الفصل السابع

عبء الحكم

ظلت منظمة التجارة العالمية طوال السنوات الخمس الأخيرة تتأرجح وتتمايل بين أزمة وأخرى. ومن المسلم به أنه ليس ثمة عملية متعددة الأطراف، وخاصة حينما يدخل فيها بلدان على مثل هذا القدر من الاختلاف، يمكن أن نتوقع أن تكون نزهة يسيرة. ولكن معدل فشل المؤتمرات الوزارية للمنظمة وتكرار المآزق هما أعلى بكثير مما واجهته الغات، ويبدو أنها في ازدياد. وتوحي احتجاجات الجماهير على WTO، وخاصة مع انعقاد مؤتمر سياتل والاجتماعات اللاحقة بوجود تقييد ملموس على مستوى وقدر من الحدة يختلفان عن النوع الذي ظهر في التظاهرات الموسمية في عقد التسعينات الماضية ضد «الغات الرهيبة». وتشير المصاعب هذه إلى وجود علة أعمق تعاني منها منظمة التجارة العالمية وليس مجرد مشكلة ظهور الأسنان لدى منظمة وليدة. وهذا ما يشجع على تفحص عميق للضمير لدى المشاركين والمراقبين على حد سواء.

إن الدراسة التأملية التي قامت مؤخراً حول طبيعة WTO من حيث هي منظمة دولية، بالإضافة إلى مقترحات الإصلاح المؤسساتي، قد اتخذت ثلاثة اتجاهات. الأول يرصد المشكلات

التي تجلت مؤخراً فيما يتصل بالسؤال: «لماذا؟» الاستمرار في طرائق لاتخاذ القرارات عف عنها الزمن ودفعت بالمنظمة إلى هذه المرحلة من الأزمة.

إن إصلاح هذه العمليات كفيل بأن يمنع تكرار الأزمات ويسمح بضبط أسلس لنظام التجارة الدولية. ولكن هناك آخرين يذهبون إلى أن المشكلة أعمق وأبعد غوراً ـ إذ تتعلق بالسؤال «ماذا» ـ من حيث إن مشكلة المنظمة لا تتعلق بالسؤال لماذا تمضي في عملها، ولكن في الواقع ماذا تفعل أو ماذا صارت إليه.

أما الشكل الثالث من الشك فيستمد أساساً من السؤال «من» لكنه ينتسب مع ذلك إلى السؤالين السابقين، وهو: إننا بحاجة إلى نظرة أشد تمعناً لنعلم من الذي يحاسب المنظمة وأمام من هي مسؤولية فعلاً.

وبحسب النظرة الأخيرة فإن الضعف الديمقراطي العميق الجذور الذي تعاني منه المنظمة هو مفتاح أزماتها المتكررة.

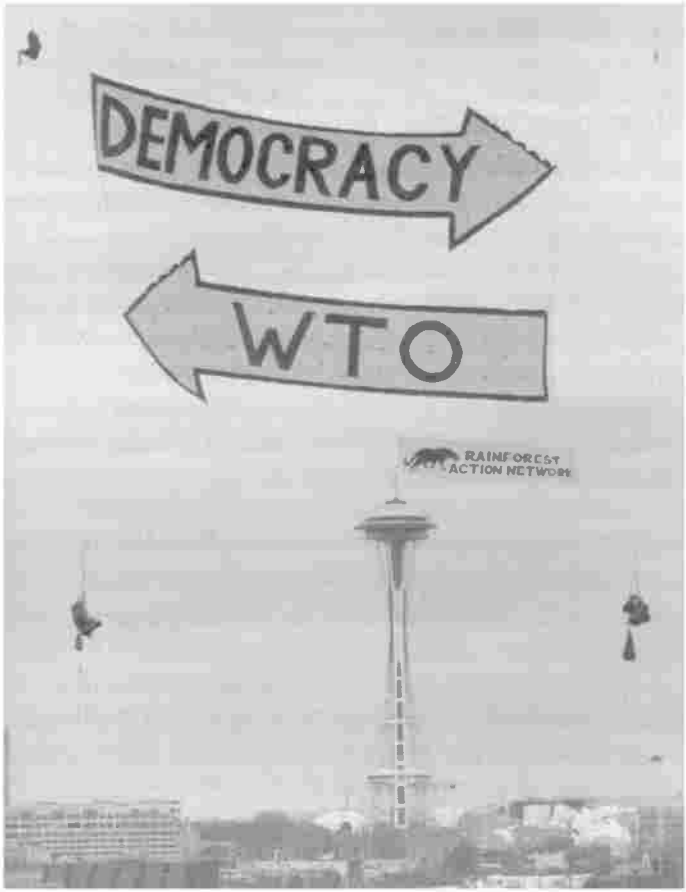
ولسوف ألقي أدناه نظرة شاملة مختصرة لمختلف الأفكار بالإضافة إلى النظرات العميقة التي تعرض كيف بلغت WTO هذه النقطة والطرق التي قد تكونها.

إصلاح منظمة «قروسطية»

إن إعلان مفوض التجارة في الاتحاد الأوروبي، وحالياً المدير العام المنتخب لمنظمة التجارة العالمية، باسكال لامي، بعد فشل المؤتمر الوزاري في كانكون عن الحاجة الماسة لإصلاح هذه المنظمة «التي تنتمي إلى القرون الوسطى» لم يكن ينطوي على جديد للأغلبية المحرومة من التصويت من مندوبي البلدان النامية الذين كانوا يحتجون على عمليات صنع القرار التي يستبعدون من المشاركة فيها داخل المنظمة منذ سنين. ولكن بعد التفات البلدان المتقدمة إلى موضوع الإصلاح المؤسساتي دخل هذا الموضوع جدول أعمال النقاش العام وتحول إلى هدف مباشر وواضح لصنع القرار القائم على الإجماع.

اقتراحات مؤيدة ومعارضة لإقامة مجلس استشاري

طرحت بعض الحكومات والأفراد، عند التعليق على إجراءات صنع القرار غير الفعالة والشاقة في سياتل وكانكون، وجهة النظر بأن المنظمة تعمل على فشلها حين تطالب بأن تكون القرارات مستندة إلى إجماع آراء أعضائها البالغ عددهم 148. ففي السابق أيام الغات والسنوات الأولى من WTO لم يكن يتواجد في اجتماعات الغرفة الخضراء إلا قلة من الأعضاء وهذا كان يسمح ببلوغ إجماع في الرأي. ولكن تطوير الشفافية في عمليات الغرفة الخضراء منذ جولة سياتل صار يسمح بمشاركة أعضاء كانوا يستبعدون تقليدياً من صنع القرار. ولكن مع وجود 148 عضواً يجلسون إلى طاولة المفاوضات صار صنع القرار يفتقر للكفاءة إن لم يكن مستحيلاً. ولذلك فإن الطريقة



12. ضعف الديمقراطية لدى WTO قد دخل الجدل العام على نحو لم يعرف أيام الغات

الوحيدة للتغلب على هذا المأخذ القاتل في عمل المنظمة تأسيس مجلس تنفيذي أو استشاري على نحو ما.

جاءت الاقتراحات بإنشاء مجلس تنفيذي من عدة مصادر. وكان الاتحاد الأوروبي قد ثابر منذ زمن على إيلاء هذا الرأي تأييده في

أعقاب الفشلين، في سياتل وكانكون على حد سواء. كما طرحت كندا الاقتراح بإنشاء لجنة جديدة شبيهة بمجلس الأمن في الأمم المتحدة من حيث التمثيل الإقليمي والتعاقب بين الأعضاء غير الدائمين. واقترحت المكسيك تحويل الغرفة الخضراء إلى «غرفة زجاجية»، يشارك فيها 25 % من أعضاء المنظمة 34 (عضواً عند تقديم الاقتراح)؛ يكون 15 منهم أعضاء دائمين هم الذين يتمتعون بالحصص الأعظم في التجارة العالمية. أما الأعضاء التسعة عشر الباقين فيجري اختيارهم حسب المعايير الإقليمية، حيث تقوم بلدان كل إقليم باختيار ممثليها. كذلك طرح جيفري سكوت وجياشري فاتال في بحثهما الذي قدماه عام 2000 إلى لجنة توجيه غير رسمية من 20 عضواً رأياً مماثلاً يستند على القيمة المطلقة للتجارة الخارجية والتمثيل الجغرافي بما يكفل وجود عضوين على الأقل عن كل إقليم. وفي عام 2003 طرح ريتشارد بلاكهيرست وديفيد هارتريدج اقتراحاً بإقامة مجلس استشاري. ووفق هذا الاقتراح تحتل البلدان الأكبر مقاعد دائمة بينما يتم تقسيم بقية الأعضاء إلى مجموعات لكل منها مقعد واحد (يتعاقب عليه الأعضاء ضمن كل مجموعة). وقد شددت هذه الاقتراحات جميعها على أن يكون هذا المجلس استشارياً وحسب بحيث تقتصر سلطاته على بناء الإجماع وليس صنع أي قرار.

وقد أعلنت أغلب البلدان النامية، ومنها تلك التي وجدت صعوبة في أن تحظى بالدخول إلى اجتماعات المجموعات الصغيرة، تنديدها الشديد بالاقتراحات الداعية إلى إنشاء مجلس استشاري على أي

نحو. فالأمر الوحيد الذي تفيد منه المنظمة، من منظور هذه البلدان خاصة عند المقارنة بالمنظمات المالية الدولية وأنظمتها في التصويت المرجح، وهو صوت لكل عضو وعملية اتخاذ القرار بالاستناد إلى الإجماع. ومن شأن إنشاء مجلس استشاري يقيم تمييزاً بين أعضاء دائمين وآخرين غير دائمين أن يقضي على أي مظهر للمساواة الدولية في منظمة التجارة العالمية بإنشاء نظام من التصويت المرجح القائم على حصص كل بلد في التجارة العالمية.

ثمة ثلاثة أسباب لاعتبار قيام هيئة استشارية وفق أي شكل من الاقتراحات المتنوعة التي سبق العرض لها، قضية ذات إشكالية عميقة؛ أولاً نظراً للطبيعة الإلزامية لقوانين المنظمة وما تنطوي عليه من قدرة على التجاوز، ليس من المرجح أن تقبل البلدان فرادى بتوصيات تصدر عن مجلس استشاري دولي. كما أن معظم أعضاء WTO يدركون بفعل التجربة القاسية أن المرحلة الاستشارية في المفاوضات هي مرحلة وضع جدول الأعمال أيضاً، وأن دخول مرحلة صنع القرار ليس بديلاً عن المشاركة في مرحلة التشاور المبدئي. ثانياً، إن موضوع المقاعد غير الدائمة المستند إلى التمثيل الإقليمي ليس من المحتمل على وجه الخصوص أن يكون ذا أثر في ضوء الفوارق الواسعة القائمة حتى ضمن الأقاليم حين يتعلق الأمر بقضايا مناطق محددة. ثالثاً، «إن إقامة مجلس استشاري، كما لاحظت مجموعة من البلدان النامية سوف يؤدي إلى تكريس استبعاد عدد كبير من الأعضاء من عملية المشاورات».

ثمة إمكانية لإقامة توازن بين حجتي الكفاية والشرعية لإيجاد حل وسط بين قاعدة اتخاذ القرار بالإجماع على أساس صوت لكل عضو والمجلس الاستشاري. ويمكن العثور على عناصر هذه التسوية في عرض كان قد طرحه فينود ريجي، مستشار البلدان النامية في الكومنويلث في جنيف. فقد اقترح ريجي إنشاء لجنة توجيه غير رسمية في مطلع كل عام، بناء على توصيات رئيس المجلس العام بالتشاور مع رؤساء المجالس الثلاثة الأخرى. وسوف تعكس قائمة المشاركين المراحل المختلفة في التنمية والمصالح للبلدان الأعضاء، وستعتمد على جدول معين للاجتماعات والقضايا التي ستكون موضوع النقاش في ذلك العام. كما أنها لن تكون لجنة دائمة، إنما يمكن دعوتها للانعقاد حين يكون ثمة ضرورة لعقد مشاورات على مستوى المجموعة الصغيرة. كذلك يمكن توسيع اقتراح ريجي ليشمل إنشاء لجان فرعية ذات عضوية مختلفة، حسب مصالح بلدان معينة في مجالات قضايا محددة وتستند إلى دعوة الرؤساء ولكن كذلك على الاختيار الذاتي. بيد أن ثمة مشكلتين تعترضان تنفيذ هكذا اقتراح. وتتجلى المشكلة الأولى في اعتراض بعض البلدان النامية على موضوع قيام هيئة استشارية، من حيث المبدأ، وليس من المحتمل أن تقبل بأية تنويعات على هذه الفكرة. والثانية ومفادها أن التنويع الذي قام ريجي على تطويره وإن كان يدع لمرونة الهيئة الاستشارية أن تفعل فعلها على مختلف مستويات اللجنة الفرعية فإن المناورات المعقدة اللازمة لإرساء هذه اللجان قد يثبت في النهاية أنها غير فعالة شأنها شأن العملية الراهنة التي تقوم على الإجماع.

المرونة الدبلوماسية مقابل اليقين المستند إلى القواعد

ثمة مسألة أخرى تتصل بإصلاح المؤسسة لطالما جردت في سبيلها الخناجر لا تتصل كثيراً بأي إجراء بقدر ما تتصل بالنهج الأوسع في أداء WTO. ومما يسترعي الاهتمام ملاحظة أن البلدان التي تناصر إنشاء الهيئة الاستشارية تشدد عادة على فوائد المرونة في التفاوض والبداهة الدبلوماسية من تراث الغات باعتبارهما يوفران الأساس لعمل منظمة التجارة العالمية. وعلى النقيض من ذلك، فإن بلداناً نامية عديدة كانت مؤيدة لاستمرار العمل بقاعدة صوت لكل عضو، أي اتخاذ القرارات بالإجماع، وقدمت اقتراحات لدعم قواعد تتصل بعملية التفاوض.

كانت مجموعة الرأي المتماثل (LMG) قد طرحت بصورة رسمية وغير رسمية العديد من الاقتراحات التي تؤيد الفكرة الأخيرة. ففي عام 2002، مثلاً، كانت حجة هذه المجموعة «إن فقدان اليقين في العملية يجعل من العسير على أعضاء كثر إعداد أنفسهم للمشاركة في المؤتمرات. فلا بد من الاتفاق على بعض المبادئ والإجراءات لتأخذ بها هذه المنظمة التي يوجهها أعضاؤها بحيث تكون العملية التحضيرية وتوجيه المؤتمر الوزاري شفافة وشاملة للأعضاء ومتوقعة». لذلك اقترحت المجموعة «ينبغي أن ينال أي إجراء تفاوضي موافقة الأعضاء بالإجماع وفي اجتماعات رسمية». وشددت الوثيقة على «يجب أن تقوم مسودة البيان الوزاري على الإجماع. وإذا استحال الإجماع وجب أن تظهر مسودة البيان هذه الاختلافات بشكل تام وعلى نحو مناسب»؛ و «لا يمكن توجيه مسودة البيان الوزاري إلى المؤتمر الوزاري إلا من

المجلس العام وبإجماع الآراء على هذا التوجيه». وقد لقيت المجموعة تأييداً من بلدان نامية أخرى في هذا الموضوع، وذلك في اقتراح طرحته مجموعة من البلدان الإفريقية. وقامت بعض المنظمات غير الحكومية بالدعوة إلى الالتزام بجعل قواعد المنظمة تتسم بمزيد من الشكلانية. فمثلاً، أعلنت عشر منظمات غير حكومية هي:

(The Third World Network, Oxfam International, Public Services Intenational, WWF International, The Center for International Environmental Law, Focus on The Global South, The Institute for Agriculture and Trade Policy, The African Trade Network, International Gender and Trade Network, The Tebtebba International Center for Indigenous Peoples Rights)

في مذكرة في شهر يوليو/تموز 2003 «يجب أن تكون الاجتماعات رسمية ووقائعها مسجلة ومعممة على الأعضاء للتعديل أو التثبيت». والرأي الثاني معبر عنه في اقتراح صدر جماعياً عن استراليا وكندا وهونغ كونغ وكوريا والمكسيك ونيوزيلندة وسنغافورة وسويسرا، في عام 2002. ويشير هذا الاقتراح مباشرة إلى مسودة مجموعة LMG ويطرح رأياً بديلاً في العديد من النقاط المتضمنة في اقتراح المجموعة. وعلى النقيض من الدعوة إلى وضع قواعد وأحكام صريحة وإجراءات واضحة ذهب الاقتراح المقدم من هذه الدول الثمانية إلى القول: «إن المقاربات الوصفية والمفصلة لعملية التحضير غير مناسبة ولن تؤدي إلى نشوء ظروف أفضل لقيام إجماع في لقاء كانكون». وشدد الاقتراح

على أهمية المرونة في منظمة يوجهها أعضاؤها. وعلى النقيض من اقتراح المجموعة (LMG) الذي ينم عن الشك بالعمليات على المستوى الوزاري، فإن اقتراح مجموعة الثمانية يستند إلى الحجة «على عملية التحضير أن تترك مجالاً ليتابع المؤتمر الوزاري تلك القضايا التي لا يكون حلها إلا على المستوى الوزاري».

لقد برهنت هاتين المجموعتين من الآراء على أنه من الصعوبة بمكان التوفيق بينهما، لأسباب ليس أقلها أنهما تقومان على أساس من تضارب المصالح والقدرات. ورأي المجموعة LMG يتفق بشكل واضح مع ما ذهب إليه ستيفان كرازنر من أن البلدان النامية تسعى إلى أنظمة ذات سلطة موثوقة. وتبحث عن امتلاك قدر من اليقين أكبر، وبالتالي قواعد ذات صفة رسمية أكبر وأكثر تحديداً وإحكاماً؛ وهذا مستمد من قدراتهم المحدودة نسبياً للاستيعاب والتفاوض في الأمور التقنية في مجموعة من القضايا التي تقع ضمن صلاحيات المنظمة. أما البلدان ذات المصالح الفعالة والمحددة بشكل جيد في المنظمة ولها مقدرة على متابعة هذه المصالح فعلى النقيض من ذلك، إذ تشدد على فضائل المرونة وتعلق أهمية كبيرة على الدبلوماسية التي كانت توفر، تقليدياً، الأساس للمفاوضات التي كانت تجري في الغات ومنظمة التجارة العالمية. وتُترجم هاتان المجموعتان برؤيتين متضاربتين للمنظمة بوصفها منظمة دولية. وعند الموازنة بينهما، نجد أن مجموعة الرأي المتماثل (LMG) تعتبر WTO منظمة تكنوقراطية محدودة بصلاحيات موصوفة ومحددة بشكل جيد ومرتبطة بأوثق

رباط بمجموعة من القوانين والإجراءات الواضحة المحددة. ولكن نظرة البلد المتقدم، على العكس من ذلك، إذ يعتبرها منظمة واسعة يتداخل فيها نطاق القضايا وتدفعها السياسة أكثر من الجوانب الفنية والقواعد التفصيلية. كذلك فإن هذا التنظيم يعتمد إلى حد بعيد على مرونة إجراءات التفاوض والاجتماعات على مستوى المجموعات الصغيرة داخل المنظمة وخارجها والكثير من السياسة. ولهاتين الرؤيتين المتباعدتين بعض الدلالات الهامة بالنسبة لما قد تعتبر فيه المنظمة مسؤولة أمام مختلف أنصارها، وهذا ما سنناقشه في القسم الأخير من هذا الفصل.

البحث في الصلاحيات

كانت المجموعة الثانية من المناقشات حول منظمة التجارة العالمية قد تركزت على الصلاحيات الممنوحة لها. والشك في امتداد سلطات المنظمة الذي صدر عن بلدان أعضاء فيها ومنظمات غير حكومية.

إن الاختلاف بين البلدان الأعضاء حول مدى الصلاحيات المتزايدة للمنظمة أمر محتم ويطرح انقساماً عاماً بين العالم النامي والمتقدم. وكان معظم جدول الأعمال المتعلق بتوسيع قواعد الغات/WTO نحو مجالات جديدة قد وضعته بلدان متقدمة، مثلاً ضم الخدمات، وحقوق الملكية الفكرية المتصلة بالتجارة (TRIPs) وإجراءات الاستثمار في التجارة (TRIMs)، ثم لاحقاً التوجه إلى ضم قضايا سنغافورة والأخذ بها. بيد أن ثمة بلداناً نامية عديدة تجد من العسير متابعة السير مع

جدول أعمال المفاوضات الجارية، كما سبق العرض والنقاش في الفصل الثالث، وتنفيذ الاتفاقيات القائمة ناهيكم عن امتلاك الخبرة لتعيين مصالحها في المجالات الجديدة. في ضوء هذه المصاعب اللوجستية تجلى الموقف الخائب الذي اتخذته البلدان النامية «الاقتصار على الرفض» لإدخال أي موضوع جديد إلى المنظمة والتأكيد على أهمية حل القضايا القديمة. هذا الافتراق البالغ في الآراء. يجعل المنظمة في موقف حرج مزعج. فإذا أبطأت إيقاع المفاوضات جازفت بخسارة التزام البلدان المتقدمة؛ أما إذا استمرت بالتوسع، بما يتفق مع مخطط البلدان المتقدمة جازفت بمزيد من التهميش لأغلبية الأعضاء والتسبب بمزيد من الانحدار في شرعية قراراتها.

في محاولة للحفاظ على أنصار كلا الطرفين إلى جانب بعضهما، عرض بعض الباحثين وواضعي السياسات التخلي عن الالتزام الشامل والاستعاضة عنه بمسارات متعددة تقوم على المتغير الهندسي. وهذه الفكرة، التي ما تزال في مراحلها المبكرة، لم تجتذب، بعد، الكثير من ردود الفعل إن من البلدان النامية وإن من البلدان المتقدمة. وإنه لجدير بالتذكير أن توسيع الاتحاد الأوروبي قد تبنى آلية مسار مزدوج شبيهة بتلك، ويبدو أنها تؤدي ما كان مأمولاً منها بنجاح. على أنه إذا أفلحت هذه الطريقة في دخول النقاش حول السياسة في منظمة WTO بطريقة جدية فيجدر أن نتذكر أمرين. الأول أن الالتزام الشامل كان حاسماً في تحقيق الصفقة الكبرى التي أدت إلى قيام المنظمة. وما يزال هذا الوضع قائماً حيث تؤدي التنازلات المتبادلة إلى

إنجاز كل صفقة، ووجود عدة مسارات يجعل مثل هذه التنازلات أمراً صعباً. ثانياً، إن البلدان النامية بتفادي الالتزام في مجالات تقع في نطاق المسار 2 الافتراضي ولا تأخذ سوى بالتزامات المسار 1 إنما تقوم بتهميش أنفسها في المرحلة الحاسمة من العمل والمتعلقة بوضع جدول أعمال وقواعد المسار 2. وفيما تسعى البلدان الآن إلى الدخول إلى المنظمة فإنها تتعلم أن تكاليف الانتساب المتأخر إلى هذه المنظمة يمكن أن تكون باهظة حقاً. وللتيقظ أهمية خصوصاً في التعددية حين يكون في الأمر مثل هذه المجموعات ذات المصالح والرؤى والقوى المتفاوتة أشد التفاوت.

وفي حين شكت البلدان النامية من سرعة وقع المفاوضات واتساع جدول الأعمال، كانت العديد من المنظمات غير الحكومية تبدي ضيقها من WTO لسبب مناقض: ذلكم أن جدول أعمال تلك المنظمة في الواقع ضيق كل الضيق، وأنها بالتالي تضع التجارة في موضع ممتاز يجعلها تعلو على كل القيم الأخرى. وبموجب هذه النظرة، فإن إعادة موازنة المصالح داخل المنظمة ضروري، وربما حتى عبر آلية دستورية، لضمان أن الاهتمام بالتجارة يوازنها الاهتمام بكل أشكال عدم المساواة ضمن الدول والتي تتعلق بحقوق الإنسان والبيئة ومعايير العمل والجندر والدخل والتنمية وإلخ... وفي حين أن ثمة سنداً للمطالبة بمد سلطان المعايير العالمية إلى هذه المجالات الرئيسة، لكن هل ينبغي السيطرة على هذه المجالات عبر المنظمة فأمر يعتوره كثير من الشك لأربعة أسباب رئيسة.

أولاً، إن المشكلة حسبما أوضح الفصل الرابع؛ مع المنظمة على ما يبدو، الإفراط في الأنظمة وبالتالي فهي ليست مشكلة عدم كفاية نظراً لازدياد البلدان التي تشكو من تقلص المجال أمام السياسة الوطنية. كما أن الضيق الذي تشكو منه الشعوب في مختلف أرجاء العالم لاضطرارهم للالتزام بالمعايير التي تضعها المنظمة (مثلاً فيما يخص شركات الاستثمار العالمية GMOs) قد جرى إعلانه. ومن شأن توسيع نظام WTO والمضي إلى اهتمامات لا تتصل بالتجارة وتختلف حولها الآراء سيؤدي إلى مزيد من التقليص لنطاق السياسة الوطنية، مما يحرم الدول من حقوقها وقدرتها على تبني الأهداف التي تتلاءم مع الضرورات التي تحكم مجتمعات معينة وأولويات هذه المجتمعات. وليس من المرجح أن تبدي الدول تهاوناً أو ترحيباً بمزيد من التجاوز على قوانينها الوطنية.

ثانياً، إن توسيع جدول أعمال المنظمة، كما ناقشنا ذلك في الفصلين الثالث والرابع، لم يماثله تغييرات متكافئة في الأعمال اليومية التي تنهض بها هذه المنظمة. كما أن توسيع المنظمة إلى مجالات مثل حقوق الإنسان والبيئة سوف ينيط بها كافة الوظائف التي يتوقع من حكومة عالمية الاضطلاع بها. ولكن منظمة التجارة العالمية غير مهيئة بنيوياً للنهوض بهذه الوظائف بأي قدر من الكفاءة، بل إنه موضع شك أن يكون بوسع المنظمة القيام بهذه الوظائف بشكل شرعي مبرر، ولو جرى إصلاحها بما يسمح لسلطاتها الواسعة وقدراتها المالية بوضع الأنظمة في هذه المجالات. ذلك أن المسؤولية البيروقراطية التي تحكم عمل المنظمة، كما سيبين القسم التالي ذلك، تختلف اختلافاً بيناً عن المسؤولية الشاقولية (التراتبية) التي يتوقعها

المرء في الحكومات الديمقراطية. فالمنظمة قد تضخمت الآن بحيث لم يعد يناسبها الحذاء الذي تنتعله، فإن جرى توسيعها لتشمل مجالات أخرى لم يقصد أن تمتد إليها قط تكون المنظمة قد صارت تشكو عدم الكفاءة ومجانبة الفطنة.

ثالثاً، بالرغم من النوايا الطيبة المعلنة بجدول العمل غير التجاري فمن الصعب عملياً ضمان عدم استخدام هذه المعايير النبيلة كحواجز غير جمركية في وجه الاستيراد من البلدان النامية وحرمانها من كل ميزة نسبية تتمتع بها عند المقارنة. أما معايير حقوق الإنسان والبيئة والعمل فغالباً ما تكون وثيقة الارتباط بالتفاصيل الثقافية والاجتماعية على المستويات القومية والفرعية؛ ولكن لطالما كان إرساء المعايير العالمية في هذه النواحي موضع جدل من حيث المبدأ لم يقدر له أن يحسم. فإن إيلاء WTO الوصاية على تلك المعايير المختلف عليها عبر الصلة بالتجارة، والتي يمكن استغلالها في أغراض الحماية، قمين بأن يزيد من الأخطار التي تتهدد شرعية القرارات.

وأخيراً، إن كل الدعوات إلى توسيع المنظمة لتدخل مجالات مثل معايير العمل وحقوق الإنسان ينبغي أن يقف ضدها ما جرى لميثاق منظمة التجارة الدولية ITO. وليتذكر القارئ ما ورد في الفصل الأول من أن ميثاق هافانا كان أوسع من ميثاق الغات أو منظمة التجارة العالمية والنهاية التي آل إليها والمشروع ما يزال وليداً. فلقد انهار مشروع منظمة التجارة الدولية (ITO) تحت وطأة طموحاتها وبسبب من المقايضات التي كانت تجري بين الكثير من المصالح المتعارضة لدى مختلف أعضاء المنظمة. وبالمقابل يكمن ما صادفته الغات من النجاح

في الحدود التي وضعتها لبرنامجها. وبصرف النظر عن التكامل المتحقق على مستوى العالم، فإن ما كان مستحيلاً من الناحية السياسية يومئذٍ جدير اليوم بأن تتم مقاربته على الأقل بدرجات عالية من الحذر السياسي.

ينبغي عدم تأويل ما لدي من شك بشأن توسيع المنظمة لتكون بوضوح ذات اهتمامات غير تجارية، على أنه دعوة إلى اليأس. فقد يكون من الممكن تحقيق إدارة دولية لحد أدنى معين من المعايير أو القواعد لتحسين التماسك المنطقي لنظام التوجيه. وقد برزت آليات موازية من القطاع الخاص، مثلاً في شكل معايير المسؤولية الاجتماعية المشتركة المناطة بالشركات متعددة الجنسية، وأخذت تلك الآليات تكتسب شكلاً. ومن ذلك أن المادة الخامسة من اتفاقية تأسيسWTO تقتضي من المجلس العام اتخاذ الترتيبات المناسبة لقيام «تعاون فعال مع المنظمات الدولية الأخرى التي تضطلع بمسؤوليات تتصل بمسؤوليات منظمة التجارة العالمية». والفقرة الخامسة من إعلان الدوحة الأساس يعزز هذه النقطة، إذ نص على:

> «إننا ندرك بأن التحديات التي تواجهها (البلدان) الأعضاء في بيئة دولية سريعة التغير لا يمكن التصدي لها بإجراءات تتخذ في حقل التجارة وحده وحسب. ولسوف نستمر في العمل مع مؤسسات بريتون وودز Bretton Woods ليكتسب صنع السياسة الاقتصادية العالمية قدراً أعظم من التماسك».

تقليص الضعف الديمقراطي في منظمة التجارة الدولية

تشير المجموعة الثالثة من الاستجابات للأزمات المتكررة التي تصيب WTO إلى الضعف العميق الجذور في الديمقراطية لديها. وهذا ناجم عن عدم قدرة الملايين الذين تأثروا بالقواعد التي تعمل بها المنظمة على أن يكون لهم تأثير مباشر على عمليات صنع هذه القواعد. ووفق هذه النظرة فإن إشكالية عمليات صنع القرارات فيما بين الدول الأعضاء، وتوسيع نطاق المنظمة إلى مجالات هي موضع خلاف، والتفاوتات بين البنية المؤسساتية الضعيفة والصلاحية الواسعة الملزمة قانونياً إنما تؤدي إلى تفاقم الضعف أكثر من أن تكون السبب الفاعل في إحداثه.

13. كان رد الفعل الفوري للعالم المتقدم، إلقاء اللوم على تعنت البلدان النامية وتحميلها مسؤولية فشل مؤتمر كانكون الوزاري، الذي يصوره هذا الرسم. ولكن رد الفعل هذا أعقبه، لحسن الحظ، استعداد اكبر للحوار بين كافة الأطراف المعنية.

إنه صحيح بالتأكيد أن وضع القواعد والأنظمة في WTO يمكن أن يبدو نائياً جداً عن الناس الذين يتأثرون بها، ذلك أن المنظمات غير الحكومية أو سواها من المنظمات التي يتأثر بها أعضاء في المجتمع المدني ليس لها الحق في التمثيل في منظمة التجارة الدولية التي يتولى إدارة شؤونها وفود تمثل حكومات الدول الأعضاء فيها. وهذه الوفود بدورها تتألف من بيروقراطيين يمثلون بلدانهم (غالباً ما يكونون من وزارة التجارة أو ما يماثلها ووزارة الخارجية). عوضاً عن أن يكونوا ممثلين انتخبهم الشعب، وإحدى المناسبات القليلة التي يسهم فيها الناخبون في العملية تكون في وقت الانتخابات، حين ينتخبون الممثلين لتشكيل الحكومات. ولكن العادة جرت على أن يقوم الوزراء الذين يتلقون «المدخلات» من المسؤولين في الوزارات المعنية، بالاختيار وهم الذين يقررون في النهاية من يعين ضمن الوفد في جنيف الذي يشارك باتخاذ القرارات في المنظمة. وهذه السلسلة الطويلة المتعلقة بالموفدين تعني أن وفد البلد، حتى في أفضل الديمقراطيات، تفصله مسافة عن الناخبين. وإذا أخذنا هذه المسافة في الاعتبار لم يكن ثمة داع للعجب من أن تطالب العديد من المنظمات غير الحكومية بإبداء مزيد من الشفافية تجاه الخارج في المفاوضات التي تجريها منظمة التجارة العالمية، كما طالبت بعض المنظمات غير الحكومية بالتمثيل المباشر في المنظمة ذاتها على مستوى المراقبين إن لم تمنح سلطة التصويت على القرارات. كذلك شدد آخرون على

أهمية المشاركة السياسية الأوسع على المستوى الوزاري فضلاً عن اللقاءات البرلمانية مما ينزل بصنع القرار على الأقل إلى مستوى ممثليهم المنتخبين عوضاً عن بيروقراطيين بلا وجوه في جنيف.

أما في موضوع السؤال إن كان من شأن ازدياد المشاركة الوزارية أو البرلمانية تحسين مسؤولية WTO أمام أصحاب المصلحة المتأثرين بقراراتها فإن الحكم في الأمر ليس بالواضح. فيبدو أن الإجابة الواضحة أن من شأن انخراط أوسع للسياسيين المنتخبين أن يقلص من سلسلة الموفدين ويجعل ضبط التجارة العالمية أقرب إلى الناخبين. ولكن في الممارسة فإن وفود البلد النامي ـ وحتى بعض البلدان النامية الأكبر حجماً ـ كثيراً ما تشكو من الطبيعة الفنية البالغة التي تغلب على المفاوضات التي تجريها المنظمة. وهذا يعني أن سياسييهم غير مهيئين للخوض إيجابياً في عملية التفاوض. ذلك أن هؤلاء السياسيين يفتقرون للمؤازرة من الباحثين وجيوش من المسؤولين المساعدين مما يتمتع به نظراؤهم القادمون من البلدان المتقدمة. كما أنهم كسياسيين أكثر قابلية من بيروقراطييهم للتعرض لأساليب لوي الذراع الثنائية، والارتباط بقضايا لا تتصل بالتجارة. وقد يؤدي ازدياد اشتراك الممثلين المنتخبين إلى قدر أكبر من الالتزام السياسي وسرعة اتخاذ القرار في المنظمة ولكن هذه القرارات يمكن بلوغها بممارسة قدر أعظم من الضغط على الوزراء أو البرلمانيين الآخرين من البلدان النامية الذين لم ينالوا من الإعداد إلا أقله؛ ولذلك ليس من المرجح أن تؤدي هكذا إجراءات إلى تحسين الضعف الديمقراطي الذي ينشدون

معالجته، وخاصة حين يبدأ الوزراء وشعوبهم بإدراك النتائج المترتبة على ما مهروه بتوقيعهم. والحق أن الاتفاقيات التي تمت في جولة الأورغواي والمشكلات المتصلة بالتنفيذ والتعبيرات المتكررة عن ضيق البلدان النامية و الاختلالات في الصفقة التي تمخضت عنها جولة الأورغواي إنما هي نتاج هذه العملية.

تكتسب مطالبة المنظمات غير الحكومية بمزيد من المشاركة في أعمال منظمة التجارة العالمية مزيداً من القوة عند مقارنتها بمستويات مشاركة القطاع الخاص في أعمال WTO. وقد عرض كل من وندي دوبسون وبيير جاكيه الدور الهام الذي اضطلعت به تحالفات الفعاليات الاقتصادية في جولة الأورغواي. فمثلاً قام التحالف الأمريكي لصناعات الخدمات وبريتيش انفيزيبلز بدور رئيس في مفاوضات الغات، بينما كان لمجموعة فاينانشال ليدرز التي تتألف من شركات من الولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي دور أساسي في إنجاز المفاوضات بشأن الخدمات المالية. كذلك يمكن رصد نفوذ القطاع الخاص القوي مثل شركات المنتجات الصيدلانية في التوصل إلى اتفاقية حماية الحقوق الفكرية المتصلة بالتجارة (TRIPs). فالشركات تمارس هذا النفوذ بالمشاركة المباشرة في عملية التفاوض، وخاصة حين تنضم إلى الوفود المتفاوضة في موضوعات فنية معقدة مثل الاتصالات أو المحاسبة. وبالعكس قلما يستطيع ممثلو المجتمع المدني ممارسة نفوذ مماثل، وهذا يوحي بأنه ربما كان من الضروري إيجاد خط ما بديل يمثل هذه المصالح.

واستجابة لهذه المطالب بذلت WTO جهوداً لتيسير وصول المنظمات غير الحكومية إلى نشاطاتها. فأتاحت حرية الوصول والاطلاع على كافة وثائق المنظمة المنشورة على موقعها على الإنترنت. كما يسمح للمنظمات غير الحكومية بنشر تعليقات حول الخلافات المعروضة أمام هيئة الاستئناف. ويمكن للمنظمات غير الحكومية عند حصولها على إجازة حضور المؤتمرات الوزارية (وإن كان لا يسمح لها بالجلوس إلى طاولة المفاوضات ما لم يكن ممثلوها أعضاء في وفد بلد مشارك) وهذه الإجراءات تترجم إلى شفافية خارجية أفضل، إنما لا تعني مشاركة أكبر. على أن نظرة فاحصة أقرب تلقي قدراً لا بأس به من الشك إن كان لمزيد من مشاركة المنظمات غير الحكومية أو البرلمانيين أي تأثير إيجابي على تحسين الضعف الديمقراطي في منظمة التجارة العالمية.

لعل أكبر خطر ينطوي عليه فتح الباب أمام مشاركة مؤسساتية أوسع لمنظمات غير حكومية يكمن في أن ثمة حالات تلتبس فيها مرجعية هذه المنظمات فلا ندري من تمثل فعلاً ومن الجهة التي ترجع إليها بالمسؤولية. ويمكن لمنظمة WTO في شكلها الراهن الذي يوجهه الأعضاء أن تدعي، على الأقل، بأنها تمنح كل حكومة عضواً فيها صوتاً واحداً. ويتحمل هؤلاء الممثلون في حالة البلدان الديمقراطية بعض المسؤولية أمام شعوبهم، مهما كانوا يبعدون عملياً عن الناخبين. وعلى النقيض من ذلك فإنه حتى أفضل المنظمات غير الحكومية لا تنتخب بالطرق الديمقراطية أو تتحمل أي شكل من المسؤولية

القضائية تجاه المجتمع المدني الذي يزعمون تمثيله. كما أن نظرة متفحصة قريبة إلى نشاطات المنظمات غير الحكومية تبين خطراً لطالما توقعته البلدان النامية، عنيت العديد من المنظمات غير الحكومية التي تملك أن يكون لها صوت في المحافل الدولية ومقرها في بلدان متقدمة أو تتلقى تمويلها من منظمات في هذه البلدان. ومن ذلك مثلاً أن 87 % من أصل 738 منظمة غير حكومية معروفة بنشاطها، أمت المؤتمر الوزاري في سياتل تقيم مقرها في بلدان متقدمة. وإذا ازدادت المشاركة المباشرة للمنظمات غير الحكومية في WTO تجازف باضطراب الميزان أكثر مما هو عليه الحال وتبعدها أكثر عن البلدان النامية.

وليس القصد من ذلك القول أنه ليس للمنظمات غير الحكومية من دور تضطلع به في العلاقة بمنظمة التجارة العالمية، بل إنها في حاجة لشق طريقها داخل المنظمة عبر حكومات بلادها أو عبر العالم، شأنها في ذلك شأن القطاع الخاص الذي تسعى أحياناً إلى موازنته. وقد يتبين أن الدور الذي تضطلع به غالباً ما يكون في النتيجة حاسماً في البلدان أو في قضايا حيث الوعي التقني متدنٍ. ويمكن للمنظمات غير الحكومية هنا أن تكون مجمعاً للبحث لا يقدر بثمن وتساعد حكومات البلاد في تبني مواقف في التفاوض تساعد المهمشين في مجتمع معين. وحين تختلف هذه المنظمات عن السياسة التي تعتمدها الحكومة يمكنها أن تقيم صلات دولية على قدر من الأهمية بمنظمات غير حكومية وحكومات أخرى. فلقد كانت الصلات بين المنظمات غير

الحكومية الشمالية والجنوبية ذات أثر في النهاية الناجحة للمساعي التي أدت إلى إعلان اتفاقيتي TRIPs والصحة العامة في المؤتمر الوزاري في الدوحة. والمرجح أن تزداد أهمية هكذا تحالفات بين حكومات البلدان النامية ومنظمات غير حكومية معينة في المستقبل.

وختاماً، من الجلي، بغض النظر عن استراتيجية الإصلاح التي سيأخذ بها الأعضاء في النهاية، أن اتساع الصلاحية القانونية لمنظمة التجارة العالمية لا يستقيم مع العمليات الارتجالية وسياسة القوة التي ترافق وضع قواعدها القانونية. وهذا خلل بحاجة إلى تقويم. ومن المسلم به أن الإصلاح المؤسساتي الذي يدع مجالاً أكبر لتأثير أصوات البلدان النامية يؤدي إلى عمليات تفاوضية أبطأ وأشد إجهاداً. ولكن يمكن لهكذا عملية أن تبرهن على أنها أبقى وتتمتع بقدر من الشرعية أكبر وتكون أقل إضراراً بمنظمة التجارة العالمية. وبدون عملية إصلاح تطال المؤسسة ستكون العواقب أشد وطأة. وإذا استمرت عملية المنظمة على تناوب التوقف والإقلاع في النهج المدمر للذات الذي دأبت عليه في السنوات الأخيرة، فإن البلدان المتقدمة ربما تتحول إلى خيارات من العلاقات الثنائية أو الإقليمية. وفي هذه سوف تكون العواقب باهظة الثمن لكلا الطرفين. والسبب في ذلك أن البلدان المتقدمة سوف تفرض تكاليف عالية لعلاقاتها ـ وفي ذلك تكلفة لا مبرر لها ـ وإمكانية قيام حروب تجارية ثنائية معقدة فيما بينها، أما البلدان النامية فسوف تكون العواقب وخيمة عليها. فهذه البلدان قد استغرقت وقتاً طويلاً لتتعلم العمل في منبر الغات WTO المتعدد

الأطراف، وها هم الآن قد أخذوا أخيراً بذلك مع بعض الخفة والتباهي عبر القوة التي وجدوها في تحالفاتهم. وسوف تجد هذه البلدان نفسها عرضة لضغوط ثنائية لا عهد لها بها من قبل من البلدان المتقدمة وليس لديها في مواجهتها حماية مؤسساتية. إن WTO هي كل ما لدى هذه البلدان للتصدي للقوة الهائلة التي تواجهها ومن مصلحتها ضمان قوتها وبقائها.