الفصل الرابع

توسيع الصلاحيات

كنا قد وجدنا في الفصلين الثاني والثالث أن البنى والعمليات التي تستند إليها أعمال منظمة التجارة العالمية شديدة الشبه بتلك التي كانت تقوم بها الغات بيد أن WTO من حيث اتساع صلاحياتها وامتدادها تقوم بالتشريع وإصدار الأحكام في مجالات تتجاوز كثيراً إجراءات الحدود التي كانت تشغل الغات. فقد كان محور اهتمام الغات (كما يشير اسمها الاتفاقية العامة للتعرفة الجمركية والتجارة) التعرفات الجمركية والإجراءات الأخرى المتصلة بالحدود التي تطبق في تجارة البضائع، وفيما تشتمل اتفاقيات منظمة التجارة العالمية على التعرفات الجمركية، فإنها تشمل كذلك عوائق التعرفات غير الجمركية، ثم تمتد لتشمل مجالات الخدمات وحقوق الملكية الفكرية. وكثير من هذه الاتفاقيات تحمل المنظمة إلى مجالات كانت تعتبر تقليدياً مما يقع في نطاق السلطات القضائية المحلية للدول. وفي هذا الفصل سوف أقوم بتحليل صلاحيات WTO عبر نظرة شاملة للاتفاقيات المعقودة وإياها. ومن المحتم أن تنظيم بعض هذه المجالات إنما هو نتاج العولمة التي تأتي بمشكلات جديدة. وتقتضي بالضرورة تعاوناً دولياً. بيد أنه بصرف النظر عن وضوح محتواها التكنوقراطي والمبهم فإن وضع القواعد في منظمة التجارة العالمية عملية سياسية

بشكل أساسي فاختيار من ينضم إلى الاتفاقيات ومن يستبعد أمران يتأثران بصورة حاسمة بمصالح الأقوياء. كما أن أثر هذه الاتفاقيات غالباً ما برهن على أنه غير متماثل، إذ ظل الكثير من الفوائد الموعودة للبلدان النامية غير متحقق.

بنية الاتفاقيات

تعتبر اتفاقيات منظمة التجارة العالمية نتاج المفاوضات التي جرت في جولة الأورغواي التي اكتملت في مراكش عام 1994. وكانت الاتفاقية التي تجاوزت مجموع كل الاتفاقيات وبلغت ما يزيد عن 550 صفحة مطبوعة، هي اتفاقية إنشاء منظمة التجارة العالمية(WTO). وتضم الاتفاقية الأساسية أربعة ملاحق رئيسة تحتوي على مادة القواعد والالتزامات التي على الأعضاء التقيد بها. ويتألف الملحق 1 من ثلاثة أقسام تغطي البضائع والخدمات والملكية الفكرية على التوالي. كما يحتوي الملحق الأول على جداول الالتزامات التي يتعهد كل بلد عضو القيام بها ويزيد عدد صفحاتها على 30000 صفحة مطبوعة! أما الملحقان 2 و 3 فيختصان بالتفاهم حول تسوية النزاع وآلية مراجعة السياسة التجارية. وأخيراً فإن الملحق 4 يغطي الاتفاقيات المتعددة الأطراف الأربع، أي الاتفاقيات التي وقعتها المجموعات الفرعية لكافة البلدان الأعضاء. وهناك سوى ذلك عدة نصوص قانونية أُضيفت إلى مجموعة الاتفاقيات التي أنجزت منذ عام 1994 مثل بروتوكولات الانتساب واتفاقية التكنولوجيا الدولية والتفاهم حول الخدمات المالية.

وفي هذا الفصل سوف أركز على أعمدة الملحق 1 الثلاثة، وإن كنت سأتطرق إلى ذكر بعض الاتفاقيات المتعددة الأطراف. وسوف أتناول بالتحليل الملحقين الثاني والثالث في الفصل التالي.

إن التداخل الواسع الوحيد بين الاتفاقيات التي عقدتها منظمة التجارة العالمية وسلفها الغات كامن في الملحق 1 آ، أي الاتفاقية

2. بنية اتفاقيات منظمة التجارة العالمية

المظلة	اتفاقيات تأسيس منظمة التجارة العالمية		
	بضائع (الملحق 1 آ)	خدمات (الملحق 1 ب)	الملكية الفكرية (الملحق 1 ج)
مبادئ أساسية	الغات GAAT	الغاتس GATS	الملكية الفكرية المتصلة بالتجارة
تفاصيل إضافية	بضائع، اتفاقيات وملاحق أخرى	خدمات ، ملاحق	
التزامات دخول الأسواق	جداول التزامات البلدان	جداول التزامات واستثناءات للدولة الأكثر رعاية	
تسوية النزاع	تسوية النزاع الملحق 2		
الشفافية	مراجعات سياسات التجارة الملحق 3		
اتفاقيات متعددة الأطراف	تجارة الطائرات المدنية ـ مشتريات الحكومة منتجات الألبان ومشتقاتها ـ لحم بقري		

المتعلقة بتجارة البضائع والتي تعرف باتفاقية الغات 1994، وينبغي عدم الخلط بينها وبين اتفاقية الغات 1947 التي كانت محدودة أكثر من حيث شمولها وفروعها المتعددة الجوانب. فقد تناولت الغات 1947 حواجز التعرفة الجمركية أمام تجارة البضائع أساساً وكان توغل الغات في مجال عوائق التعرفة غير الجمركية قد تم عبر القواعد الطوعية المتعلقة بالحالات التي تشمل عدة أطراف في جولتي كينيدي وطوكيو. وتتولى منظمة التجارة العالمية الجمع بين هذه الأنظمة المتعددة في مبدأ الالتزام الشامل بدمجها القواعد المتعددة الأطراف في الغات 1994. وبالنتيجة انغمست الغات 1994 في مجالات تقع خارج نطاق سلطة الغات 1947 مثل القيود الفنية أمام التجارة والدعم الحكومي، ومكافحة الإغراق، والتقويم الجمركي والخ... وفي حين أن الغات الأصلية تعاملت مع تجارة البضائع، فإن الملحقين 1 ب و 1 ج ـ وهما نتاج المفاوضات في جولة الأورغواي ـ يدخلان مجالاً جديداً من الخدمات وحقوق الملكية الفكرية ضمن سلطة منظمة التجارة العالمية. وبما أن الحواجز الرئيسة أمام التجارة في ما يسمى ب «القضايا الجديدة» التي طرحتها جولة الأورغواي ليست من إجراءات الحدود وإنما هي عوائق غير جمركية مرتبطة بنظام محلي، وتضمينها في لوائح منظمة التجارة العالمية يقحم المنظمة بقوة في منطقة الحكم المحلي. وجدير بالتنويه أن منظمة التجارة العالمية تضم العديد من البنى والإجراءات التي ورثتها عن سلفها، سوى أن أنظمتها تبلغ مجالات لم تبلغها الغات ولا كانت تعتزم اقتحامها إطلاقاً.

والسبب في هذا التحول الدراماتيكي في الصلاحيات الممنوحة لمنظمة التجارة العالمية عن أنموذج الغات يمكن أن نجده في ظاهرتين. الأولى تظهر في تحول أنماط الإنتاج والميزة النسبية للبلدان المتقدمة، بدءاً بالولايات المتحدة، من إنتاج المنتجات الصناعية إلى الخدمات وحقوق الملكية الفكرية. ولكي تحظى أي منظمة للتجارة بالتزام البلدان المتقدمة، فمن المحتم أن تشمل مسؤولياتها قضايا ذات أهمية قصوى لهذه البلدان. ولقد قادت تلك الميزات النسبية الذي يتمتع بها العالم المتقدم جدول أعمال جولة الأورغواي. وفي عقد الثمانينات من القرن العشرين كانت «نظرية دراجة الغات» ـ التي تنسب إلى فريد بيرغستن ـ موضع إشارة عموماً: إذا لم تستمر دراجة الغات في الدوران فسوف تتدحرج وتسقط. وهكذا يمكن النظر إلى توسيع جدول أعمال WTO كجزء من عملية التكيف ذاتها والميزة النسبية المتغيرة للبلدان الأعضاء.

أما السبب الثاني للصلاحيات الأوسع التي منحت لمنظمة التجارة العالمية فيكمن في نظرية إنجازات الغات. التي كانت فائقة النجاح في تخفيض التعرفات الجمركية المفروضة على المنتجات الصناعية. ولكن حين حُظرت الحواجز الجمركية أخذت البلدان تلجأ إلى أشكال من الحماية لا تدخل فيها التعرفات الجمركية. وفي مقارنة لطالما يستأنس بها ويرددها المرددون شبه روبرت بالدوين تحرر التجارة بتجفيف مستنقع: جهود ناجحة في ضخ المياه تؤدي إلى نقصان مستوى المياه (التعرفات الجمركية). كما تكشف عن صخور وأحجار وعوائق أخرى (حواجز التعرفات غير الجمركية) تحت السطح.

ولتنظيف هذه الأرض المجففة يقتضي الأمر تدخلات في الأنظمة الداخلية التي تأخذ بها الدول الأعضاء. ومن هذا المنظور يمثل توسيع جدول أعمال منظمة التجارة العالمية أمراً يتجاوز قليلاً الخطوة الحتمية التالية في عملية تحرير التجارة. على أن هذا التوسيع لجدول أعمال WTO لم يحدد المحتوى الفعلي لقواعدها. ولسوف أتناول في الفقرات التالية ما يخضع للنظام وعلى قواعد أي طرف تعتمد توازنات القوى في منظمة التجارة العالمية وتؤثر أكثر في التفاوت والتهميش داخل المنظمة.

الاتفاقية المتعددة الأطراف حول تجارة البضائع/الغات 1994

تقوم اتفاقية الغات 1994 على اتفاقية الغات 1947 وما زالت ــ أمام تجارة البضائع. وتتضمن الاتفاقية القواعد التي تطبق على تجارة البضائع وتضم جداول تفصيلية بالالتزامات المترتبة على كل بلد في ما يتعلق بتخفيضات التعرفات الجمركية والالتزامات المفروضة. كما أن أنظمتها العامة تشمل مجالات مثل وضع البلد الأكثر رعاية (MFN)، والمعاملة الوطنية والتقويمات الجمركية، وإزالة القيود الكمية والأعمال الطارئة التي تفرض للحد من الاستيراد. واستئناساً ببرنارد هوكمان وميتشيل كوستيكي نقول أن هناك ثلاثة أهداف تكمن وراء بنود واتفاقيات الغات العديدة: إرساء مبدأ عدم التمييز ومنع القيود الكمية (QRs) والحيلولة دون المراوغة في تطبيق مبدأ عدم التمييز وغير ذلك من الالتزامات والتعهدات التي قبلت البلدان الأعضاء بالتقيد بها.

وإذا أخذنا بالنجاح الذي حظيت به اتفاقية الغات 1947 في تحقيق الهدفين الأولين نجد العديد من المواد والاتفاقيات في الغات 1994 توفر طرائق تكفل أن نجاحات الغات القديمة لن تنقضها الحواجز التي لا تتصل بالتعرفات الجمركية.

والسبب في أن الغات 1994 تمكنت من البروز بشكلها الواسع المثير للإعجاب يكمن في التسوية التفاوضية في جولة الأورغواي. فلقد شكلت اتفاقية الغات 1994، بما احتوت من التزامات بالتعرفة الجمركية، وشمولها على حواجز غير جمركية، ومتطلبات الالتزام بالشفافية، جزءاً مما يسمى «الصفقة الكبرى» في مفاوضات جولة الأورغواي. ذلك أن البلدان النامية كانت قد وافقت على القبول بأنظمة أشد صرامة تتدخل في المجالات التي تقع داخل بلدانها ومجالات جديدة تتجاوز قطاع البضائع التقليدي كما سوف تبين المقاطع التالية. وقد تلقت هذه البلدان، بالمقابل، وعوداً بأن يتضمن النظام الجديد همومها الكبرى. ومن المسلّم به أن إشارات التذمر قد تطايرت وقت توقيع الاتفاقيات؛ ثم ما إن مضت عشر سنوات على اتفاقية مراكش حتى أخذ بعض قدامى المتحمسين للاتفاقيات يلحظون أن البلدان النامية بدأت بالتحول عن مواقفها. ولسوف نتفحص في ما يلي طبيعة التنازلات والبلدان التي قدمت هذه التنازلات في «الصفقة الكبرى» لكي يحظى العالم بمنظمة تجارة عالمية.

التعرفات الجمركية والتجارة

تمثل التعرفات الجمركية شكلاً من الحماية كثيراً ما يستخدم لهذه الغاية. ذلك أن معظم علماء الاقتصاد يعتبرون التعرفات صيغة مفضلة لتقييد الحصص. ومرد ذلك أن الحصص يغلب عليها التعسف وقطع الصلة بين الأسعار المحلية والخارجية، وزيادة السعي إلى الربح والفساد في الاقتصاد المحلي. ونتيجة لذلك تولي الغات 1947 و 1994 هذا الموضوع القدر الكبير من عنايتها. وتقتضي المادة العاشرة باستبعاد عام للقيود الكمية؛ أما التعرفات الجمركية فمسموح بها. ويحدد برنارد هوكمان ومايكل كوستيكي. قاعدتين أساسيتين للتعرفة الجمركية لدى منظمة التجارة العالمية، أولاً يجب ألا تعتمد التعرفات، وفق منطوق الفقرة الخاصة بوضع البلد الأكثر رعاية التي تناولناها في الفصل السابق، التمييز بين حالة وأخرى. ثانياً يحظر على البلدان رفع التعرفات الجمركية فوق مستويات تم الالتزام بها في الجداول، بمعنى أنه لا يمكن لبلد ما أن تتجاوز التعرفات لديه «الالتزامات الجمركية». ويستخدم في ذلك أسلوب اللائحة الايجابية في الجداول، ومؤدى ذلك أن الالتزامات إنما تسري على تلك المنتجات المحددة التي تدخلها البلدان في جداولها.

كان أحد الانجازات العديدة التي أتت بها جولة الأورغواي زيادة عدد المنتجات التي تخضع للتعرفة الجمركية وعدد البلدان التي أخذت بهكذا التزامات أيضاً. وكانت المستعمرات السابقة، حتى جولة الأورغواي، قد انضمت إلى الغات دون الدخول في مفاوضات التعرفة

الجمركية، فيما كان أسلوب المعاملة الخاصة والتفضيلية عاملاً إضافياً في استثناء هذه البلدان من تقديم جداول التعرفة الجمركية. وقد أدى إنشاء منظمة التجارة العالمية إلى انقلاب هذا كلياً، بعد أن أصبح فرضاً على أعضاء المنظمة جميعهم تقديم جداول بالتعرفات الجمركية التي يعتمدونها. وتبين أن البلدان النامية هي المسؤولة عن هذا التحول الذي تم نتيجة الصفقة الكبرى. وكان ذلك حين تلقت هذه البلدان الوعد بتخفيض التعرفات الجمركية المفروضة في الأسواق الشمالية على البضائع التي تتمتع فيها تلك البلدان بميزة نسبية. ومن ذلك الزراعة التي كانت مستثناة من قوانين الغات في الماضي. وقد صار الأعضاء ملزمين، وفق الغات 1994، بربط منتجاتهم الزراعية 100 % بالتعرفة الجمركية. كذلك نصت الاتفاقية على وضع حد للمعاملة الاستثنائية الممنوحة للمنسوجات والملابس عبر التصفية المرحلية لاتفاقية النسيج المتعدد الألياف. ومقابل هذه المكاسب ربطت البلدان النامية تعرفاتها الجمركية. وقد ذكر هوكمان وكوستيكي أن 22 % وحسب من المنتجات الصناعية المصدرة من البلدان النامية كانت مرتبطة، قبل جولة الأورغواي. أما بعد جولة الأورغواي فقد ارتفعت هذه النسبة لتصل إلى 72 %. أما البلدان المتقدمة، بالمقابل، فقد حملت التزاماتها بما يخص المنتجات الصناعية إلى أبعد من ذلك، بأن زادت من حصة خطوط التعرفات الجمركية الصناعية والمرتبطة من 78 % إلى 99 %.

تكشف النظرة المتفحصة لهذه الالتزامات بالتعرفة الجمركية عن عدة مشكلات. فزيادة تلك الالتزامات التي أخذت بها البلدان النامية كانت ضخمة، إلا أنها لم تؤد إلى تحقيق مستوى مماثل من التحرير الفعلي للتجارة. وكان السبب في ذلك أن البلدان النامية ربطت تعرفاتها بمستويات أعلى بشكل ملحوظ من تعرفاتها المطبقة. وبالنتيجة لم تؤد الالتزامات إلى تحسين الدخول إلى السوق ضمن البلدان النامية؛ وكان الإنجاز الملحوظ الوحيد لهذه البلدان وضع سقف للتعرفة الجمركية ليس من السهل على بلد ما أن يتجاوزه دون مبرر. وقد أثارت هذه الجداول المحدودة الفعالية التي وضعتها البلدان النامية حفيظة الحكومات والممارسين والمنظرين. إذ أن استمرار هذه القيود التجارية المحكمة التي تأخذ بها البلدان النامية جعلها تبدو لبعضهم مهينة في حد ذاتها، إذا أخذنا في الاعتبار أن متوسط معدلات التعرفات الجمركية المطبقة على المنتجات الصناعية قد هبط ليصل إلى أقل من 3 % في البلدان المتقدمة وقد أسرع بعض الاقتصاديين الليبراليين إلى المحاججة بأن على البلدان النامية القيام بعمليات تحرير فعلية للتجارة قبل المطالبة بمزيد من التنازلات من العالم المتقدم. لكن تلك الجداول التي تطرحها البلدان المتقدمة بالرغم من معدلاتها المذهلة، بعيدة عن الكمال أيضاً.

تخفي معدلات تخفيض التعرفات الجمركية على البضائع الصناعية «ذرى تعرفة جمركية» عالية جداً ما تزال البلدان المتقدمة تحافظ عليها في منتجات مختارة، وكثير منها يشكل المواد الرئيسة

التي تصدرها البلدان النامية، كالجلود والمطاط والأحذية. وقد جرى استبعاد المنسوجات والمواد الزراعية، التي يتمتع عدد من البلدان النامية بميزة بارزة في تصديرها، من القواعد العامة للغات بوساطة الاستثناءات والإعفاءات؛ وكان أحد الإنجازات الرئيسة في جولة الأورغواي ضم هذه القضايا إلى منظمة التجارة العالمية. ولكن حتى ولو كان من المقدر الانتهاء من تنفيذ المراحل المتعددة لاتفاقية الخيوط في عام 2005 فإن التعرفات الجمركية التي وضعتها الدول المتقدمة للمنسوجات بقيت مرتفعة جداً. فمثلاً، التعرفة الجمركية المعتمدة في الولايات المتحدة وتشمل 52 % من المنتجات النسيجية والملابس قد تراوحت ما بين 15 إلى 35 %. كذلك تواجه القطاعات الأخرى التي تتمتع فيها البلدان النامية بميزة نسبية، مثل المنتجات الاستوائية والسمك حواجز عالية أمام دخول أسواق البلدان المتقدمة. ومؤدى القول، بعبارات أخرى، تظل عملية تخفيض التعرفة المتعددة الأطراف في نطاق رعاية منظمة التجارة العالمية تعاني الخلل الشديد لغير صالح اللاعبين الأضعف في النظام العالمي، بالرغم من أن تخفيضات التعرفة الجمركية على البضائع تتمتع بتاريخ يمتد خمسين عاماً، من إرث الغات.

فضلاً عن الاضطرار للتعامل مع ذرى التعرفات الجمركية المسموح بها في منظمة التجارة العالمية، تواجه البلدان النامية مشكلة «التدرج في التعرفة الجمركية»، حيث أن بنى التعرفة الجمركية تجعل الرسوم

الجمركية على المواد الخام أقل مما يجري تقاضيه على المنتجات المُعالجَة. وجدير بالإشارة أن مثل هذه البنى الضريبية تعيق معالجة السلع الأولية في البلدان النامية. ولئن كان التدرج في التعرفة الجمركية قد انخفض نتيجة المفاوضات في جولة الأورغواي فإن المشكلة ما زالت قائمة في بعض المجالات التي تتمتع فيها البلدان النامية بقوة وتعرقل نموها الاقتصادي. كذلك تمكنت بلدان معينة من إيجاد وسائل لاستخدام الحصص، رغم أن الحصص كانت ممنوعة دائماً في الغات. فقد حظرت المادة الحادية عشر من اتفاقية الغات 1994 نظام الحصص، ولكن حصص التعرفة الجمركية انتشرت في مجال رئيس، هو الزراعة. ونتيجة كثرة ذرى التعرفة وتدرج الرسوم الجمركية وحصص التعرفة وجدت البلدان النامية أن فوائد جولة الأورغواي قد قصرت عن بلوغ التقديرات (مثلاً، من خلال الدراسات التي أجراها البنك الدولي وسكرتاريا الغات) التي أملت تلك البلدان أن تتحقق حين وقعت الاتفاقيات. وكان أن أثار عدم الوفاء بالوعود التي صدرت عن جولة الأورغواي حقداً كبيراً لدى البلدان النامية وشكلت جزءاً بارزاً من جدول أعمال تحالفات البلدان النامية في المؤتمرين الوزاريين في سياتل (1999) والدوحة (2001).

الزراعة والنسيج

ما من مجال تظهر فيه مشكلات عدم الوفاء بالوعود في شكلها الأوضح كما في الزراعة والنسيج. وكان إدراج هذين القطاعين في الغات 1994 مكوناً رئيساً من الصفقة التي عرضت على البلدان

النامية. بيد أن الغات 1994 لا تضم هذين القطاعين ضمن القواعد العامة؛ بل إنها بالأحرى تشكل مجموعة من الاتفاقيات الخاصة بالقطاع حيث لا تسري القواعد العامة.

كانت اتفاقية الزراعة نتاج جهود منسقة بذلها تحالف من البلدان المتقدمة والنامية عرف باسم مجموعة كيرنز، إلى جانب التسوية الكبرى بين الاتحاد الأوروبي والولايات المتحدة (انظر الإطار). وقد استهدفت الاتفاقية «الأعمدة الثلاثة» لسياسة التجارة الزراعية: الوصول إلى الأسواق وآليات الدعم المحلي ودعم الصادرات. وبالإضافة إلى هذه الوسائل، تناولت الاتفاقية قيود التعرفة غير الجمركية من المعايير المتعسفة التي قد تستخدمها البلدان في اتفاقية إجراءات الصحة العامة وصحة النباتات (SPS) (تناقش لاحقاً في هذا القسم). وتبدو بعض هذه الالتزامات، للوهلة الأولى، متطرفة تماماً، خاصة إذا ما داخلتها مكاسب الشفافية التي ينبغي أن تبرز نتيجة لعملية الخضوع للتعرفة الجمركية، أي تحويل الحصص وطرائق الحماية الأخرى إلى تعرفة جمركية.

مجموعة كيرنز

كان ضم موضوع الزراعة إلى جدول أعمال جولة الأورغواي حدثاً تاريخياً، وقد أثار الدور الذي اضطلعت به مجموعة كيرنز انتباهاً كبيراً في هذا الحدث. وكانت مجموعة كيرنز للبلدان المصدرة للمنتجات الزراعية قد تشكلت عام 1986، وتألفت في بداية الأمر من الأرجنتين واستراليا والبرازيل، وكندا والتشيلي،

وكولومبيا، وفيجي وهنغاريا، وإندونيسيا وماليزيا، ونيوزيلندا والفلبين وتايلند والأورغواي. واختلفت هذه المجموعة عن الكثير من التحالفات التي قامت في الماضي من حيث أنها كانت تحالفاً من أجل موضوع محدد وضمت بلداناً متقدمة ونامية على حد سواء. وقد قامت هذه المجموعة رداً على حرب دعم المنتجات الزراعية التي نشبت بين الاتحاد الأوروبي والولايات المتحدة، والتي كانت تحدث تآكلاً في الميزة النسبية التي تتمتع بها البلدان المصدرة للمواد الزراعية ذات الدخل المتوسط ولا تستطيع توفير معدلات دعم منافسة للمنتجين لديها.

وما إن أفلحت هذه المجموعة في تدبير وضع الزراعة على جدول أعمال الجولة الجديدة حتى انتقلت إلى إنشاء تحالف للتوسط بين سياستين تقعان على طرفي نقيض، سياسة الاتحاد الأوروبي والولايات المتحدة. ولئن قدمت هذه المجموعة نفسها ككتلة تفاوض ذات جدول أعمال إيجابي (مقابل التحالفات المعرقلة التي دأبت البلدان النامية تقليدياً على تشكيلها) فإنها كانت على استعداد للتهديد بمنع صدور القرار، إن اقتضى الأمر. فلما تم ضم اتفاقية الزراعة في النهاية ضمن قرار اتفاقية مراكش عزا مراقبون كثيرون هذا الإنجاز إلى الجهود التي بذلتها مجموعة كيرنز في المفاوضات ومنذ ذلك الحين ظلت مجموعة كيرنز قرابة عقد من الزمن تحظى من العديد من المراقبين بالاعتبار على أنها نموذج للتحالف، وهذا ما أدى إلى سلسلة من المحاولات لعقد التحالفات التي تقتدي بمجموعة كيرنز في «دبلوماسية التحالف على أساس قضية» جامعة.

ولكن هذه التجارب لإقامة تحالفات تستند إلى قضية بالاقتداء بمجموعة كيرنز أدت إلى نتائج مختلطة وملتبسة. ومرد ذلك أن مجموعة كيرنز ذاتها كانت نتاج بعض الظروف المتناقضة التي لا يمكن تكرارها منها حرب الدعم المكلفة التي لا يمكنها الاستمرار فيها. وكان الاتحاد الأوروبي والولايات المتحدة ينشدان السيطرة عليها. كما أن مجموعة كيرنز كانت تشارك الولايات المتحدة في أهدافها البعيدة. يوم كانت جولة الأورغواي قائمة. وفي النهاية، كان معظم المحللين يركزون انتباههم على النجاح الذي حققته مجموعة كيرنز ويتجاهلون التهميش الذي أصابها في نهاية اللعبة. فالصفقة الأخيرة تمت في اتفاقية بلير هاوس بين الولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي في عام 1992، وكانت مجموعة كيرنز مهملة تماماً. ولما كانت الصفقة التي اختصت بالزراعة قد تمت بالتفاوض بين الاتحاد الأوروبي والولايات المتحدة، فليس من العجب أن تعاني اتفاقية الزراعة من عدة نقاط ضعف ومثالب تلحق الضرر بالبلدان النامية.

المصدر: Amrita Narlikar, International Trade and Developing Countries: Bargaining Coalition in GAAT and WTO. (London: Routledge, 2003).

وقد نصت الاتفاقية على حظر تقديم دعم جديد للصادرات. ولتحسين الوصول إلى السوق، كان النص على الالتزام بربط كافة التعرفات الجمركية للمواد الزراعية. وكفل وضع حصص تعرفة جمركية تفضيلية (TRQs) قيام حد أدنى من الالتزام بالسماح بدخول

السوق، وذلك لمنتجات معينة حيث قامت بعض البلدان بربط تعرفاتها الجمركية بمستويات عالية مانعة. وجدير بالتذكير أن نظام الحصص محظور في قوانين الغات، عدا هذه الحالة. أما في الزراعة فقد جرى التفاوض بشأن حصة معينة من المستوردات كأمر واجب في مجالات تربط البلدان فيها التعرفة الجمركية بمستويات معدلات عالية مانعة (مثلاً، سياسة التعرفة التي تطبقها اليابان على مادة الرز)، بحيث يسمح لبعض المستوردات بدخول الأسواق بمعدل تعرفة جمركية متدنية. وفيما يتصل بإجراءات الدعم المحلي (التي تنزع لتشجيع الإفراط في الإنتاج وبالتالي إحداث تشويهات في الأسواق الدولية)، فقد جرى التفاوض بشأن العمل بإجراءات دعم متدرج (AMS) تم حسابها باستخدام سنوات الأساس من 1986 حتى 1988 كأداة لتقويم مقدار ما تقدمه البلدان من دعم محلي لقطاع الزراعة. وصنف الدعم في أربعة صناديق وبذلك تسمح بالدعم للبعض وتحظره تماماً للبعض الآخر. والسبب في ذلك أن إجراءات الدعم المتدرج (AMS) ليست موجهة نحو إصلاح كل سياسة زراعية؛ وإنما غايتها تناول تلك السياسات ذات التأثير المشوه للتجارة. وهذا المنطق يمنع إجراءات الدعم الوطني في الصندوق الأحمر. أما الإجراءات الخاصة بالصندوق الأصفر فيجب تقليصها وفق النسب المبينة في اللائحة السابقة. ولكن الصندوق الأخضر يجيز بعض إجراءات الدعم الوطني مثل الأبحاث الممولة من الحكومة، وتوجيه إعادة توزيع الدخل للمزارعين الذي لا يقترن بالإنتاج والأمن الغذائي، كما جرى التفاوض

في أمر إضافة صندوق أزرق كجزء من اتفاق بليرهاوس بين الولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي مما يتيح للاتحاد الأوروبي دفع تعويض للمزارعين الذين طلب منهم الحد من الإنتاج وتغطية عجز ميزان المدفوعات للولايات المتحدة. كذلك نصت الاتفاقية على تحديد التخفيضات التي سيتم العمل بها في دعم الصادرات؛ ومنع تقديم دعم جديد للصادرات. أما الالتزامات المفروضة على البلدان النامية، وخاصة البلدان الأقل نمواً (LDCs)، بعد الأخذ في الاعتبار هموم البلدان المستوردة للغذاء حين كانت تجري مفاوضات جولة الأورغواي، فكانت أضعف كثيراً من تلك الالتزامات التي فرضت على البلدان المتقدمة. وفي النهاية بدت البلدان النامية وكأنما حققت لنفسها مكاسب ذات شأن.

يكشف الفحص الدقيق أن عملية التحرير ذاتها ظلت عملية محافظة جداً. وكما هو الحال مع الصناعة كانت التعرفات الجمركية مرتبطة عند مستويات أعلى من المعدلات المطبقة، مما أنتج «إلزاماً باهظاً»، ولما كان لا بد من تخفيض التعرفة الجمركية لكل بند بنسبة 15 %. في الحد الأدنى، فبوسع البلدان المتقدمة تركيز التخفيض في مجالات غير ذات أهمية للبلدان النامية وتظل قادرة على تحقيق معدل التخفيض المطلوب البالغ 36 % في ست سنوات. كذلك تم الاتفاق، على سبيل التنازل للاتحاد الأوروبي في اتفاقية بلير هاوس، على ألا يكون الدعم المتدرج AMS محدداً بمنتج. وبالنتيجة كان بوسع البلدان المتقدمة تنفيذ التخفيضات المطلوبة من حيث الدعم المحلي بالتركيز

على مجالات غير ذات أهمية كبيرة لدى البلدان النامية. وما زالت الزراعة قطاعاً ينال دعماً في البلدان المتقدمة أكثر مما تناله الصناعة. ويقدر تي. هيرتل ودبليو. مارتين في دراسة لهما صدرت في عام 2000 أن السياسات الزراعية للبلدان المتقدمة تكلف البلدان النامية خسائر سنوية في مجال الإعانات الاجتماعية تبلغ 40 مليار دولار. ولقد تضمنت اتفاقية الزراعة «جدول أعمال مستقبلي» كان مقدراً له البدء بالتنفيذ في عام 2000، إلا أن تحرير الزراعة ما يزال مستعصياً وعملية معقدة (سوف تناقش في الفصل السادس).

كذلك لم تأت اتفاقية المنسوجات والألبسة (ATC) بالفوائد المتوخاة منها. فنتيجة للقيود التي تفرضها البلدان المتقدمة على الاستيراد في هذا القطاع، تستمر البلدان النامية في تحمل خسائر تبلغ 10 مليار دولار سنوياً في المعونات الاجتماعية. وقد يبدو استمرار هكذا خسائر مدعاة للاستغراب للوهلة الأولى، خاصة وأن اتفاقية المنسوجات والألبسة قد نصت على تنفيذ نظام الحصص بموجب اتفاقية المنسوجات المتعددة الألياف (MFA) وفق أربع مراحل وعلى مدى عشرة أعوام. ولكن عدم التحديد الدقيق لما سيتم تحريره سمح للبلدان المتقدمة بترك تحرير بعض أهم المواد بالنسبة للبلدان النامية للمرحلة الأخيرة، أي في نهاية عام 2004. وبالنتيجة لم يتحقق الكثير من الفوائد مما كان متوقعاً حصوله في العقد الأول من حياة منظمة التجارة العالمية، وبالتالي يوازن التكاليف التي تكبدتها البلدان النامية بشمول قضايا مثل حقوق الملكية الفكرية وإجراءات الاستثمار، والخدمات.

قواعد وأنظمة وقيود التعرفات غير الجمركية

لئن ظلت فوائد الغات 1994 غير محققة فتكاليف تنفيذ الاتفاقية ازدادت بعد وضع مجموعة من القواعد أشد صرامة وقسوة. كذلك فإن بعض هذه القواعد تتداخل مع تلك التي وضعت في جولة طوكيو لمعالجة موضوع انتشار قيود التعرفات غير الجمركية. بيد أن الغات 1994 فرضت التزام كافة الأعضاء بهذه القواعد، على العكس من جولة طوكيو، التي لم يكن لديها سوى قواعد يتم الالتزام بها طوعاً في هذه الموضوعات. فضلاً عن أن مضمون هذه المعايير الإلزامية أكثر اتفاقاً في العادة مع معايير البلدان المتقدمة منها مع المعايير المعتمدة لدى البلدان النامية. وهكذا ذهب جيه. مايكل فينجر وفيليب شولر في دراسة قدماها للبنك الدولي إلى أن محتوى اتفاقيات مثل اتفاقية التقويم الجمركي وقيود الصحة العامة وصحة النباتات (SPS) واتفاقية الملكية الفكرية المتصلة بالتجارة (TRIPs) تساويان قول البلدان المتقدمة للآخرين: «خذوا بطريقتي!» لذلك غالباً ما ينظر إلى هذه المعايير في كثير من الأحيان على أنها أعباء مفروضة من البلدان المتقدمة عبر منظمة التجارة العالمية. والبلدان النامية تمقت التكاليف التي تترتب عليها عند التنفيذ، وإن أفادت اقتصادياتها من إصلاح البنى التحتية التي تتطلبها هذه الاتفاقيات في المدى البعيد. وإن وضع هذه القواعد، بالنتيجة، لم يقتصر على توسيع صلاحيات منظمة التجارة العالمية كثيراً بما يتجاوز بنى الغات وحسب، بل أدى كذلك إلى تفاقم العداء

بين الشمال والجنوب في المنظمة. حقاً أن هذه الاتفاقيات تسمح بفترات انتقال أطول أمام البلدان النامية. بيد أن البلدان النامية، منذ المؤتمر الوزاري في سياتل على وجه الخصوص، احتجت بالقول أن تكاليف التنفيذ أعلى كثيراً من فترة التنفس التي تسمح بها فترات الانتقال حتى تستعيد هذه البلدان حالتها الطبيعية.

تعتبر اتفاقية التقويم الجمركي في الغات 1994 مثال لهذا النوع من الاتفاقيات. وكان ثمة احتمال كبير لقيام البلدان بتطبيق معايير متعسفة على البضائع المستوردة لغايات جمركية، وبالتالي تلغى فوائد تخفيضات التعرفة الجمركية بالقيود غير الجمركية. وكان التقدير الجمركي قد وضع لمعالجة احتمال قيام هذا الخطر، وتم دمجه في اتفاقية الغات 1994 لتجاوز مقتضيات التقدير الجمركي الغامضة في اتفاقية الغات 1949. وقد اقتضى الاتفاق من الأعضاء تنسيق الأنظمة الجمركية لديهم بما يتفق مع مجموعة من المعايير المتفق عليها لتقدير المستوردات لأغراض الجمارك. ولما كانت إجراءات الجمارك الإدارية في البلدان المتقدمة راسخة فإن عبء الإصلاحات يقع على البلدان النامية. حيث تكون تكاليف الإصلاح في كثير من الأحيان مرتفعة جداً. فمثلاً قدم فينجر وشولر تقديراً متحفظاً لتكاليف تطبيق اتفاقية جمايكا حول التقدير الجمركي بلغ 840 ألف دولار أمريكي (منها120 ألف دولار تكاليف تدريب و 150 ألف دولار قيمة أجهزة حاسوبية وقاعدة معلوماتية و 600 ألف دولار تكاليف إضافة عناصر خدمة).

تطرح اتفاقية تطبيق إجراءات الصحة العامة وسلامة النباتات التي جرى التفاوض عليها كجزء من اتفاقية الزراعة ضمن اتفاقية الغات 1994 ـ مشكلات شبيهة بتلك القضايا التي سبق وصفها في موضوع التقدير الجمركي. وكانت الاتفاقية قد صيغت «لحماية حق السيادة لأي حكومة في توفير ما تراه مناسباً من مستوى الوقاية الصحية، ولكن لضمان عدم استخدام حقوق السيادة هذه لأغراض الحماية ولئلا تؤدي إلى إقامة حواجز غير ضرورية في وجه التجارة الدولية». وليس مؤدى هذا القول، من حيث المبدأ، العمل على إحداث تناغم بين المعايير؛ ذلك أنه يسمح للبلدان أن تأخذ بالمعايير وطرائق التقويم التي تفضلها. أما إذا قامت بتطبيق تلك المعايير على البضائع التي تصل إلى حدودها، فإن اتفاقية الصحة العامة وسلامة النباتات (SPS) تتطلب من البلد الكشف عن الأساس العلمي لمعاييرها. فلما كانت المعايير المعتمدة دولياً هي تلك المعايير التي وضعتها البلدان المتقدمة، فإن البرهان على أن المعايير الوطنية لها نفس فعالية المعايير الدولية عبء ثقيل على البلدان النامية. ذلك أنه ولو كانت أنظمة البلدان النامية تؤدي وظائفها بفعالية وكفاءة في الماضي فإنها تنتهي بتوظيف مبالغ ضخمة من المال في تعديل معاييرها لتستقيم مع تلك المعايير التي تعتمدها البلدان المتقدمة. فيسجل فينجر وشولر، مثلاً، أن الأرجنتين أنفقت ما يزيد عن 80 مليون دولار لإرساء مستويات أعلى لسلامة الحيوان والنبات؛ وفي بعض الحالات يمكن أن تتجاوز تكاليف التطبيق ميزانية التنمية السنوية في البلدان الأقل نمواً (LDCs). وتطرح اتفاقية العوائق الفنية أمام التجارة (TBT) مصاعب مماثلة للبلدان النامية.

ولا يقتصر الأمر على أن اتفاقيات مثل اتفاقية (SPS) و (TBT) يمكن أن تكون عالية التكلفة عند التطبيق وحسب، بل إن قوانينها تتدخل في أنظمة الإدارة الوطنية، والأخلاق وخيار المستهلك وعادات الناس الثقافية. فالجدل الذي دار بين الولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي (EU) بشأن حظر (EU) استيراد اللحم البقري الذي جرت معالجته بالهرمونات كانت شديد الوطأة بالضبط لأثرها على عادات الناس الغذائية وتفضيلاتهم الثقافية. وقد كان حكم لجنة تسوية النزاعات في منظمة التجارة العالمية ثم هيئة الاستئناف بإلغاء الحظر على أساس أنه انتهك متطلبات SPS من ناحية التبرير العلمي للمعايير الوطنية واستخدام إجراءات تقويم الأخطار التي وضعتها المنظمات الدولية المعنية. فلما صرح الاتحاد الأوروبي بعدم الانصياع للقرار قامت لجنة من المحكمين لدى منظمة التجارة العالمية بتفويض الولايات المتحدة، وكندا لاحقاً، بالرد بإجراءات انتقامية. وقد اعتبرت هذه الحالة بأنها إشارة رمزية إلى سلطة المنظمة وقدرتها على التدخل في أذواق الناس وعادات الطعام المحلية.

هناك ناحية أخرى كانت موضع اعتراض، وكان للغات فيها تدخلات على الصعيد المحلي نتيجة جولة الأورغواي، وهي ناحية الإجراءات المتصلة بالاستثمار (TRIMs). وهذه الإجراءات هي السياسة التي تستخدمها الحكومات وتشترط أن يتقيد المستثمرون الأجانب بمعايير أداء محددة بغية تعزيز وتقوية الاقتصاد المحلي على نحو خاص. والأمثلة على ذلك تتضمن شروط المحتوى المحلي (على

المستثمر استخدام حد أدنى من المدخلات المنتجة محلياً)، أو شروط التصدير (يجب على الشركات المتعددة الجنسية تصدير نسبة معينة من إنتاجها لتحسين ميزان المدفوعات المحلي)، أو نقل أنواع معينة من التقنية. وكانت البلدان النامية قد قاومت ضمها تلك الموضوعات إلى الغات بقوة، بدعوى أنها تبعد الغات عن غرضها الأصلي. ونتيجة لهذه المعارضة لم يقدر لاتفاقية إجراءات الاستثمار المضي إلى الحد الذي كانت الولايات المتحدة ترغب في أن تمضي إليه، واستطاعت البلدان النامية كسب الفائدة المتمثلة في إتاحة آمال أطول لتطبيق الاتفاقية. لكن الاتفاقية أصبحت فعلاً جزءاً لا يتجزأ من اتفاقية الغات 1994. وهذه الاتفاقية تمنع اتخاذ إجراءات ضد المستثمرين الأجانب والمنتجات الأجنبية التي لا تتفق مع ما تنص عليه الغات من الالتزام بالمعاملة الوطنية وحظر فرض قيود كمية.

قريباً من هاتين الاتفاقيتين، حول الصحة العامة وصحة النباتات والقيود الفنية أمام التجارة، والقضايا الجديدة الأخرى، جاء الحث على اتفاقية إجراءات الاستثمار (TRIMs) من العالم المتقدم. وكما أن اتفاقيتي SPS و TBT تأخذان بالمعايير الشمالية، كذلك كانت اتفاقية (TRIMs) مصممة لحماية الاستثمارات الأجنبية المباشرة (وهي أساساً استثمارات شمالية) في البلدان المضيفة (أغلبها بلدان جنوبية). ولقد كان يمكن القبول بهذه الاختلالات في إطار جدول أعمال منظمة التجارة العالمية، لو كانت توازنها اتفاقيات أخرى أو نصوص توفر الحماية لمصالح في العالم النامي كما تنص الصفقة

الكبرى. بيد أنه نادراً ما تكون الأحوال على هذا النحو. فمثلاً، حتى وإن كانت مصالح المستثمرين الأجانب محمية بفضل اتفاقية (TRIMs) فإن مصالح البلد المضيف تفتقر للحماية. ولذلك حتى ولو أدخلت تلك الاتفاقية بقوة تشريعاً يتصل بسلوك البلد المضيف حيال الشركات المتعددة الجنسية. فإن فكرة الداعية إلى سن تشريع من الأمم المتحدة لسلوك الشركات العابرة للحدود الذي سعت البلدان النامية من أجله، قد برهنت على فشلها وانتهاء أمرها في عام 1991.

وفي حين أن مجال وامتداد اتفاقية الغات 1994 أكثر اتساعاً وسلطة من الغات 1947 فإن ذلك ينبغي ألا يعني أن البلدان عاجزة أمام طغيان النظام الدولي المتقدم. فمن الممكن تعليق الالتزامات مؤقتاً تحت مختلف التدابير أو الفقرات الشرطية بما فيها مكافحة الإغراق (AD)، والرسوم التعويضية (CVDs)، وميزان المدفوعات، وحماية الصناعات الناشئة، وضمانات الحماية الطارئة، والضمانات الخاصة المسموح بها في المنتجات الزراعية والنسيجية. وبعض هذه التدابير كان موجوداً في اتفاقية الغات القديمة، لكن نادراً ما يتم اللجوء إليها. ومرد ذلك أن البلدان، وخاصة الكبيرة، كانت ترى من الأيسر لها فرض ما يسمى بـ «قيود التصدير الطوعية» (VERs) المتفاوض عليها بين طرفين. وكان إنجاز منظمة التجارة العالمية حظر وتحديد الشروط التي يمكن بموجبها تعليق الالتزامات بصورة قانونية؛ وقد منحتهم حقيقة أنه يمكن تنفيذ هذه الاتفاقيات بموجب آلية تسوية النزاعات

التي تعتمدها منظمة التجارة العالمية مزيداً من القوة. أما في الممارسة فقد برهنت التجربة على أنه يصعب منع البلدان ـ المتقدمة والنامية ـ من استغلال بعض هذه التدابير وإضعاف التنازلات التي جهدت البلدان في التفاوض لبلوغها.

إن إحدى المواد التي أكثرت منظمة التجارة العالمية استخدامها (أو أساءت استخدامها) لتعليق الالتزامات الخاصة بالبلد الأكثر رعاية كانت مكافحة الإغراق (AD) ويقال إن الإغراق يحدث حين تقوم «شركة بتصدير منتج بسعر أدنى من السعر الذي تتقاضاه عادة في سوق بلدها ذاته». ويسمح للحكومات في منظمة التجارة العالمية. بالتصدي لهكذا إغراق، إنما يتحتم عليها الإثبات أن هذا الإغراق يُحدث أو يهدد بإحداث «ضرر مادي» للصناعة المحلية المنافسة. على أن اتفاقية مكافحة الإغراق تنطوي على إبهام شديد ولا تريد الدول الإقبال على استخدامه كثيراً وبأيسر مما يمكن تبريره اقتصادياً أو قانونياً. وفي حين أن المستخدمين الأساسيين لمكافحة الإغراق كانوا تقليدياً من البلدان المتقدمة، إلا أن البلدان النامية بحلول عام 1996 فاقت المتقدمة في طلب التحقيق في دعاوى الإغراق. وعلى النقيض من ذلك فإن معظم الأسباب التي تسمح بتعليق الرسوم مؤقتاً، بما في ذلك ضمانات الحماية الطارئة والرسوم التعويضية بقيت ويا للعجب غير مستغلة.

ثمة تفسيران يبدو أنهما مقبولان لكثرة لجوء أعضاء المنظمة إلى أعمال تتصل بمكافحة الإغراق. فأولاً، إن ضرائب مكافحة الإغراق هي أسهل الإجراءات التي تتخذ ضد بلد آخر، نظراً لطبيعة التباس

الاتفاقية على الخصوص وصعوبة حساب مدى الإغراق الحاصل؛ أما الفقرات الشرطية الأخرى فأوضح، وبالتالي يقل التعسف في استغلالها. فمثلاً، إن المواد التي تنص على الضمانات الطارئة أصعب نظراً للمعيار الصارم الذي يستخدم لتطبيقها والتعويض المرتبط بها الذي قد يُطالب به البلد الذي يستخدم هذه الضمانات الطارئة؛ والأعمال المضادة للإغراق أيسر. ثانياً، يمكن أن تعزى الزيادة المطلقة في استخدام آليات التهرب للإفلات من الالتزامات إلى اتساع مجال أنظمة منظمة التجارة العالمية والقدرة على فرضها بالقوة. فعوضاً عن العقاب بسبب خرق القانون، فإنه يرجح أن تلجأ الدول إلى أية أداة تسمح بالاستباق بالتذرع بدعوى العجز عن الوفاء بالتزاماتها. وتوفر الرسوم التي يقصد بها مكافحة الإغراق بالضبط مثل هذه الوسائل بالإدعاء بأن ثمة شريكاً في التجارة «يقوم على غير وجه حق» بإغراق الاقتصاد المحلي بمنتجات رخيصة الثمن. والحافز للجوء إلى هكذا إجراءات كان بسيطاً يوم كانت الغات تقتصر على فرض التعرفة الجمركية على بضائع معينة؛ ولكن الغات 1994والاتفاقيات الملحقة بها تقوم بمهمة التنظيم في مجالات ذات شأن وحيث الانتقام والعقاب سوف يؤلم. وهذا يثير السؤال الأكبر: هل أدى توسيع جدول عمل منظمة التجارة العالمية إلى اتساع المجال للاحتيال على القانون على نطاق قد يهدد نظام منظمة التجارة العالمية بأكمله؟ واتساع وتعميق مشروع عمل المنظمة واضح في اتفاقيتي الخدمات والملكية الفكرية.

الاتفاقية العامة حول تجارة الخدمات الغاتس (GATS)

كانت الولايات المتحدة أول من طرح فكرة ضم تجارة الخدمات إلى الغات في المؤتمر الوزاري في عام 1982. وكان الحافز إلى هذا الضم، إلى حد بعيد، التغير في الميزة النسبية للبلدان المتقدمة، فعلى سبيل المثال كانت الخدمات تشكل في عام 1981 قرابة 66 % من مجمل الناتج القومي GDP لدى البلدان المتقدمة و 67 % من القوة العاملة لديها. ولاستمرار التزام البلدان المتقدمة بالغات، كان من المحتم أن يمتد نطاق حرية التجارة المتعددة الأطراف برعاية الغات إلى المجالات التي تكمن فيها مصالح البلدان المتقدمة النشطة في التصدير.

ولكن دخول الخدمات إلى الغات برهن على صعوبته. ذلك أن الخدمات طرحت، بالنسبة لمعاهدة تختص كلياً بتجارة البضائع، قضية نوعية جديدة. فقد اعتبر قطاع الخدمات، في الواقع، مكوناً من عناصر «غير قابلة للاتجار بها». كما يشمل هذا القطاع خليطاً عظيم التنوع من الفعاليات ويقتضي طرائق في التوريد والعرض تختلف أشد الاختلاف عن المألوف بالنسبة للبضائع. ففي عدة قطاعات فرعية، مثلاً، ثمة مجال من الخدمات يقتضي الاقتراب بين البائع والمستهلك (مثلاً، الحلاقة النسائية والمطاعم وصناعة الفنادق)، وتتطلب تحرك المستهلكين (مثلاً، السياح) أو باعة يؤسسون تمثيلاً تجارياً في البلد المضيف (استثمار خارجي مباشر). وهناك مجالات مصممة لحاجات محددة لدى الزبائن وتفتقر للتوحيد القياسي الشائع بالنسبة للبضائع، ولكن لا يمكن إجراء أي تحرير في هذا القطاع بمجرد تخفيض بسيط للتعرفة

الجمركية، ويتطلب تعديلاً للأنظمة المحلية المعمول بها في أمور تؤثر في تحركات البضائع والبشر ورأس المال. وكان العديد من البلدان النامية يخشون من أن يؤدي التنظيم العالمي لقطاع الخدمات الحاسم إلى تعريض سيادتهم للخطر. كما كانوا قلقين من أن يؤدي ضم الخدمات إلى الغات إلى صرف الانتباه عن الاهتمام بالقضايا التي أثرت عليهم، كانتشار قيود التصدير الطوعية (VERs) والحواجز غير الجمركية.

وأخيراً، جدير بالقول أنه لئن كانت رؤية البلدان المتقدمة والنامية غير واضحة بما يخص الآثار المترتبة على إدخال الخدمات في الغات فإنها تقر بان قطاع الخدمات يحمل مفتاح الصحة لاقتصادياتها الوطنية. والحق أن التنازلات في مجال ينطوي على تلك الأهمية العظيمة لا يمكن الاستخفاف بالمقايضة بها. وكانت محاولة الولايات المتحدة ضم الخدمات إلى جدول أعمال الغات قد أدت فوراً إلى تنبيه البلدان النامية لتقيم فيما بينها تحالفاً معطلاً من 61 بلداً.

إن قصة ضم الخدمات إلى أعمال الغات، على الأقل في القسم الأول، ليست بالأمر الذي يسر الفؤاد. وفي وجه المقاومة التي لقيتها من بلدان عديدة يتم التوصل إلى «تسوية» في المؤتمر الوزاري الذي انعقد في عام 1982. وابتدأ الأخذ ببرنامج عمل في مجال الخدمات، سوف يتيح للغات والأطراف المتعاقدة فيها تهيئة قاعدة فنية للمفاوضات في هذا القطاع. والأخذ كذلك بتسوية مماثلة، بالرغم من المعارضة طويلة العهد من تحالف العشرة الكبار G10 (الذي يتألف من الأرجنتين والبرازيل ومصر والهند ويوغسلافيا، وإلى جانبها كوبا

ونيكاراغوا، ونيجيريا وتنزانيا والبيرو) في اجتماع بونتا ديل ايستي ثم برز تحالف مضاد يدعم جدول الأعمال المقترح من الولايات المتحدة، وصار يحظى الآن بدعم بلدان متقدمة أخرى، وبذلك أدخلت الخدمات إلى جدول أعمال جولة الأورغواي. على أن البلدان النامية تمكنت، على كل حال، من الحصول على تنازل لتفادي الموضوعات المتداخلة عبر آلية المسار المزدوج. ومع ذلك فقد استمرت «تسوية» أخرى على مسار مختلف عن البضائع، وتم بفضلها ضم الاتفاقية العامة حول الخدمات إلى اتفاقيات منظمة التجارة العالمية وضمن الالتزام الشامل. ولقد حاولت البلدان النامية، التي ما تزال تأمل بالإفادة مستقبلاً على أفضل وجه من المفاوضات حول الخدمات، تقييد نمط التوريد الذي يتناول التمثيل التجاري المباشر. ولكنها لم توفق في هذه المحاولة؛ كذلك فإن محاولاتهم الأكثر إيجابية لضمان تقديم البلدان المتقدمة بعض الالتزامات الجادة بشأن استيراد الخدمات عبر حركة العمال لم تأت حتى الآن إلا بنتائج متواضعة. ويمكن لبعضهم أن يحاجج، عند النظر في الأمر الآن بعد انقضاء عهد، وفي ضوء عدم نيل البلدان النامية إلا القليل من الفائدة الملموسة في اتفاقيتي الأنسجة والزراعة، بأن البلدان النامية قد قدمت الكثير من التنازلات في موضوع الخدمات دونما مقابل.

نظرياً، يمثل إدخال الخدمات ضمن الغاتس إلى منظمة التجارة العالمية WTO قفزة هائلة في صلاحيات المنظمة، خاصة وأنه لا يمكن إزالة العوائق أمام التجارة في الخدمات إلا بتعديل أنظمة القوانين

المحلية. فمثلاً لا محيص عن مناقشة وجود الحد الأدنى من المعايير إذا كان لبلد أن يسمح لسيل من الأطباء والممرضين والممرضات الذين ينتمون إلى بلد آخر ونظام تعليم مختلف بالدخول إلى أراضيه. أما من الناحية العملية فالغاتس اتفاقية محدودة. ذلك أنها مشابهة من حيث البنية اتفاقية الغات 1994 وتتألف من مجموعة من المبادئ والقواعد العامة والالتزامات المحددة التي تسري على القطاعات الفرعية المدرجة في جداول الأعضاء، والملاحق التي تتناول قطاعات معينة، حيث تحدد المادة 1 مجال الغاتس وتطبيقاته في الأشكال الأربعة من التوريد: عبر الحدود (لا تتطلب حركة من المورد أو المستهلك)، وحركة المستهلك، والتمثيل التجاري والتوريد عبر حركة مؤقتة من جانب أشخاص طبيعيين. وللغاتس جدول عمل مستقبلي من أجل مفاوضات لاحقة، وهي شبيهة في هذا باتفاقية الزراعة في الغات. كما أنها شبيهة بالغات لاعتمادها على مبدأ عدم التمييز باعتباره المبدأ الأول والأهم. ولكن نظراً لتحبيذ الاتحاد الأوروبي والبلدان النامية اتفاقية ذات التزامات ألطف فإن عدم التمييز المنصوص عليه في اتفاقية الغاتس أكثر مراعاة من عدم التمييز في اتفاقية الغات. والدولة الأكثر رعاية تمثل التزاماً عاماً (المادة II)، إنما يمكن للأعضاء وضع استثناءات لمنطوق المادة. أما المعاملة الوطنية (المادة XVII) فهي التزام محدد أكثر منها التزام عام، بمعنى أنها تسري فقط على تلك الخدمات المحددة في جداول الأعضاء كما في الأهليات المدرجة في القوائم. وتظل للحكومات الحرية في وضع المعايير وشروط الأهلية،

طالما أن الأنظمة ذاتها تسري على الموردين الأجانب والوطنيين سواء بسواء. كذلك فإن اتفاقية الغاتس تتضمن الالتزام بدخول السوق (المادة XV1) الأمر الذي يمنع من حيث المبدأ ستة أشكال من قيود الدخول إلى الأسواق، مع أنه يمكن للبلدان، إن شاءت، تعيين قيود محددة ضمن هذه الفئات في قطاعات معينة. وعلى العكس من اتفاقيات دولية أخرى مثل اتفاقية شمال الأطلسي للتجارة الحرة، فإن معظم الالتزامات التي وردت في اتفاقية الغاتس تعمل بوساطة «لائحة إيجابية». وهذا مؤداه أن الأنظمة لا تسري إلا في المجالات المحددة وبالقدر الذي يرتضيه كل عضو.

وتضم اتفاقية الغاتس أربعة ملاحق أو اتفاقيات خاصة: حركة الأشخاص الطبيعيين، والخدمات المالية والاتصالات السلكية واللاسلكية، والنقل الجوي. وكان أول هذه الملاحق قد أثار جدلاً واسعاً من جانب البلدان النامية التي تتمتع بميزة نسبية في تصدير الخدمات من خلال النمط 4. وجدير بالذكر أن التزامات البلدان المتقدمة باستيراد الخدمات بموجب النمط 4 قليلة؛ ويلحظ أن القيود غير الجمركية تستمر في شكل «اختبارات الحاجات الاقتصادية»؛ وبينما يحدد ملحق حرك الأشخاص الطبيعيين إن اتفاقية الغاتس تتناول حركة الأشخاص المؤقتة ولا تتناول الهجرة. وجدير بالملاحظة أن قصور الالتزامات في هذا الملحق معروف الآن على نطاق واسع، وقد جرت إحالة بعض اهتمامات البلدان النامية على الأقل إلى الجولة الراهنة من مفاوضات التجارة وسنتناولها في الفصل السادس.

وتم وضع هذه الخدمات المالية والاتصالات في ملاحق منفصلة من اتفاقية الغاتس. وكان السبب الرئيس في ذلك عدم رضا الولايات المتحدة عن التنازلات التي قدمتها بلدان أخرى في هذه المجالات؛ ولذلك أرجئت المواعيد النهائية لإتمام المفاوضات إلى ما بعد اختتام مؤتمر مراكش. وقد وفر وضع ملاحق منفصلة تختص بهذه القطاعات طريقة لضمان التبادل بين القطاعات في هذه المجالات الأساسية. واكتملت المفاوضات في قطاعي الخدمات والاتصالات على التوالي في ديسمبر/كانون الأول 1997 وفبراير / شباط 1997.

ولعل ضم هذه الخدمات إلى جدول أعمال الغات كان عملية تحتمل النقاش في بداية الأمر، إلا أن العديد من البلدان النامية أخذت الآن تدرك إمكاناتها كمصدِّر للخدمات. وما نقل مراكز الاتصالات الهاتفية من أوروبا الغربية إلى البلدان النامية كالهند إلا مثال على هذا التحول؛ وثمة مظهر آخر لهذه الظاهرة يتجلى في بروز الهند كمصدِّر رئيس للبرمجيات. وأكثر من ذلك أن البلدان النامية أخذت تضطلع الآن بدور فعال وناجح بين البلدان التي تضع جداول الأعمال في الغاتس. فمثلاً طلب إلى الأعضاء جماعة، في المرحلة الأولى من جدول الأعمال المستقبلي، وضع مجموعة من التوجيهات والإجراءات للمفاوضات اللاحقة في عام 2001. وكان أن تشكل تحالف من أربع وعشرين بلداً من البلدان النامية في عام 1999 لهذه الغاية، وقد صاغ بنجاح التوجيهات التي شكلت الأساس للمباحثات الحالية.

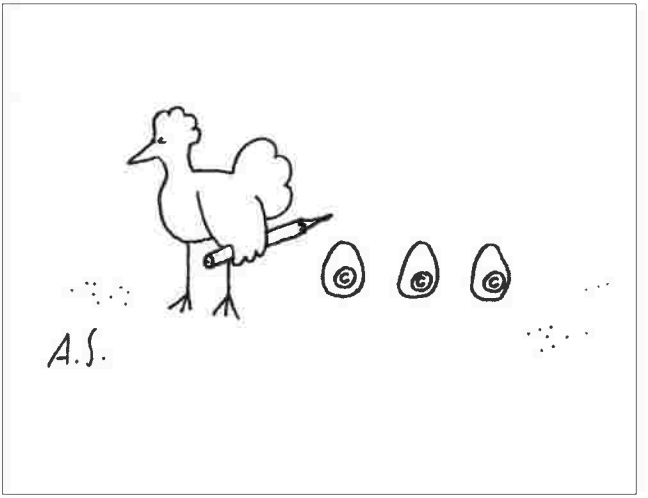
اتفاقية حقوق الملكية الفكرية المتصلة بالتجارة

إلى جانب اتفاقية الغاتس تم التفاوض بشأن حقوق الملكية الفكرية المتصلة بالتجارة (TRIPs) والتوقيع عليها في مراكش. وتبين أن ضم تلك الاتفاقية والمفاوضات التي تلت ذلك أثارت من الجدل أكثر مما أثاره ضم الخدمات، لأسباب ليس أقلها أنها أوقدت مخيلة الناس على نحو لم يعرف مثله من قبل. ويعود السبب في ذلك جزئياً إلى أن اتفاقية الملكية الفكرية قضت بأن تقوم الحكومات بتعديل قوانينها حول براءات الاختراع والملكية الفكرية والعلامات التجارية وضبطها بما يتلاءم مع الاتفاقية الجديدة. بيد أن الأهم من ذلك سريان الاتفاقية على ضرورات أساسية وحاجات يومية كالأدوية، ووصول جماهير الناس في كل بلد إلى العقاقير والتقنيات التي من شانها إنقاذ الحياة. ولئن انقضت عشر سنوات منذ أن تم التوقيع على هذه الوثيقة وأخذت الشعوب والناس باستيعاب طبيعة الالتزامات التي تقتضيها اتفاقية الملكية الفكرية فإن الجدل والغضب اللذين يحيطان بها لم ينقطعا.

تعود فكرة تقوية التشريع الدولي الذي يعنى بحقوق الملكية الفكرية إلى عهد أسبق من جولة الأورغواي. وكانت معظم البلدان قد أقرت بان بنود حماية الملكية في كثير من أشكالها (الأفكار والابتكارات والاكتشافات) تعاني من مشكلة السلع العامة، بمعنى أنه يصعب استثناء أولئك الذين لا يمكنهم تحمل تكاليفها من الإفادة من عائدات الإنتاج، وكانت الخشية من الركوب الحر بمثابة عائق حال دون تحقيق

اختـراعـات وابتكارات حـاسـمـة عـديدة. وفي المحـصلة كـان لدى الحكومات على الدوام شكل من نظام الحماية لحقوق الملكية الفكرية في البـلاد. أما على الصعيد الدولي فقد تأسست المنظمة العالمية للملكية الفكرية (WIPO) وتولت تقليدياً إبرام العديد من المعاهدات التي تتناول مختلف وجوه حقوق الملكية الفكرية (IPRs)، منذ تأسيسها عام 1967. وبالرغم من وجود شبكة من الترتيبات لتدبر حقوق الملكية الفكرية فقد أخذت الولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي يقلقان من أن تقوض المنتجات المقلدة الرخيصة الميزة النسبية التي لديهما بوصفهما مـصـدرين للملكيـة الفكرية. وتعـود مـحـاولات الولايات المتـحـدة لإدخال TRIPs ضمن نطاق رعاية الغات إلى زمن جولة طوكيو. إلا أن البلدان النامية كانت تعارض هذه الفكرة. وكانت حجتها بأن كل تغيير يطرأ على القوانين الدولية الخاصة بحقوق الملكية الفكرية يجب أن يتم في إطار منظمة تختص بهكذا موضوعات، أي المنظمة العالمية لحـقـوق الملكيـة الفكرية. ولم تكن هذه المعـارضـة التي صـدرت عن البلدان النامية بالأمر المستغرب، نظراً لأنها تعتمد على استيراد المواد التي تسري عليها أنظمة حماية الملكية الفكرية وغالباً ما تكون تلك الأنظمة ضعيفة في بلادها. كما أن ارتيابهم بشأن إضافة حماية الملكية الفكرية إلى الغات لقي سنداً من بعض الطروحات الاقتصادية والاجتماعية. ومن ذلك ما تشير إليه آن كابلينغ مثلاً من أن ثمة بلداناً عديدة (بما في ذلك البلدان المتقدمة حتى مؤخراً) لم تقدم سوى

حماية ضعيفة للمواد الصيدلانية على أساس أن حماية براءة الاختراع إنما تزيد في تضخيم أسعار العقاقير الضرورية. كما تطرح كابلينغ قضية أن «أصحاب براءات الاختراع قد يضعون شروطاً متشددة في موضوع استخدام التقنية الجديدة، أو ربما يرفضون ببساطة إجازة استخدام تقنية جديدة حماية لوضعهم الاحتكاري»، ويبطئون بالتالي «إشاعة الأفكار الجديدة والمعرفة الأساسية والتقدم التقني» عوضاً عن تشجيع هذه الأمور. ومع ذلك فقد تم ضم حقوق الملكية الفكرية المتصلة بالتجارة إلى جدول أعمال جولة الأورغواي، وأصبحت بالتالي جزءاً لا يتجزأ من منظمة التجارة العالمية وهذا يتطلب التفسير.



9. كان ضم TRIPs إلى الغات تطوراً جديداً. ولم تكن البلدان النامية تتوقع أن تجري مناقشة الاتفاقية الجديدة تحت إشراف الغات وتتجاوز موضوع البضائع المقلدة.

إلى جانب الحقيقة، أن مصالح العالم المتقدم (وشركاته) تدفع نحو توسيع الغات باتجاه «القضايا الجديدة»، ثمة ثلاثة أسباب تساعد على تفسير ضم (TRIPs) إلى WTO. فأولاً بدأت الولايات المتحدة في أواخر الثمانينات، وبالتزامن مع المفاوضات، بفرض عقوبات تجارية منفردة على بلدان نامية لخرقها القوانين الأمريكية المتعلقة بحقوق براءات الملكية الفكرية. وكان أشد تلك الإجراءات وادعاها إلى الفزع القسم 301 الخاص في قانون التجارة والمنافسة المختلط لعام 1988، وبموجبه يقوم الممثل التجاري الأمريكي بوضع البلدان ذات الأنظمة الضارة بحقوق الملكية الفكرية (مثلاً البرازيل والهند، بين بلدان أخرى) على «قائمة المراقبة المشددة» وتهديدها بعقوبات تجارية منفردة. وبمواجهة هكذا تهديدات أخذت البلدان النامية تعيد النظر بمعارضتها: فأتاح ضم TRIPs إلى النظام المتعدد الأطراف توفير إمكانية قطع الطريق على «الانفرادية العدوانية» التي تأخذ بها الولايات المتحدة. ثانياً شكلت تلك الاتفاقية جزءاً من الصفقة الكبرى، وقدمت للبلدان النامية تنازلات في مجالات أخرى. ولكن ثالثاً كشف بعض المفاوضين عن بلد نام واحد على الأقل أنه قد تم تفاديهم في اللقاءات اللاحقة المتصلة بالجوانب الفنية لتلك الاتفاقية حين كانت المفاوضات حول الاتفاقية جارية. بل بالأحرى اعتقد هؤلاء أن الاتفاقية المتعلقة بحقوق الملكية الفكرية المتصلة بالتجارة ستكون مقصورة على السلع المقلدة.

كانت الاتفاقية التي تم التوصل إليها عند انتهاء جولة الأورغواي بالغة التعقيد، إذ تتألف من سبعة أجزاء رئيسة و 73 مادة. وقد طالت هذه الاتفاقية حقوق التأليف والنشر والعلامات التجارية والمؤشرات الجغرافية والتصميم الصناعي وبراءات الاختراع وتصميم الدورات المتكاملة والمعلومات غير المصرح بها بما فيها أسرار التجارة. والاتفاقية قائمة على المبادئ ذاتها كما الغات من الشفافية وعدم التمييز، إنما تزيد من الحرص على ما ينبغي على البلدان أن تلتزم به من حد أدنى من المعايير في النواحي السبع من حقوق الملكية الفكرية (IPRs). وجدير بالملاحظة أن معظم هذه المعايير شبيهة بالمعايير المبنية في اتفاقية الغات وتقوم على أساس مصالح البلدان المتقدمة. أما البلدان النامية فقد منحت بعض التنازلات في شكل آماد للتطبيق أطول. إلا أن هذه التنازلات برهنت على أنها غير مناسبة، آخذين في الاعتبار تكاليف التنفيذ التي تواجه البلدان النامية. كما تضمنت الاتفاقية ضمانات مثل المادة 8 المتعلقة بحقوق الحكومات في حماية الصحة العامة بل وحتى تجاوز براءات الاختراع، إن اقتضت الضرورة. وفي الممارسة وجدت البلدان النامية أنه من الصعوبة بمكان استخدام هذه الضمانات فقامت البلدان النامية والمنظمات غير الحكومية بدفع المشكلات المتعلقة بتلك الاتفاقية، وخاصة تكاليف تنفيذ الاتفاقية وما فيها من بنود تخص براءات الاختراع، إلى المقدمة في التحضير إلى مؤتمر الدوحة الوزاري في عام 2001، وسوف نتناولها في الفصل السادس.

تقدم الاتفاقيات التي جرى تناولها في هذا الفصل نظرة معمقة في شبكة القوانين الواسعة والمعقدة التي تشكل منظمة التجارة العالمية. وما زالت عملية إجمال هذه الموضوعات في منظمة التجارة العالمية مستمرة لا انقطاع فيها. وهناك جولة جديدة من المفاوضات التجارية الجارية الآن على قدم وساق، وهي المعروفة باسم جدول أعمال الدوحة للتنمية، والتي سوف تتناول بعض المسائل المرتبطة بالاتفاقيات الراهنة ولكن سوف تحمل منظمة التجارة العالمية إلى صعيد جديد.

لم يكن لمنظمة التجارة العالمية أن تتسع سلطاتها وتتعمق دونما اعتراض. فقد كانت الاتفاقيات تتم بعد خوض تسويات عسيرة، وكان على المنظمة أن تتوسل بالعبارات الملتبسة المعاني والتناقض حتى يمكن لكافة الأطراف المعنية القبول بما هو مطروح أمامها. وهذه التباينات السياسية ضمن الاتفاقيات كثيراً ما كانت تنتقل إلى داخل آلية تسوية النزاعات وتقتضي قراراً قانونياً. ولسوف أتفحص في الفصل التالي النظام القانوني الذي تستند إليه منظمة التجارة العالمية من حيث كونها منظمة دولية.