'est prévu pour le renforcement préalable des économies des pays ACP. Or, le renforcement du processus d'intégration économique régio-

nou, qui vise la libéralisation du commerce d'ici à 2010, soit un cadre pour des échanges commerciaux Nord-Sud équitables. Les pays ACP, en effet, doivent s'ouvrir aux produits européens afin que le marché de l'UE s'ouvre à leurs produits.

### **Pistes et solutions**

Pour terminer, rappelons que, dans l'état actuel des économies des pays ACP, caractérisées par la prédominance des activités du secteur primaire, seul le développement des marchés locaux et régionaux permettra aux pays ACP de lutter efficacement contre la pauvreté et la faim. En effet, le modèle commercial dominant met en concurrence directe toutes les économies du monde. Or, les modes de production dans ces économies sont très différents. C'est la raison pour laquelle il faudrait privilégier le développement des marchés locaux et régionaux susceptibles de renforcer les échanges à l'intérieur des zones similaires.

Le développement des marchés locaux et régionaux implique un changement de cap pour les économies des pays ACP. Pour ce faire, il est impérieux de reléguer au second plan et dans un cadre organisationnel régional ou sous-régional la production des matières premières qui doivent être exportées en priorité vers les pays émergents du Sud et celle des produits manufacturés qui seront alors destinés aux marchés européens et Nord-américains.

Les solutions suivantes permettent de favoriser le développement des marchés locaux et régionaux ainsi que le changement de cap qu'il convient de donner aux économies des pays ACP:

1. Eriger les barrières tarifaires et non tarifaires sur les importations en provenance des pays du Nord, surtout sur les produits agroalimentaires.
2. Soutenir les prix des produits agroalimentaires locaux et promouvoir les cultures vivrières.
3. Réaliser des investissements dans l'agriculture, le transport et la recherche et le développement.
4. Mettre l'accent sur la coopération pour le développement plutôt que sur l'aspect commercial de l'accord de partenariat ACP-UE.

**«Il convient de recentrer les économies en priorité sur la satisfaction des besoins exprimés par leurs marchés intérieurs et non sur la satisfaction des besoins exprimés par les marchés du Nord auxquels ils n'ont qu'un accès limité.»**

nale suppose la suppression des obstacles à l'établissement des zones de libre-échange entre l'UE et les pays ACP regroupés eux-mêmes au sein d'organisations de libre-échange. Avec une telle orientation, les pays du groupe ACP ne peuvent attendre que l'accord de Coto-

# Re-embedding the Economy in Society

David Kadam, Swissaid (India)

The crisis of credibility that envelops the WTO is now obvious. The following quotations from extremely credible sources underline the depth of the crisis of confidence. Stephen Byers, UK Secretary of State for Trade and Industry opines: «The WTO will not be able to continue in its present form. There has to be fundamental and radical change in order for it to meet the needs and aspirations of all 134 of its members.» *The Economist* in the back drop of the Seattle protest quoted: «[The protesters] are right that the tide of 'globalisation', powerful as the engines driving it may be, can be turned back [...] International economic integration is not an ineluctable process, as many of its most enthusiastic advocates appear to believe. It is one [...] of many possible futures for the world economy; others may be chosen, and are even coming to seem more likely.»

## Alternative principles

This crisis of credibility brings the question of alternatives. Alternatives do not mean withdrawal from the international economy, but to use the language of the great social democratic scholar Karl Polanyi, «re-embedding the economy in society, rather than having society driven by the economy». This entails entrenching trade on principles that bring about re-empowerment of the local and national, within an alternative system of global economic governance.

No alternative trade strategy can afford to ignore the poor and the devoiced majority in the South as equal partners, if trade has to be made fit to work in their favour. India has a vibrant panorama of people's institutions viz. the women's Self Help Groups, the cooperative societies etc. who are on a daily struggle to strengthen their existing community businesses and community industries. Such enterprises include the local resource based industries like the rice mills, food-processing, milk and meat

products, forest produce processing, cloth weaving, basketry, organic fertilizer processing, etc. Similarly there are numerous small and medium industries in the urban settings run and managed by ordinary entrepreneurs. However in the glamour of the elitist international trade, the potentials of such initiatives go uncounted and remain brutally marginalized. Following remarks by a farmer expressed in one of the community meetings echo their sentiments: «How can the rural people not be poor when we do not have our own natural fresh markets left, competing in the outside market is beyond our skills; it is 'their' turf and 'they' make the rules. Soon we will have to buy even the air we breathe.»

Building and strengthening the trade potentials of these people's institutions, forming their confederations, capacitating them with access to credit, training, technology and markets is some thing that no government and civil society that believes in justice, human rights and poverty elimination can afford to ignore. With the rising middle class in India, domestic market is where the potential lies.

Trade based on the foundation of the local people's institutions could be linked first to the domestic markets where the real potential lies and then preferentially further to regional, and wider international markets.

This will however require organizing trade on alternative principles viz:

- Encouraging production of goods to take place at the community and national level.
- Production for the domestic needs first rather than just export orientation.
- Drawing most of our financial resources for development from within rather than becoming dependent on foreign investment and foreign financial markets.

- Carrying out the long-postponed measures of income redistribution and land redistribution to create a vibrant internal market.
- De-emphasizing growth and maximizing equity.
- Not leaving strategic economic decisions to the market but making them subject to democratic choice.
- Subjecting the private sector and the state to constant monitoring by civil society.
- De-concentration and decentralization of institutional power. Creation of a pluralistic system of institutions and organizations interacting with one another, guided by broad and flexible agreements and understandings.

As opposed to over-liberalization, the alternative trade practices may call instead for greater «protectionism» of the people's economy and enterprises till it is strengthened and self-reliant. It will also call for trade-reorganization in a gradual, logical progression with emphasis from the local to the domestic and then preferentially to the regional-South-South and North-South depending upon the developmental stage of the

«Trade needs to be placed in the democratic public domain, as power structures ultimately cannot survive without the perception that they are legitimate.»

concerned country. In such a trade milieu, the developing countries and international civil society could aim at supporting the formation of local, regional and new international institutions that would be dedicated to creating and protecting the space for devolving the greater part of production, trade and economic decision making to the national and local level.

#### **South-South and regional trade**

From the early 1990s, India has adopted policies of liberalizing trade and capital flows combined with domestic privatization and deregulation. Until recently, India had a few bilateral trade agreements. Faced with either saturation

of demand or intractable market entry barriers, India has learnt to cultivate and utilize new and additional markets in the South. India is currently negotiating RTAs with other developing countries and in a major policy shift, the government has decided to convert all preferential/free trade agreements (PTAs/FTAs) into Comprehensive Economic Cooperation Agreements (CECA). While PTAs/FTAs usually involve structured reduction in tariffs between two countries, CECAs would cover preferential relaxation of FDI rules vis-à-vis the partner country, tax holidays on investment and income, easing of visa restrictions. Trade in services too would come under the purview of CECA.

The recent initiatives by India are: the India-Sri Lanka FTA, the South Asia Free Trade Area (SAFTA), the South Asia Free Trade Area (SAFTA), the Association of South-East Asian Nations (ASEAN), the SACU, the Indo-Thai Agreement, the India-Singapore CECA, the India-Mercosur Cooperation, etc.

Through these agreements, the parties by and large agreed for progressive elimination of tariffs and non-tariff barriers in substantially all trade in goods as well as progressive liberalization of trade in services, to progressively liberalize their investment and improve transparency of investment rules and regulations, and to provide for a list of sensitive items to allow member countries to safeguard national interests. The tariff liberalization program provides for differential treatment for LDC Members such as early improvements in market access for their exports and longer time schedules for tariff elimination. The agreements speak of strengthening economic cooperation covering diverse sectors such as: trade facilitation, agriculture, fisheries, forestry, automobiles, pharmaceuticals, services, transport and infrastructure mining, petrochemicals, tourism, fertilizer, steel and wool, space technology, science and technology education, small business development, manufacturing, chemicals and pharmaceuticals.

Developing countries often face similar domestic challenges and also share an interest in identifying and implement-

ing pro-poor trade policies. From the Indian perspective, the South-South and regional trade are expected to offer immense potentials as follows:

- Proliferation of knowledge, technology and sharing of experiences and strategies among developing countries.
- Promotion of industrialization as most trade is in manufactured goods; it shall benefit in terms of employment and incomes.
- Promotion of improved political relationships between countries, such as India and China.
- Reduction of the dependence on markets in the industrialized countries.
- South-South RTAs may lead to a more symmetric distribution of trade gains. It represents a more level-playing field scenario and market entry barriers may be lower.
- It could also serve as a basis for coordinating negotiating positions and advance issues of interest to developing countries in multilateral forums such as the WTO.

However, because there are great differences in the size and level of development of Third World economies, there are genuine fears that gains are likely to be restricted to the larger developing economies. Hence full liberalization of Regional and South-South trade is not desirable. It may not be sensible for smaller African countries, for example, to completely open their markets to Brazilian agricultural exports or Chinese clothing. Import liberalization needs to be looked at on a country-by-country and sector-by-sector basis. Getting the balance right between further liberalization and the appropriate protection of vulnerable farm sectors and infant industries will be a major challenge. Despite their grave challenges, the least developed countries could become the greatest beneficiaries of South-South cooperation, provided more advanced developing country neighbors show flexibility in recognizing and accommodating their needs and aspirations. But mere reliance on trade agreements is inadequate. One needs to go beyond the treaded path of preferential trading to achieve more meaningful cooperation.

### **North-South bilateral agreements**

India is not involved in North-South RTAs. However neither North-South bilateral agreements nor South-South arrangements are inherently good or bad. For North-South agreements, Northern partners often have a complex mix of rationales rooted in foreign policy, commercial diplomacy and development policy. Another is to reinforce internal regulatory reforms through external treaty obligations and visible political commitments. While the goal of Southern countries seeking a RTA with a large market, such as the EU or the US, may be simply to secure market access. U.S. and EU bilateral agreements often fall short of full free trade, because they exclude sensitive products, commonly agriculture, or they adopt restrictive rules of origin that effectively deny market access. South-South agreements are sometimes more liberal in goods trade, but rarely expand competition in services and often lag in implementation. And few agreements seize the opportunity to provide for temporary movement of workers. Similarly for example, in ASEAN, a concept called «shared growth» has been developed over time. An appropriate mechanism is

**«More space, more flexibility, more compromise: these should be the goals of the Southern agenda and the international civil society effort to build a new system of global economic governance.»**

being put in place for sharing of experience, skills, capital and even labor, with a view to stimulate growth in smaller economies. This, in turn, would result in deeper cooperation. Many countries in the region, having experienced better economic growth and development, are relocating their investments and industries to less developed neighbors while concentrating on more advanced sectors.

«Trade and trade-related agreements, whether bilateral or multilateral, regional, South-South or North-South are not an automatic guarantee for benefiting the poor equally. They are matters of making choices based on certain values, principles and strategies.»

#### **Conclusion**

Only time will tell us whether the recent push towards a more inclusive South-South cooperation is a political rhetoric or a step towards a more concrete and visionary engagement in order for poor countries to reap both political and economic benefits. Trade and trade related agreements, whether bilateral or

multilateral, regional, South-South or North-South are not an automatic guarantee for benefiting the poor equally. They are matters of making choices based on certain values, principles and strategies. Hence trade needs to be placed in the democratic public domain, as power structures ultimately cannot survive without the perception that they are legitimate. More space, more flexibility, more compromise: these should be the goals of the Southern agenda and the international civil society effort to build a new system of global economic governance. It is in such a more fluid, less structured, more pluralistic world, with multiple checks and balances, that the nations and communities of the South – and the North – will be able to carve out the space to develop based on their values, their rhythms and the strategies of their choice.

# The Essence of Development is Increasing the Diversity of Options and the Freedom to Choose among them

Roberto Verzola, Pabinhi et Philippines Greens (Philippines)

I should first thank Alliance Sud for this opportunity for voices from the periphery to be heard and considered, in the process of formulating policies. Switzerland is known for a stance which is independent, distinctive, and unique among European countries. Though not by any means perfect, its system has been praised by icons of the alternatives movement, like E. F. Schumacher (*Small is Beautiful*) and Kirkpatrick Sale (*Human-Scale*). I hope the Swiss people remain aware of this distinction and manage to keep it.

## Other worlds are possible

I must emphasize that when we look at alternatives, it should be less from an «either/or», «this or that», «one or the other» perspective of mutually exclusive choices, and more in terms of 1) increasing our range of options and 2) respecting the freedom of individuals, communities, societies and nations to choose the option(s) they think are best for them. That is, alternatives should mean *diversity* and *freedom of choice*.

This is actually a major, if not the main, flaw of current dominant options, including the WTO: the TINA syndrome («there is no alternative»). Social movements sometimes make a similar mistake. I find insufficient the idea that «another world is possible», because it does not highlight diversity enough. I would rather think TAMA («there are many alternatives») and «other worlds are possible». Let us likewise be wary of the TINABO syndrome («there is no alternative but ours»). These syndromes reflect mechanistic, linear models of development, rather than organic, multiple-branching models.

Diversity is the natural result of decentralized, locally-initiated develop-

ment. As local economies respond their needs and external challenges, and pursue their own development, confronted by the specific limits of the natural, human and other resources available to them, they will develop unevenly and in various directions, naturally leading to a diversity of communities, economies, cultures and societies. If individuals were free to choose among this diversity which societies they would join because it came closest to their own concepts of an ideal society, I believe we can come as close to individual and collective happiness as we can be.

This model of decentralized development has been thoroughly explained and justified by Schumacher, Sale and others. If I had more time, I could further provide solid theoretical justification for this approach based on systems design, which puts reliability ahead or on par with efficiency as a criterion for designing systems – and most economies today are certainly designed more than evolved systems. Reliability, which focuses on reducing the risk of system failures, supports such policies as trade barriers, import-export controls, regulation, and preference for local actors, based on the principle of modularization. We can also find modularization in the biological world: the species barrier. Reliability – or risk reduction, which is also called the «precautionary principle» – is the blind side of economics, which has focused exclusively on efficiency.

## Many possible alternatives

The other thing I would like to say about alternatives is that there are already so many of them, but for various reasons, they are given little chance to prove themselves.

Let me just list a few.

For:	we have:
International, national laws	local laws
Single regional or national currency	local money
Production of a few goods for the international market based on comparative advantage	local production of a wide range of goods for the local market based on local needs
Export-oriented trade policies	import-substituting trade policies
Landfills, incinerators	at-source segregation, recycling, composting
Private cars	public transportation
Medical treatment	prevention and public health measures
Traditional schools	free schools
Fossil/nuclear power	clean renewable energies
High technology	appropriate technology
Chemical agriculture	organic farming
Hybrid rice	system of rice intensification
Vitamin A rice	varied diet of local vegetables
Bt crops	cultural pest management practices
Radio/TV monopolies	low-power radio/TV
Microsoft	free software, Linux/GNU

The last seven on the list are areas I have been personally working on. Again, let me emphasize that I am talking here of expanding our options or in some cases a phase out, rather than a complete change by tomorrow. Of course, in a few instances, as in the current GMO crops, we are totally opposed to their environmental release because of the irreversible nature of their introduction.

Recently, I browsed an issue of the *Millennium Next Whole Earth Catalog* (1994), which contains so much alternative tools, technologies and ideas that the catalog is twice the size of a typical phone book. This catalog also has 1980 and 1969 editions. Not all the technologies they list may be appropriate for every country, but many can be adapted to the particular needs of a country. There are also numerous viable «intentional communities», some of which have lasted for decades (e.g. the Twin Oaks community in the US, Gaviotas in Latin America, and Findhorn in Europe) showing the viability of some of these alternatives. I have seen at least two editions of the *Directory of Intentional Communities* (1991, 1996) detailing such efforts in the U.S. Similar versions of

these catalogs, directories and other listings of alternatives can be found in Europe, I'm sure (like the 1998 *Directory of Eco-villages in Europe*).

### **Obstacles to the mainstreaming of alternatives**

If there are so many of these alternatives, how come so few of them have become mainstream?

I can identify at least five ways by which alternative approaches to livelihood, production and trade are discriminated against, making it more difficult for these alternatives to prove themselves. Until these biases are removed, implementing alternatives will remain an uphill battle:

1. *Biases in the legal system*, which often simply declare alternatives illegal, or saddle them with expensive, complicated legal hurdles. Eg., local independence, local money, low-power radio stations, hemp-based products, organic farming (because the labelling requirement is imposed on organic instead of the chemically-grown products).
2. *The hidden costs of dominant options are not fully accounted for* due

to the incomplete accounting of environmental, health, social and other costs, making the dominant options appear more efficient and less costly than they really are.

3. *The dominant options are often heavily subsidized*, making it difficult for alternatives to compete. E.g., the built-in subsidy for global players on the Internet (which comes from the fact that local and international communications are charged the same rate, although local traffic uses fewer and cheaper network resources); the fossil/nuclear subsidy; the subsidy for chemical farming; and now, the subsidy for GMOs. On the other hand, alternatives enjoy very little government subsidy, if at all, and are required to prove their viability in a harsh market against heavily subsidized, well-established dominant options.
4. *Corruption favors the dominant option*. The more expensive the product/service, the higher the «commission»; bigger firms can afford bigger payoffs. This is often the reason landfills and incinerators are preferred over at-source segregation, recycling and composting; or why Microsoft products are preferred over Linux and other free software.
5. *Flawed measures of development*: e.g. «goods» as well as «bads» both increase GNP, making it more difficult for good alternatives to show their economic superiority over bad dominant options.

But even without these biases, mainstreaming alternatives remains a challenge to all social movements and change agents. Although many have

## «Alternatives should mean *diversity* and *freedom of choice*.»

been tried out and proven effective, few have been combined together to support a viable alternative community. Efforts precisely of this kind are being tried out in «intentional communities» in several continents, which provide us an exciting glimpse of the possibilities of diversity and decentralized local development.

The challenge is how to help these emerging communities become resilient and strong enough so that they can resist and survive the expected attacks from the homogenizing pressures of global forces and – beyond this – to draw more people to embrace these communities' goal of pursuing a happy life of material sufficiency but not excess, open self-development, and harmony with the rest of the living world. Gandhi envisioned India as a «federation of villages». It is a vision that can also apply to the Philippines, and perhaps to Europe and the rest of the world as well.

This concept of providing a variety of options and giving nations, communities and individuals the freedom to choose among them goes against the grain of WTO thinking. WTO imposes a single, uniform set of development, trade, agriculture, investment, services, and finance policies over the entire globe, with threats of punishment against members who would choose a different path.

Until WTO changes in a fundamental way, we have to find ways of realizing our preferred paradigm of diversity and freedom of choice outside the WTO's monocultural paradigm.

In der Reihe **GLOBAL<sup>+</sup>-dokument** veröffentlicht Alliance Sud Positionspapiere, Tagungsbeiträge und andere entwicklungspolitische Stellungnahmen.

*dokument* ist als pdf-Download ([www.alliancesud.ch/publikationen](http://www.alliancesud.ch/publikationen)) oder auf Papier (Einzelausgabe: Fr. 7.–) erhältlich. Bisher sind in der Reihe *dokument* erschienen:

- Die Multis als soziale und ökologische Avantgarde? – Diskussionsbeitrag zum Global Compact der UNO, dokument 1, November 2002
- Recht auf Freihandel oder Recht auf Nahrung? – Positionspapier zur internationalen Agrarpolitik, dokument 2, Februar 2003
- Die Gewinne privat, das Risiko dem Staat? – Public-Private Partnerships und öffentliche Dienste in Entwicklungsländern (Dokumentation der Tagung vom 18. November 2003 in Bern), dokument 3, Januar 2004
- Wasser braucht den Schutz des Völkerrechts – Argumente für eine internationale Wasserkonvention, dokument 4, April 2004
- Die Strategie der Arbeitsgemeinschaft, dokument 5, Oktober 2004
- Welcher Handel nützt den Armen? – Zehn Jahre WTO aus der Sicht des Südens, dokument 6, Mai 2005
- Keine Kürzung der Entwicklungshilfe! Informationen zum Schweizer Beitrag an die EU-Kohäsion, dokument 7, Oktober 2005
- Gentechnologie bekämpft den Hunger nicht – Schweizer Hilfswerke für Gentech-Moratorium in der Landwirtschaft, dokument 8, November 2005

**Blieben Sie entwicklungspolitisch auf dem Laufenden!**

## Abonnieren Sie **GLOBAL<sup>+</sup>**

Die Zeitschrift von Alliance Sud informiert viermal jährlich kompetent zu Fragen der Globalisierung und Nord/Süd-Politik.

- Probeexemplar
- Jahresabo Schweiz Fr. 25.–
- Jahresabo Ausland Fr. 35.–
- Unterstützungsabo Fr. 50.– und mehr

Bitte Talon ausfüllen und einschicken an:

GLOBAL<sup>+</sup>, Postfach 6735, 3001 Bern, Telefon 031 390 93 30, E-Mail: [globalplus@alliancesud.ch](mailto:globalplus@alliancesud.ch)

# Inhaltsverzeichnis

<b>Für mehr Vielfalt in der Handelspolitik – Resultate des Symposiums</b>	
«Welcher Handel nützt den Armen?» .....	1
Michel Egger, Alliance Sud	
<b>Towards Practical Alternatives to the Prevailing Trade Policy</b> .....	11
Ha-Joon Chang, Faculty of Economics, University of Cambridge (UK)	
<b>L’Etat face aux défis du commerce international – une perspective africaine</b> .....	19
Elhadj Amadou Cheikh Kanouté, Consumers International Afrique (Zimbabwe)	
<b>The WTO at a Critical Juncture</b> .....	25
Chien Yen Goh, Third World Network (Malaysia)	
<b>Políticas nacionales de desarrollo y libre mercado</b> .....	29
Jesús Ojanguren Ruiz de Larrínaga, Centro de promoción urbano-rural/CPUR (Perú)	
<b>Recentrer le commerce sur les marchés locaux et régionaux</b> .....	33
Soeur Thérèse Kikobo Nzey, Centre de développement rural (République démocratique du Congo)	
<b>Re-embedding the Economy in Society</b> .....	36
David Kadam, Swissaid (India)	
<b>The Essence of Development is Increasing the Diversity of Options and the Freedom to Choose among them</b> .....	40
Roberto Verzola, Pabinhi et Philippines Greens (Philippines)	