

تسوية النزاعات

يتفق مفاوضون وباحثون كثير على أن جوهره التاج في الإنجازات العديدة التي تحققت على أيدي المفاوضين، في جولة الأورغواي، إنما كانت آلية «التفاهم حول تسوية النزاعات» (DSU) الفعالة. فظهر هذه الآلية القوية يضفي على منظمة التجارة العالمية مستوى من الشرعية لا سابق له. ففي مشروع بحث حول «القوننة والسياسة الدولية» قام باحثون، وفي مقدمتهم جوديث غولد شتاين ومايلز كاهلر وروبرت كيوهين وآن ماري سلوتر، بتحليل مفهوم القوننة عبر ثلاثة أبعاد رئيسية: الالتزام، والدقة، والتفويض. وفي هذه الأبعاد الثلاثة جميعها كانت منظمة التجارة العالمية مثلاً يحتذى. ذلك أن أعضائها ملزمون بالتقيد بالقوانين التي استتتها وإلا كان عليهم مواجهة العواقب؛ وقوانين المنظمة دقيقة ومحددة وتبين ما هو متوقع من الأعضاء المنتسبين إليها؛ وفي حال نشوء نزاعات يفوض الأعضاء أمر تسوية هذه الخلافات إلى لجنة تسوية النزاعات، وهيئة الاستئناف، ثم هيئة تسوية النزاعات في النهاية. وقد اكتسبت منظمة التجارة العالمية عبر التفاهم حول تسوية النزاعات أسناناً؛ فيمكن إنفاذ قوانينها بصورة تلقائية ويترتب عليها عواقب لطالما كانت غريبة عن الغات. وتلكم تطورات بارزة لها عواقب تشمل المنظومة على اتساعها. وهذا أدى إلى

الحيلولة دون البلدان المتقدمة (وخاصة الولايات المتحدة) والتذرع بأن قصور الغات وضعف آلية التنفيذ لديها اضطررها للجوء إلى إجراءات منفردة وثنائية. كذلك أكسبت نظام التجارة الدولية اليقين وإمكانية التوقع الذي توليه البلدان النامية على وجه الخصوص قيمة خاصة.

ولسوف أتفحص في هذا الفصل تسوية النزاعات داخل منظمة التجارة العالمية بالتركيز على إجراءاتها وبعض قضاياها الأبرز. وكما نشأ قانون منظمة التجارة العالمية وتطور كذلك كان حال شرعية المنظمة. على أن هذا الفصل يبرز مسألتين أساسيتين ضمن هذا الاتجاه نحو المزيد من القانونية. أولاً إن الشرعية القانونية المكتشفة حديثاً في قواعد وقوانين منظمة التجارة العالمية تتناقض مع العمليات الخاصة وغير الرسمية التي أنشأت تلك القواعد في الواقع (سبق العرض لها في الفصل الثالث). والفصل بين إجراءات وضع القواعد غير الرسمية في المنظمة والتنفيذ القانوني المتشدد لتلك القواعد والقوانين يشكل جزءاً من تلك التحديات التي تواجهها المنظمة اليوم من جبهات مختلفة. وقد يغدو نظام المنظمة عرضة للانفجار إن لم تصّوب هذه الاختلالات. ثانياً، رغم أن البلدان النامية، تؤثر نظاماً يقوم على قواعد أقوى مما عليه اليوم (يسهل التفاهم حول تسوية النزاعات) لكنها تجد نفسها غير مجهزة لاستخدام هذا النظام لما فيه نفعها. وفي سياق هذه المصاعب يصبح استمرار نظام WTO في وضعه الراهن أمراً يعتوره قدر من الشك كبير.

تسوية النزاعات في منظمة التجارة العالمية

تقول المادة (1:1XVI) من اتفاقية إنشاء منظمة التجارة العالمية أن المنظمة سوف تسترشد بالقرارات والإجراءات والأعراف، التي تتبعها اتفاقية الغات 1947. وبالرغم من هذه المحاولة للحفاظ على الصلة بسابقتها فإن مذكرة التفاهم حول تسوية النزاعات تحت رعاية منظمة التجارة العالمية تمثل افتراقاً عن الغات من عدة نواح هامة.

أولاً، ترسي اتفاقية DSU نظاماً واحداً موحداً لتسوية النزاعات بإشراف منظمة التجارة العالمية، وهو نقيض إجراءات تسوية النزاعات المتعددة التي وردت مع القوانين التي أخذت بها جولة طوكيو. والاستثناءات عليها مدرجة بوضوح في الملحق 2.

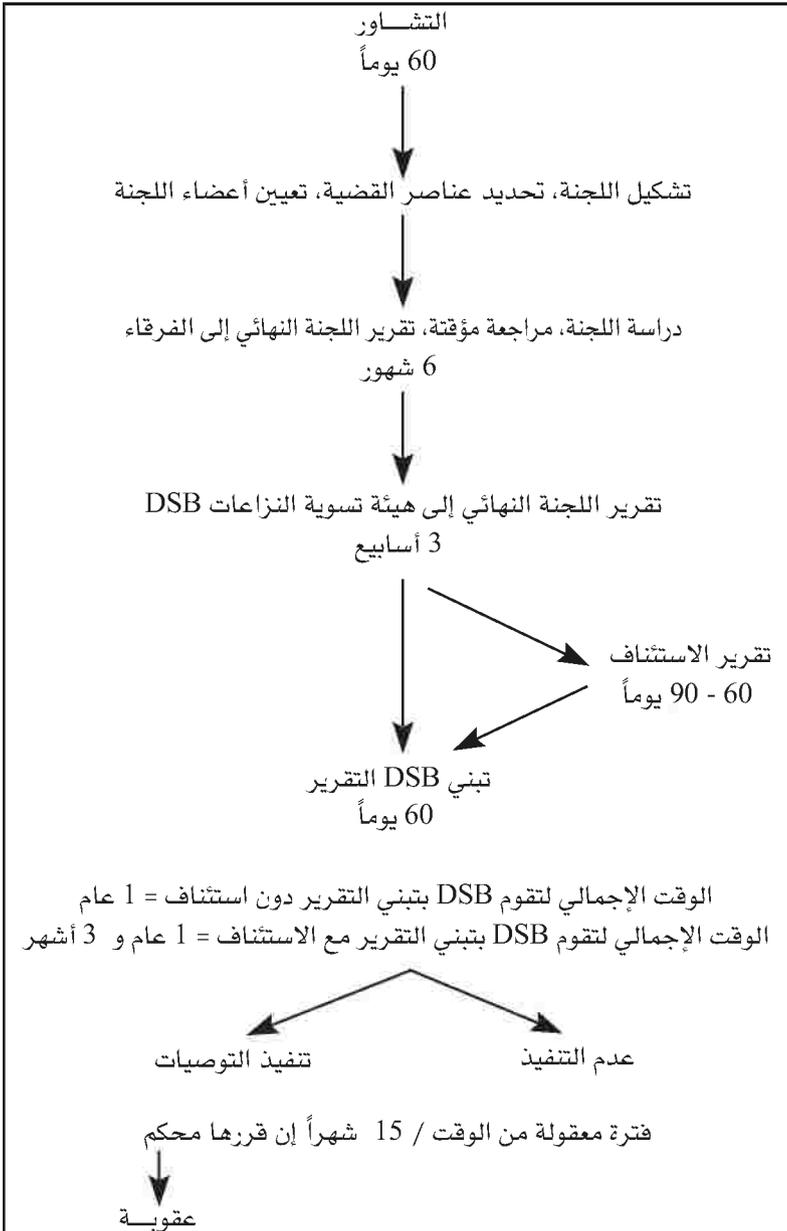
ثانياً، من المهم جداً، أن درجة كبيرة من الأوتوماتيكية قد أدخلت على العملية ولم تكن موجودة في الغات من قبل. ومرد ذلك أن تسوية النزاعات في ظل الغات كان يعمل على أساس مبدأ «الإجماع الإيجابي»، أي أنه يمكن لكل عضو - بما في ذلك أطراف النزاع - أن يعرقل إنشاء لجنة أو تبني تقرير اللجنة لاحقاً. وعلى النقيض من ذلك صارت تسوية النزاعات في منظمة التجارة العالمية تأخذ بمبدأ «الإجماع السلبي». وهذا يعني أن أطراف النزاع بعد أن حاولوا دونما توفيق فض الخلاف فيما بينهم بالتشاور، تتشكل لجنة تسوية النزاعات تلقائياً، إلا إذا قررت هيئة تسوية النزاعات (DSB) - المجلس العام وهو الاسم الآخر لها، الذي يضم أعضاء المنظمة كافة - بالإجماع ألا تسمح بتشكيل لجنة (المادة VI) أو أن ترفض قرارها (المادة 14: XVII).

وبصورة مشابهة، فإن رفض قرار اللجنة (أو هيئة الاستئناف) يقتضي توفر الإجماع وتتألف اللجان من ثلاثة أو خمسة أعضاء من موظفي الحكومة المشهود لهم بالكفاءة و/ أو مثلهم من غير الموظفين (المادة 8) الذين يختارهم أعضاء المنظمة من بين جداول المرشحين لهذه المهمة. وتطرح اتفاقية التفاهم حول تسوية النزاعات منطلقات واضحة للهيئة حول طريقة عملها.

ثالثاً، تحدد اتفاقية DSU كيفية إجراء الاستئناف ضمن منظمة التجارة العالمية الذي لم يكن قائماً في اتفاقية الغات. ويفسر جون جاكسون اعتماد إجراء الاستئناف بأنه مقايضة مقابل الأوتوماتيكية من خلال شرط الإجماع السلبي، لتبني قرارات لجنة مختصة. وهيئة الاستئناف هذه لا تنظر إلا في قضايا مثل التفسير القضائي؛ ولا تملك إعادة فحص الدليل أو تناول قضايا جديدة. كما أن تقرير هيئة الاستئناف قاطع ونهائي ولا بد لهيئة تسوية النزاعات من الأخذ به، إلا إذا تغلب الإجماع السلبي.

رابعاً، توفر اتفاقية DSU آليات مراقبة أفضل مما كان متاحاً من قبل في سبيل تنفيذ قرارات تكاد تكون غير موجودة من قبل في اتفاقية الغات. وإذا قصر البلد المذنب عن الأخذ بإجراءات لتصويب الوضع «في فترة معقولة من الزمن» فإن المادة XXII.2 من اتفاقية التفاهم حول تسوية المنازعات تقتضي بأن يتفاوض أطراف النزاع حول تعويض الطرف المتضرر. وفي حال عدم التوصل إلى اتفاق حول هذا التعويض يمكن لهيئة الاستئناف DSB انزال العقوبة. والسبيل الوحيد الذي تملك فيه الهيئة رفض هذا التفويض يكون عبر الإجماع.

3. مراحل عملية تسوية النزاع



وأخيراً فإن مواد اتفاقية تسوية النزاعات موضوعة على أساس ترتيب زمني محدد لكل مرحلة (محدد في المخطط). أما في الغات، فيمكن للمتنازعين إرجاء البت في القضايا المعلقة إلى ما لا نهاية، وهذا يتضمن تكاليف مرهقة للفرقاء المتضررين. وكانت هذه التكاليف موضع قلق بشكل خاص للبلدان النامية التي ظلت تتوجس من حمل الخلافات إلى الغات حتى حينما يكون الاحتمال عالٍ جداً بصدور حكم يبين أنه في صالحهم. بينما في منظمة التجارة العالمية ليس هناك مواعيد محددة لكل مرحلة من عملية تسوية النزاعات وحسب، وإنما يمكن كذلك تسريع العملية إن كان بين موضوعاتها منتجات تتأثر بفعل الزمن، وإذا دخلت البلدان النامية كأصحاب شكوى على البلدان المتقدمة.

ولئن كانت اتفاقية DSU في ظل منظمة التجارة العالمية وثيقة أقوى كثيراً من عملية تسوية النزاعات في الغات فإن عبء استخدام هذه الأداة إنما يقع على الأعضاء أنفسهم. وهذا يتفق مع طابع المنظمة ويستمد أيضاً من اتفاقية الغات. والدول الأعضاء لا بد لها من أن ترصد باستمرار كيف تتأثر مصالحها بالسياسات التجارية للأعضاء الآخرين، فضلاً عن وعي الشركات المحلية والمستهلكين بقواعد WTO وما قد ينجم عن انتهاك هذه القواعد، كما أن قواعد المنظمة توفر بعض المساعدة بعملية الرصد من خلال فرضها على كافة الأعضاء نشر أنظمتهم التجارية. وتنبه المنظمة إلى التحولات الجارية والاستجابة لكل طلب من البلدان الأعضاء بتزويد البلد الراغب

بالمعلومات الإضافية. وبالإضافة إلى هذا وذاك تجري منظمة التجارة العالمية مراجعات دورية للسياسة التجارية. وقد احتوى الملحق 3 على تفصيلات إضافية بآلية مراجعة سياسة التجارة (TPRM)، التي تشكل جزءاً متكاملًا من منظمة التجارة العالمية. والهيئة العليا هيئة مراجعة سياسة التجارة - المجلس العام، وهذا اسم آخر لها - ولكن السكرتاريا هي المسؤولة عن هذه المراجعات.

لآلية مراجعة السياسة التجارية (TPRM) ثلاثة أهداف. أولاً، تحاول ضمان الشفافية في السياسات التي يتبناها الأعضاء في التجارة عبر الرصد المنتظم. ثانياً تحاول ترقية مستوى الجدل الشعبي وداخل دوائر الحكومة حول القضايا القائمة. وأخيراً تسعى هذه الآلية إلى توفير الأسباب لقيام تقويم متعدد الأطراف حول آثار السياسات على نظام التجارة العالمية. وجدير بالذكر أن كل مراجعة تتألف من وثيقتين - تُعدُّ إحداهما الحكومة المعنية والأخرى يعدها قسم مراجعة السياسة التجارية لدى منظمة التجارة العالمية. والبلدان ذات الحصص الأكبر في التجارة تخضع لمراجعات أكثر من سواها، فالمجموعة الرباعية (كندا والاتحاد الأوروبي، واليابان والولايات المتحدة)، مثلاً، تجري المراجعة المتعلقة بها مرة كل عامين، ثم تجري مراجعة البلدان الستة عشر (وفق الحصص في التجارة العالمية) كل أربعة أعوام؛ بينما تتمتع البلدان الأقل نمواً (LDCs) بفترات أطول كثيراً (تبلغ أحياناً أكثر من ست سنوات) بين المراجعة والأخرى التالية. بل إنه حتى مراجعة متشددة تقوم بها

السكرتاريا ليست بالكافية مع ذلك لقيام هيئة تسوية النزاعات بالتحرك للعمل. ذلك أنه لا يمكن البدء بعملية تسوية نزاع ما إلا إذا قامت دولة عضو بتقديم شكوى رسمية.

يمكن للأعضاء تقديم ثلاثة أشكال من الشكاوى إلى (DSM) التي تبرز في المادة XXIII في اتفاقية الغات 1994، وجرى التوسع في بيانها في ملحق تسوية النزاعات. فأولاً إذا قام أحد البلدان الأعضاء بمخالفة القواعد وقام عضو آخر بلفت انتباه هيئة تسوية النزاعات إلى هذه المخالفة تكون القضية دعوى بدائية للمطالبة بالتعويض عما نجم عن ذلك من إلغاء ونقص للمنافع التي من المنتظر أن تكون من حق الطرف المتضرر. وهناك أمثلة عديدة على هكذا حالات يدعي فيها المدعون بخرق القوانين. ويشير كل من برنارد هوكمان وميتشيل كوستيكي بأن القسم الأعظم من هذه الحالات يقوم على ادعاءات بانتهاك مبادئ عدم التمييز. ثانياً يمكن لعضو من الأعضاء الادعاء أيضاً بـ «عدم الانتهاك». ومؤدى ذلك أن بوسع عضو ما إقامة الدعوى إن وجد أن إحدى الفوائد المترتبة على اتفاق ما في منظمة WTO قد أُلغيت أو نالها نقص «نتيجة قيام أحد الأعضاء بتطبيق إجراء، سواء كان يتناقض أو لا يتناقض مع شروط اتفاقية المنظمة». والنوع الثالث من الشكاوى يتعلق «بالوضع» فبموجب هذا البند يمكن للعضو إذا وجد أن مكاسبه من اتفاقية منظمة التجارة العالمية مهددة بأي «وضع آخر»، الإدعاء على البلد الذي سبب له الضرر، حتى لو كانت هذه الشكاوى لا تتفق مع الشكلين الآخرين من الشكاوى. وهذه المواد

جميعها على اختلافها تشير إلى نظام قانوني يتجاوز التفسير الضيق لنص القانون ويحتوي عوضاً عن ذلك على روح اتفاقيات منظمة التجارة العالمية. وإذا لم تثمر المشاورات بين المتنازعين خلال 60 يوماً، فإن الشكاوى بأي شكل من الأشكال الثلاثة تؤدي تلقائياً إلى تشكيل لجنة للنظر فيها وما يلي ذلك من مراحل. أما إذا قصر الطرف الآخر عن الأخذ بتوصيات هيئة تسوية النزاعات فإن العقوبة تغدو مجازة.

تشتمل العقوبات على تقاضي رسوم من المدعى عليه مع اختلاف الموضوعات التي يجب تناولها وذلك يعتمد على خصائص كل حالة والأطراف الداخلة فيها. ففي الخلاف حول نظام الموز الخاص بالاتحاد الأوروبي (الإكوادور وغواتيمالا وهندوراس والمكسيك، والولايات المتحدة ضد الاتحاد الأوروبي) حيث احتج أصحاب الدعوى على حصص - الاستيراد التي أجازها الاتحاد الأوروبي لمجموعة الأقطار الأفريقية والكاريبية والباسيفيكية التي تعرف اختصاراً باسم مجموعة ACP؛ وقد حكمت لجنة التحكيم لصالح البلدان صاحبة الشكوى، وصدر الحكم بالعقوبة لصالح الولايات المتحدة بما يتضمن الأسلوب «الدوار». وبموجب هذا النهج تم فرض تعرفات جمركية انتقائية بنسبة 100% على مجموعة من صادرات الاتحاد الأوروبي. تتجدد كل ستة شهور فتسبب ذلك بإيداء الاتحاد الأوروبي في قطاعات مختلفة. كذلك أصبح النزاع ذاته أول قضية وصار بالتالي معلماً نظراً لإجازة العقوبة الرادعة. وبعد الفوز بالقضية أشارت الإكوادور إلى أن مستورداتها من الاتحاد الأوروبي كانت أقل من أن

تسمح بإتمام العقوبة (التي حددت بـ 200 مليون دولار أمريكي). وبدلاً من ذلك طالبت وفازت بحق الرد بإيقاف تنازلاتها المتعلقة باتفاقيات أخرى، بما في ذلك حقوق الملكية الفكرية المتصلة بالتجارة (TRIPs). وجدير بالتنويه أن مدفوعات التعويضات لا تحسب عادة كجزء من آلية الإنصاف. وهذا الإعراض عن تضمين مدفوعات التعويض مستمد في بعضه من سابقة الغات، حيث لم تقبل مدفوعات التعويض، باستثناء حالة واحدة في العام 1981 (إذ أعادت نيوزيلندا يومئذ المبالغ التي سبق أن دفعتها فنلندا). وكانت الحالة الوحيدة التي تم فيها قبول التعويض في منظمة التجارة العالمية بين الولايات المتحدة وأستراليا في عام 2000، حين فرض على المستفيد من تعويض عن تصدير مادة بصورة غير قانونية إعادة المبالغ التي سبق دفعها.

تشير كافة التطورات إلى التحول الضخم الذي طرأ على نظام تسوية النزاعات منذ أيام الغات القديمة. وبالمرافقة مع ازدياد حجم المكوّن القانوني تمكنت اتفاقية التفاهم حول تسوية النزاعات DSU، على كل حال، من المحافظة على الأساس السياسي للاتفاق. فالأعضاء أنفسهم يسمون المرشحين لعضوية اللجنة التي تنظر في النزاعات ثم يكون انتخابهم، ثم لا بد من موافقة المتنازعين على تكوين كل لجنة تنظر في الخلافات. ومع أن مسؤولية تسوية القضايا القانونية تقع على اللجان المشكلة فإن المرجع النهائي يبقى هيئة تسوية النزاعات التي تتألف من كافة أعضاء منظمة التجارة العالمية. ومن المسلم به، عملياً، أنه يكاد يكون من المستحيل أن ترفض هيئة تسوية النزاعات

DSB قراراً اتخذته لجنة المحكمين أو هيئة الاستئناف في ضوء شرط الإجماع السلبي. بيد أن التمسك بهذا التفويض السياسي مهما بدا متوازناً فهو هام ويقدم نظرة معمقة إلى طبيعة التوازن الصعب بين السياسي والقانوني. الذي تحاول منظمة التجارة العالمية تحقيقه. وسوف أتناول في القسم التالي التناقضات الحاصلة.

سياسة الإجازة القانونية

الإجازة القانونية (القونة)، من حيث المبدأ، تُجمل نظام التجارة المستند إلى القوانين. ولكن من المستحيل تحديد أثرها على النتائج دون الأخذ بعاملين في الاعتبار: السياق المؤسسي الذي تتم فيه عملية القونة (التبرير القانوني) والعملية السياسية التي تمنحها قواماً واتجاهاً.

وفي حين أن القسم السابق قد قدم صورة توضيحية للطابع الآلي والملزم لقوانين منظمة التجارة العالمية وهما ينفذان بوساطة الذراع الطويلة التي يتمتع بها قانونها الخاص، فإن هذه القونة تجثم غير مستقرة بمواجهة عمليات وضع القواعد غير الرسمية التي كنا قد تناولنا جوانبها في الفصل الثالث. وجدير بالتويه أن التفاهم حول تسوية النزاعات (DSU) تتناول القرارات التي يتم التوصل إليها عبر عمليات تعسفية، باعتبارها ملزمة قانونياً وتملك تنفيذ الاتفاقيات المتأتية عنها بصرامة. وهذا الاختلال بين قوة نظامها القانوني الذي تقوم عليه قواعدها وعمليات صنع القرارات الضعيفة التأسيس التي

تتلازم مع صنع ذلك النظام اختلال خطير. والتكلفة الأضخم إنما تتكبدها البلدان النامية التي تجد نفسها مرتبطة قانونياً بمنظومة من القواعد والأنظمة ليست من صنعها، ولكن لا محيص لتلك البلدان عن الالتزام بها ومواجهة خطر العقاب.

وتتضاعف تكاليف القونة بسبب امتداد منظمة التجارة العالمية. وكنا قد قمنا في الفصل الرابع بتحليل توسيع صلاحيات المنظمة المثير للجدل إلى مجالات من الأنظمة التي تأخذها إلى داخل حدود الدول ومجالات تقع تقليدياً ضمن اختصاص القوانين المحلية. فالقونة تعني أن تلتزم البلدان بقوانين WTO التي هي موضع اعتراض، حتى حين يقتضي ذلك تعديل القوانين الوطنية. وكانت القضية التي عرضناها باعتبارها مثلاً للتوسيع المفروض بحكم الواقع في صلاحيات منظمة التجارة العالمية هو الخلاف بين الولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي حول اللحم البقري المعالج بالهرمونات فالقرار الذي صدر عن منظمة التجارة العالمية لصالح الولايات المتحدة وضد الحظر المفروض من الاتحاد الأوروبي على استيراد اللحم البقري المعالج بالهرمونات اعتبرته قطاعات عديدة تجاوزاً من قانون المنظمة وصل إلى التقاليد الثقافية وعادات الطعام الأساسية لدى الشعوب. وهناك حالة مشابهة تختص بالنزاع حول القريديس - السلاحف كانت قد طرحته أمام هيئة تسوية النزاعات (DSB) الهند والباكستان وتايلاند، في عام 1997، ضد الولايات المتحدة. فقد قامت

الولايات المتحدة، بناء على احتجاجات داخلية مطالبة بالمحافظة على السلاحف - والأنواع الأخرى المهددة بالانقراض وضغط من صناعة صيد الأسماك لحمايتها من المنافسة غير العادلة، بحظر استيراد القريدس من البلدان التي لا تستخدم الوسائل التي تبعد السلاحف وتمنع دخولها شباك القريدس. وقد تذرعت الولايات المتحدة بالمادة XXg من اتفاقية الغات التي تجيز اتخاذ إجراءات مقيدة للتجارة من أجل «حماية مصادر الطبيعة القابلة للاستنفاد والنضوب». وكان أن أصدرت اللجنة قراراً مناهضاً للولايات المتحدة بالتركيز على مقتضيات المادة XX التي تشترط ألا يشكل الإجراء المتخذ «تقييداً مستتراً للتجارة». لكن هيئة الاستئناف نقضت الحكم على أساس أن الحظر الذي فرضته الولايات المتحدة مشمول بالمادة XXg، ولكنها اتفقت مع اللجنة على أن الحظر نجم عنه تمييز غير مبرر (على اعتبار أن الولايات المتحدة لم تتح للبلدان المتضررة بالقرار الذي أصدرته الوقت الكافي لتنفيذ الشروط). وبالرغم من التقرير الذي نال الولايات المتحدة فإن قرار الهيئة أثار جدلاً واسعاً. فقد اعتبر أنه حالة أخرى من الحالات التي تفرض فيها بعض الدول أعرافها الوطنية على أعضاء آخرين. وفوق ذلك فقد اعتبرت هذه الحالة سابقة خطيرة تسمح للبلدان أن تفرض حتى معايير عمليات الإنتاج التي لا تؤثر في السمات المادية للمنتج بما يتجاوز كثيراً تلك المعايير المسموح بها وفق قوانين WTO.

إن موضوع السابقة وتوسيع مدى قانون المنظمة يحملنا إلى المجموعة الثانية من المشكلات التي تعثور اتفاقية التفاهم حول تسوية النزاعات (DSU)، أي عملية القوننة. وفي هذا يشير المحامي جون جاكسون الاختصاصي فيقول إن السابقة في القانون الدولي، أو مفهوم السابقة في القانون العام، لا يسري. أما في الممارسة فإن كثيراً ما كان يشار إلى السابقة، على كل حال، في عملية تسوية النزاعات في الغات، بما في ذلك ما يرد في الشواهد الرسمية للجنة التي تنظر في تسوية النزاع. وهذا ما يصدق على التفاهم حول تسوية النزاع (DSU) منظمة التجارة العالمية، وما زالت في الواقع تسري في وجوه أخرى من العملية المؤسسية مثل إجراءات صنع القرار. وتصبح القرارات جزءاً من التقليد - إن لم تصبح سابقة رسمية وفق الاتفاقية وتؤثر في قرارات اللجان لاحقاً وهيئة الاستئناف. وهكذا يكتب جريجوري شافر أن الحالات الفردية التي تنظر فيها WTO تطوي على أكثر من مجرد قرار قانوني في نزاع معين. «فالقرارات التي تصدر عن اللجنة المنبثقة عن المنظمة وهيئة الاستئناف تصدر هي أيضاً تأثيرات تنعكس على حالات تبرز مستقبلاً». وفي ذلك مشكلة تبرز حين يتعلق الأمر بالبلدان النامية. ويكون بوسع الحكومات ذات المشاركة النشطة في آلية تسوية النزاعات DSM أن تصوغ قانون المنظمة (WTO) بفعالية لما فيه مصلحتها. وهكذا حكومات نادراً ما تتشأ في بلدان نامية، كما هو موضح في القسم الثاني.

وفوق ما تقدم فإن نزعة الأخذ بالأمر الواقع لدى هيئة الاستئناف والانشغال بالتفسير بعيد المدى وابتكار السابقات والاجتهادات كلها أمور إشكالية. ولقد تم حمل جوانب من قضايا متنازع فيها ويصعب التفاوض عليها إلى هيئة تسوية النزاعات (DSB) للتوصل إلى قرار بشأنها. وما إن يصدر حكم الهيئة في هكذا قضايا، حتى تتمكن القواعد التي لم تكن أبداً موضع اتفاق من أن تصبح قانونية وتدخل المنظمة من الباب الخلفي. ومن الأهمية بمكان أن تخضع قرارات المنظمة، بسبب من طابعها الإقحامي، للنقاش والتمحيص والتدقيق، كما أن على البلدان أن تكون على وعي تام بما هي في سبيلها للتوقيع عليه والأبعاد التي ينطوي عليها هذا الالتزام. وحين تستبدل المنظمة التفاوض بقرار حكم، إنما تجازف بإضعاف شرعية الاتفاقيات التي تعقد ودوامها على المدى البعيد.

البلدان النامية في عملية تسوية النزاع

إذا أخذت الأمور على ظاهرها، وبالرغم من المشكلات التي تم عرضها في القسم السابق، بدأ نظام تسوية المنازعات ناجحاً. فيشير هوكمان وكوستيكي، مثلاً، إلى أن ثمة ما يزيد عن 160 طلباً قدم إلى المنظمة في ما بين الأعوام 1995 و 2000، وهذا ما يزيد عن ثلاثة أضعاف المعدل السنوي للطلبات التي كانت تعرض على الغات. كذلك يلحظ ازدياد مشاركة البلدان النامية بشكل ملحوظ: أكثر من 30 % من كافة القضايا المعروضة تشتمل على بلدان نامية، ذات شكاوى أو

في موضع الدفاع. كما أن معظم الحالات تنزع إلى قيام إذعان؛ ولم يكن استخدام العقاب ضرورياً إلا في حالتين فقط. ولا يشهد على نجاح نظام تسوية النزاعات مجرد الحالات التي تعرض على اللجنة وحسب، وإنما الحالات التي تتم تسويتها في مرحلة التشاور أيضاً. وقد يذهب المرء إلى أن التشاور " في ظل القانون " يحبط همة البلدان ويحول دونها ورفع الخلافات إلى نقطة لا يمكن حلها إلا عبر قيام لجنة تنظر فيها.

إن نظرة أقرب إلى الأرقام لتكشف عن صورة أقل تشاؤماً. ففي دراسة رائدة وجد إريك راينهارت ومارك بوش أن عدد البلدان النامية التي من المرجح أن تتقدم بشكاوى ضد البلدان المتقدمة أمام المنظمة أقل بنسبة الثلث مما كان عليه حالها في ظل نظام الغات بعد العام 1989. وعلى النقيض من ذلك فقد ازدادت احتمالات تحول بلد نام ليكون هدفاً للشكاوى بنسبة خمسة أضعاف. كما لاحظ شافير أن البلدان النامية نادراً ما تلجأ إلى قانون المنظمة الذي يسمح بالتقدم ودخول الدعاوى كطرف ثالث في النزاعات. فكانت البرازيل والهند والمكسيك وحدها التي تقدمت لدخول الدعاوى بصفتها طرفاً ثالثاً في 8 دعاوى من أصل 273 دعوى نظرت فيها المنظمة بينما تدخل الاتحاد الأوروبي بصفته طرفاً ثالثاً في 41 دعوى والولايات المتحدة في 32 دعوى حتى آب/أوغسطس 2002. وتشير هذه الأرقام إلى أن البلدان النامية تقف على الهامش في المشاركة الفعالة في عملية تسوية النزاعات. وهذا التهميش ينطوي على تكلفة

ونتائج بعيدة المدى: إذ أن قانون منظمة التجارة العالمية ما يزال في حال من التطور وتصوغه البلدان المتقدمة لما فيه فائدة لها، بينما تقف البلدان النامية على الهامش متفرجة.

ثمة عدة تفسيرات لتهميش البلدان النامية في عملية تسوية النزاعات أولها أن تكاليف بلوغ آلية تسوية النزاعات عالية جداً. وإذا أخذنا في الاعتبار السمة الفنية الفائقة في كل حالة والمجلدات من المراجع القضائية مما تراكم على مدى السنين، حيث المعرفة القانونية التخصصية ضرورية للممارسة الفعالة. بيد أن الخبرة القانونية المحلية بالمنظمة نادرة، كما أن تكاليف استخدام المحامين الخصوصيين بالغة الارتفاع إلى حد كبير. فيذكر شافير، مثلاً، أن مكتباً للمحاماة تقاضى 200 ألف جنيه إسترليني لتمثيل بلد نام في دعوى بسيطة نوعاً ما لكي تصل إلى لجنة لتسوية النزاع القائم. أما في القضايا البارزة مثل القضية التي دفعت بها شركة كوداك ضد شركة فوجي اليابانية لأفلام التصوير السينمائي فقد تقاضى المحامون من كل من الشركتين ما يزيد عن عشرة ملايين دولار أمريكي. وإنه لمن العسير إن لم يكن من المستحيل على البلدان النامية أن تعبئ مثل هذه القدرات المالية في قضاياها.

ثانياً، حين تتورط البلدان النامية في حالات معينة حرجة وذات أهمية لها لا يمكنها تجاهلها، فإنها تدخل النزاع، كلاعبين في أوقات متقطعة أكثر منهم لاعبين أساسيين، وهذه المبادرات المتقطعة تكون في الأغلب، كما يشير شافير بتمويل من الصناعة أو البلدان المتقدمة

وتتناول عادة حالات معينة أكثر مما تعنى بمصالح البلد النظامية على المدى البعيد. وتتشأ هنا أيضاً حلقة مفرغة: افتقار المشاركة الدائمة وعدم اهتمام بملاحظة المصالح السليمة يجعل تكاليف المشاركة المتقطعة أعلى فيزيد بذلك من عزوف البلدان النامية عن حمل ما تضيق به إلى هيئة تسوية النزاعات.

ثالثاً، إن عبء طرح قضية إنما يقع على الدول الأعضاء، نظراً لطابع المنظمة المحكومة من الأعضاء. وهذه المشقة لا تقتصر على ناحية النفقات والبذل حتى صدور القرار وحسب، وإنما المجازفة بإمكانية قيام الطرف الأقوى بالرد على الطرف المدعي الأضعف بتصرفات انتقامية منفردة خارج المنظمة. وإنها لقليلة هي البلدان التي تملك مواجهة هكذا مجازفة.

رابعاً، إن تنفيذ قرارات (WTO) يعتمد على العقوبات التجارية، في تلك الحالات التي تقرر فيها الدول النامية الشكوى وتفوز، عوضاً عن التعويض المالي. فالبلدان ذات الاقتصاد الصغير قلما تتوفر لها الإمكانيات لفرض الانصياع للقرارات بالعقوبات التجارية نظراً لتواضع نصيبها في التجارة العالمية. فافترض على سبيل المثال إن البلد الضعيف (آ) قُدِّر له أن يكسب دعوى على البلد القوي (ب)، وحصل على الإجازة بفرض تعرفات جمركية أعلى في قطاعات معينة من المستوردات من البلد (ب). على أن هكذا تعرفات تكاد لا تسبب ضيقاً لاقتصاد البلد (ب)، لأن السوق في البلد (آ) لا يشكل إلا رقماً متواضعاً بالنسبة لحصة البلد (ب) من الصادرات. ولكن هناك، من

الناحية الأخرى، عدة قطاعات داخل البلد (آ) ربما تتكبد تكاليف عالية، خاصة إذا كانت المورد الرئيسي لمنتج معين. ومن الحري أن معرفة تكاليف الثأر ستحمل البلد (آ) على التردد في الادعاء أمام منظمة التجارة الدولية، ولو كان الترويج يميل إلى كسب البلد صاحب الإدعاء القضية؛ بل من المرجح بالبلد أن يؤثر بلوغ تسوية خارج المؤسسة. وهذا الإعراض من جانب البلدان الأضعف مشهود بالبرهان التجريبي. فما من بلد من البلدان الأقل نمواً وجد متورطاً في قضية يكون هو المدعي أو المتهم فيها حتى هذا التاريخ.

ونتيجة هذه الاختلالات في نظام تسوية النزاعات، التي تعتبر هامة في الحالات الفردية وكذلك للآثار البعيدة المدى لأحكام معينة تصدر عن الجهاز القضائي في المنظمة اتخذت بعض الخطوات، ومنها خطوة هامة تتمثل في تأسيس مركز استشاري للمنظمة يعنى بقانونها، وقد أنشئ بالضبط لتقديم المشورة الممكنة للبلدان النامية. كذلك طرحت عدة اقتراحات للإصلاح. وجدير بالذكر أن المشروع المعد لمراجعة عملية تسوية النزاعات يعتبر جزءاً من جدول أعمال مؤتمر الدوحة للتنمية - وهذه جولة جديدة من المفاوضات التجارية الدائرة حالياً (تناقش في الفصل السادس). وكانت دعوات الإصلاح قد أظهرت انقساماً بين البلدان النامية والبلدان المتقدمة. وقد دعت البلدان النامية على العموم إلى فترات ومشاورات أطول في عواصم البلدان الأقل نمواً لتقليص نفقات السفر إلى جنيف ودور أكبر لمركز المنظمة الاستشاري والحق بإنزال العقوبات الجماعية والتعويض التجاري. أما البلدان المتقدمة

فقد أظهرت، من جهة أخرى، إيثاراً لفتترات أقصر وقدرأً من الاتصال بالجمهور أكبر وآليات مراقبة ورصد أقوى وعمليات رادعة أضعف. وهذه المناقشات قد أظهرت، على كل حال، القليل من التصميم حتى الآن. ويرجح هذا في بعضه إلى ضآلة الاتفاق في جماعات البحث أو السياسة حول ما يدفع إلى الانصياع في المقام الأول. ففي حين شدد بعض الباحثين على أهمية العقاب أو التهديد الحازم بالعقاب، أشار آخرون بأن الامتثال لأية قواعد أو قوانين في المؤسسات الدولية هو نتاج الائتلاف والتعلم والسمعة. وفي الوقت ذاته ما زال جدول أعمال (WTO) وسطوة آلية تسوية النزاعات لديها في تمدد واتساع في عدة اتجاهات لم تكتمل بعد.