

# Aid for Trade?

## An Evaluation of Trade-Related Technical Assistance

### Achtergrond

Handelsgerelateerde technische assistentie (in het Engels: Trade-Related Technical Assistance, afgekort TRTA) is een verzamelterm voor allerlei vormen van technische assistentie gericht op het versterken van onderhandelingscapaciteit, nationaal handelsbeleid en/of export-capaciteit van ontwikkelingslanden.

Vanaf de eerste ministeriële conferentie van de Wereldhandelsorganisatie (WTO) in 1996 hebben bilaterale donoren – met name Nederland – en multilaterale instellingen het belang onderstreept van TRTA voor de integratie van ontwikkelingslanden in het wereldhandelsstelsel. Nederland heeft zich internationaal geprofileerd als een voorstander van TRTA gericht op Minst-ontwikkelde Landen (MOLs), TRTA gebaseerd op *needs assessments* en *country ownership*, en coördinatie van het aanbod van TRTA.

In scherp contrast met verklaringen van bilaterale donoren en multilaterale instellingen over het belang van TRTA, staat het gebrek aan inzicht over wat is gedaan en bereikt met dit instrument. Mede ingegeven door het belang dat door Nederland wordt gehecht aan het meten en zichtbaar maken van resultaten van ontwikkelingshulp, begon IOB daarom een evaluatie van dit instrument. Het doel van de IOB-evaluatie was het beschrijven en beoordelen van resultaten van TRTA, zoals (mede) gefinancierd door Nederland. De evaluatie concentreerde zich op multilaterale programma's en internationale organisaties, omdat Nederland het multilaterale kanaal beleidsmatig als het belangrijkste kanaal voor financiering van TRTA heeft beschouwd.

### Hoofdbevindingen en aandachtspunten

**1. Bij het ontwerpen en uitvoeren van TRTA programma's en projecten werd te weinig aandacht besteed aan de formulering en het gebruik van indicatoren om het gebruik en de doorwerking van TRTA te kunnen meten.**

Dossiers van het Ministerie van Buitenlandse Zaken gaven heel weinig inzicht in wat werkelijk was gedaan en bereikt met TRTA. (a) Hoe kan het ministerie voortgang monitoren en dialoog voeren met contract partijen indien dergelijke informatie ontbreekt? (b) Hoe kan de wens van het ministerie om meer inzicht te krijgen in wat is gedaan door ontwikkelingslanden met TRTA uitgewerkt worden in beoordelingsmemoranda?

**2. Technische papers en regionale seminars van de United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) op het terrein van investering en competitie werden gewaardeerd, maar hun gebruik en doorwerking kon niet bepaald worden. UNCTAD was niet een transparant en efficiënt kanaal voor verlening van TRTA.**

Sinds 1991 heeft Nederland de technische assistentie programma's van de UNCTAD ondersteund met een jaarlijkse bijdrage van € 450.000 zonder inzicht in wat is bereikt met deze TRTA door ontwikkelingslanden. Hier kwam geen verandering in toen Nederland in 2002 besloot de financiële steun te oormerken voor programma's op het terrein van investering en competitie. (a) Denkt Nederland dat het gebrek aan transparantie en efficiëntie van UNCTAD als beheerder van fondsen voor TRTA programma's snel en effectief aangepakt kan worden? (b) Dient de rol van de UNCTAD als kanaal voor TRTA worden verbeterd of beëindigd?

**3. Gefocuste TRTA van kleine, internationale NGOs/IGOs aan vertegenwoordigers van niet-MOLs in Genève was efficiënt en effectief.**

Het Advisory Centre on WTO Law (ACWL) en het Quakers United Nations Office (QUONO) werkten op efficiënte en effectieve wijze aan versterking van onderhandelingscapaciteit van ontwikkelingslanden bij multilateraal handels-overleg of geschillenbeslechting in Geneve. Echter, alleen vertegenwoordigers van niet-MOLs maakten (dankbaar) gebruik van hun diensten. (a) Kan de focus van deze kleine en gespecialiseerde organisaties verbreed of verlegd worden naar MOLs, zonder verlies van efficiëntie en effectiviteit? (b) Dient Nederland de financiële steun aan deze organisaties te verbinden aan de voorwaarde dat zij óf hun diensten uitbreiden naar hoofdsteden van MOLs óf zelf zwaarder inzetten op belangenarticulatie namens MOLs (zonder vertegenwoordiging) in Geneve?

#### **4. Geïntegreerde TRTA van grote multilaterale organisaties aan MOLs was niet efficiënt en effectief in de bezochte vier Nederlandse partnerlanden (Burkina Faso, Ethiopië, Jemen en Tanzania).**

Bij hun start in 1996 en 1997 zijn het Integrated Framework for Trade-Related Technical Assistance to LDCs (IF) en het Joint Integrated Technical Assistance Program (JITAP) gepresenteerd als omvattend en veelbelovend. Beide programma's zijn op landen-niveau gericht op versterking van *pro-poor* handelsbeleid en institutionele capaciteit van MOLs. De beperkte capaciteit van MOLs om het IF en JITAP te runnen en de magere resultaten van zowel het IF als JITAP in de bezochte vier landen geven aanleiding tot de volgende vragen: (a) Zijn het IF en JITAP *the right thing to do* in MOLs indien deze programma's een te zware belasting vormen voor de personele en institutionele capaciteit van deze ontwikkelingslanden? (b) Dient het Integrated Framework door Nederland nog steeds als de sleutel gezien te worden tot het beleidsmatig en institutioneel koppelen (*mainstreaming*) van handelsbeleid en ontwikkelingsbeleid van MOLs met het oog op hun integratie in het wereldhandelssysteem?

#### **5. Country ownership van IF en JITAP (in de zin van politieke comittering op hoog niveau en sterke betrokkenheid van de private sector en maatschappelijke organisaties) was zwak in de bezochte vier Nederlandse partnerlanden.**

Het IF en JITAP zijn ontworpen en worden aangestuurd door multilaterale instellingen (WTO, UNCTAD, ITC, UNDP, IMF en Wereldbank). De personele en institutionele capaciteit van MOLs voor het runnen van deze multilaterale programma's is beperkt. In het geval van het IF zijn ministeries en vertegenwoordigers van de private sector niet op de hoogte van het concept en doel van *mainstreaming* van handel in ontwikkelingsplanning óf begrijpen het niet óf zijn er niet mee eens. Niet handel maar gebrekkige investeringen en productie-capaciteit worden gezien als de grootste bottleneck gezien voor economische groei van MOLs. (a) Is het realistisch te verwachten dat multilaterale organisaties het eigendom van hun grote, geïntegreerde TRTA programma's kunnen overdragen aan MOLs? (b) Is het realistisch te verwachten dat MOLs het eigendom van grote, geïntegreerde TRTA programma's van multilaterale organisaties willen overnemen indien deze MOLs het concept en hoofddoel van *mainstreaming* niet kennen, begrijpen of onderschrijven?

#### **6. Coördinatie tussen Den Haag en ambassades inzake IF en JITAP in de bezochte vier Nederlandse partnerlanden was slecht.**

Ambassades van bilaterale donoren die het IF en JITAP ondersteunden, waaronder Nederland, hadden een negatieve opvatting over deze programma's of kenden ze amper. Ze hielden zich liever bezig met hun eigen bilaterale hulp-programma's, waaronder programma's gericht op ontwikkeling van de private sector. In het geval van Nederland bestaat een soort taakverdeling tussen Den Haag, PV Geneve en ambassades op het terrein van handel, bedrijfsleven en ontwikkeling: Den Haag doet de wereldwijde multilaterale programma's, PV Geneve brengt het Nederlands standpunt in bij multilaterale onderhandelingen in Geneve, en ambassades houden zich bezig met programma's gericht op het bedrijfsleven of ondernemingsklimaat. Van informatie-uitwisseling, samenwerking en synergie tussen deze drie onderdelen van het Ministerie van Buitenlandse Zaken is nauwelijks sprake. (a) Wil Nederland deze informatie-uitwisseling, samenwerking en synergie vorm geven? (b) Zo ja, hoe?