

الفصل الثالث

التأثير المتبادل بين العولمة والمنظمات الدولية المالية

وأثر ذلك في مبدأ عدم التدخل

حال العولمة اليوم سيء، إنها سيئة بالنسبة إلى فقراء العالم، وسيئة بالنسبة إلى البيئة، وسيئة بالنسبة للاستقرار الاقتصادي العالمي. فالتحول من الشيوعية إلى اقتصاد السوق قد جرى في كل مكان بصورة سيئة، ما عدا في الصين وفيتنام وفي بضعة بلدان قليلة من أوروبا الشرقية إلى حد جعل الفقر يزداد بسرعة والمداخيل تنهار.

الحل في نظر البعض يكمن في العدول عن العولمة ولكن هذا غير ممكن ولا مرغوب فيه من الكثيرين⁽¹⁾، فالعولمة جاءت بمنافع عظيمة

(1) هنالك أمران من الأهمية بمكان يجب الإشارة إليهما هما:

الأول: إنه ليس بوسع أي دولة حتى ولو كان ناتجها المحلي الإجمالي أكثر من خمس الناتج المحلي الإجمالي للعالم كله (الولايات المتحدة)، أن تنسحب من عملية العولمة لتعيش في عزلة عنها، ومهما سمعنا عن صدام مصالح (حقيقي في أحيان كثيرة) أو حرب تجارية بين دولتين من الدول الصناعية لا يجوز أن نتوهم للحظة واحدة أن عملية العولمة ليست العملية السائدة التي تجرف في طريقها ما يعوقها.
الثاني: إن السلطة الاقتصادية على اقتصاد العالم لا تقابلها سلطة سياسية على نفس المستوى، وهنا يكمن الخطر الأساسي حتى على العولمة ذاتها.
لمزيد من التفصيل راجع: بهجت محمد أبو النصر، «التحول في دور الدولة وإعادة =

أيضاً، فعليها بنت دول آسيا الشرقية نجاحها مستندة على المبادلات التجارية، ومن خلال الدخول بشكل أفضل إلى الأسواق وإلى التكنولوجيات، وهي التي سمحت بإحراز تقدم كبير في حقل الصحة، وهي التي تخلق مجتمعاً دولياً ذا حيوية يناضل من أجل المزيد من الديمقراطية والعدالة الاجتماعية، فالمشكلة ليست العولمة، ولكنها تكمن في كيفية إدارتها وبصورة خاصة من جانب المنظمات الدولية المالية (صندوق النقد الدولي، البنك الدولي، منظمة التجارة العالمية)، وفي أغلب الأحيان أدارت هذه المؤسسات العولمة تبعاً لمصالح البلدان الصناعية المتقدمة، وعلى هذا لا يمكن التراجع عن العولمة، لكن المشكلة تكمن في أن نجعلها تعمل بصورة صحيحة، ولكي تعمل بهذه الصورة يجب أن تكون هناك مؤسسات مالية دولية تعمل على تنظيم المبادئ التي تسير عليها العولمة^(١)، حيث تفرض الطبيعة الاقتصادية لبعض المنظمات الدولية العديد من الآثار التي ترمي بظلالها على حرية ممارسة الدول لخياراتها المتاحة إلى درجة قد تحرم بعض الدول من ممارسة حريتها الاقتصادية، بل الأكثر من ذلك قد تمتد إلى الجوانب الأخرى لحياة الدول بالشكل الذي يهدد وجود الدولة ذاته.

إن ما يميز مبدأ عدم التدخل أنه في إطار المنظمات الدولية المالية يأخذ طابعاً اقتصادياً ومالياً، وذلك بالنظر إلى طبيعة المهمات الملقاة على عاتق هذه المنظمات.

= اكتشاف الحكومة، مجلة الوحدة الاقتصادية العربية»، السنة (١٤)، العدد (٢٤)، بدون ناشر القاهرة ٢٠٠٢م، (ص ١٤١).

(١) انظر: جوزيف سيفلitzer، «خيبات العولمة»، ترجمة ميشال كرم، بيروت، دار الفارابي، ٢٠٠٣م، (ص ٣٠١).

سنحاول في خضم هذا الفصل أن نتناول مبدأ عدم التدخل في إطار المنظمات الدولية المالية، وذلك عبر تناول مبدأ عدم التدخل في صندوق النقد الدولي في المبحث الأول، أما المبحث الثاني فسنخصه لمبدأ عدم التدخل في إطار البنك الدولي للإنشاء والتعمير، في حين سيكون المبحث الثالث مكرساً لإيضاح مبدأ عدم التدخل في إطار منظمة التجارة العالمية.

* * *

المبحث الأول

مبدأ عدم التدخل في إطار صندوق النقد الدولي

إن صندوق النقد الدولي هو أحد مؤسستين تم إنشاؤهما بموجب الاتفاقية التي عقدت في بريتون وودز عام (١٩٤٤م)، كما ذكرنا سابقاً، وكان الهدف وراء إنشائه هو لتدعيم استقرار أسعار الصرف، وللمحافظة على التداير المنظمة للصرف بين الدول الأعضاء، ولتفادي التنافس على تخفيض أسعار الصرف، وللمساهمة في إقامة نظام للمدفوعات متعدد الأطراف بالنسبة للعمليات الجارية بين الدول الأعضاء.

سنحاول في خضم هذا المبحث التطرق إلى مبدأ عدم التدخل في اتفاقية صندوق النقد الدولي وذلك عبر المطلب الأول، أما المطلب الثاني فسنخصه لعناصر المشروطة وللطبيعة القانونية لاتفاقيات الدعم مع الصندوق، أما المطلب الثالث فسنتناول في خضمه المشروطة وعدم التدخل في صندوق النقد الدولي، أما المطلب الرابع والأخير فسنتناول فيه حالة تطبيقية لتدخل الصندوق (في يوغسلافيا السابقة).

المطلب الأول: مبدأ عدم التدخل في اتفاقية صندوق النقد الدولي:

إن الاتفاقية المنشئة لصندوق النقد الدولي لا تتضمن أي نص يحظر بشكل صريح على الصندوق التدخل في الاختصاص الداخلي للدول^(١)، هذا من جانب.

ومن جانب آخر، فإنه لا يوجد كذلك نص محدد للجزاءات الاقتصادية، وإنما تتحدث الاتفاقية فقط بعبارات عامة عن التعاون مع أي منظمة سياسية عامة وتفيد أنه بإمكان الصندوق أن يوقف العمل ببعض نصوص الاتفاقية عند حدوث أي طارئ، ولكن أصبح من المعروف أن عدم التدخل هو من المبادئ التي يجب أن تسري على أشخاص القانون الدولي كافة بما في ذلك صندوق النقد الدولي.

وإذا كان هذا المبدأ صحيحاً من الناحية النظرية فإن الصندوق لم يلتزم به في مناسبات كثيرة، فقد كان للسياسات التي اتبعتها أثر حاسم في تفتيت اقتصاديات بعض الدول^(٢).

إن الواقع يشير إلى أن تدخل الصندوق في شؤون الدول الأخرى كان

(١) لقد اعتبرت محكمة العدل الدولية في قضية الديون الصربية أن النقد أو إصدار العملة أو تنظيمها من المسائل التي تقع في الاختصاص الداخلي للدولة. هذا ويؤكد جانب من الفقه أن هذا الحق يمكن الدولة من إصدار النقد وتنظيم تداوله ضمن إقليم الدولة وتغيير نسب التداول في ظروف معينة.

لمزيد من التفصيل انظر:

Fawcett, the international monetary fund and international law, by il, 19, 4, vol 40, pp. 49 - 50.

(٢) انظر: د. ياسر خضر الحويش، «مبدأ عدم التدخل واتفاقيات تحرير التجارة العالمية»، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، ٢٠٠١م، (ص ٢٧٠).

ولا يزال مرتبطاً بسياسات الدول التي تمتلك النصيب الأكبر من الحصص في الصندوق وعلى رأس هذه الدول الخمس الكبار الذين يختارون المجلس التنفيذي للصندوق، وبالتالي يمكن القول أن موافقة الصندوق على منح القروض لأي دولة تعني موافقة هذه الدول، ورفضه يعني رفض هذه الدول^(١).

هذا وإننا عندما نتحدث عن صندوق النقد الدولي كشخص من أشخاص القانون الدولي يمكن أن يتدخل في شؤون الدول الأعضاء، فإنه يمكننا ملاحظة تطورات خاصة قد حصلت في أداء صندوق النقد الدولي وعلاقته بالدول الأعضاء، فإذا كان صندوق النقد الدولي كمؤسسة دولية قد أنشئ من أجل مراقبة وضبط أسعار الصرف والإشراف على موازين المدفوعات، وإذا كانت هذه المجالات دليلاً على إمكانية الصندوق في التحرك بعيداً عن سيطرة الدول بشكل منفرد عن السياسة الاقتصادية، وقبول درجة من التدخل الدولي في الاقتصاديات الداخلية للدول^(٢)، غير أن سياسة الصندوق في التدخل في شؤون الدول الأعضاء التي ارتضاها هؤلاء عند بدء تأسيس الصندوق قد اتسعت كثيراً، خاصة مع التطورات

(١) يذهب جانب من الفقه إلى أن الهدف من إنشاء صندوق النقد الدولي كان من أجل خدمة مصالح الدول الرأسمالية الكبرى، ولم تعنه مشاكل الدول النامية ولا حتى مساعدتها في تسوية حقوقها لدى دائئها المستعمرين آنذاك.

لمزيد من التفصيل انظر: د. رمزي زكي، «التاريخ النقدي للتخلف»، دراسة في أثر نظام النقد الدولي على التكوين التاريخي للتخلف بدول العالم الثالث - سلسلة عالم المعرفة - رقم ١١٨ - أكتوبر ١٩٨٧م، (ص ١٥٥).

(٢) Williams (Marc), international economic organization and the third world, new york harvester.wheatsheaf, 1994 p.53

الكبيرة التي لحقت بالمجتمع الدولي بالشكل الذي عزز من مقدرة الصندوق على التدخل تحت ضغط حاجة الدول إلى القروض التي يقدمها الصندوق لتصحيح اختلال موازين مدفوعاتها، ولكن تدخل الصندوق لا يكون دون تمييز، وإنما على العكس فهو يكتفي بالنسبة للدول الرأسمالية بتسجيل المواقف والسياسات التي تتخذها هذه الدول، في حين أنه يمارس دوراً تدخلياً سافراً في شؤون الدول الفقيرة، ويعمل على إخضاعها وإعادة احتوائها بشكل مباشر من قبل الدول الرأسمالية^(١).

إن أبرز تحول حدث في سياسة الصندوق كان في أواخر الستينات من القرن الماضي وبالتحديد في عام (١٩٦٨م)، وتمثل هذا التحول في استحداث ما أطلق عليه (المشروطة) في اللجوء إلى موارد الصندوق، وقد كان الهدف من وراء المشروطة هذه هو تأمين تجدد موارد الصندوق (أي تسديد قروضه)، وقد كانت هذه المشروطة ليست قاعدة في البدء إلا أنها انتهت بأن أصبحت قاعدة في نهاية الستينات^(٢).

وقد أعيد النظر في المشروطة من أجل تدعيمها وتقويتها في عام (١٩٧٩م) ثم في عام (١٩٨٨م)، مما أدى في النهاية إلى تحكم الصندوق باقتصاديات الدول التي هي بأمر الحاجة إلى موارد الصندوق، وأصبحت المشروطة من أبرز الوسائل التي بواسطتها يستطيع الصندوق ممارسة الرقابة على السياسات الاقتصادية للبلدان المدينة^(٣).

(١) انظر: د. رمزي زكي، مصدر سابق، (ص ٣٣٢).

(٢) انظر: ماري فرانس ليريتو، «الصندوق النقدي الدولي وبلدان العالم الثالث»، ترجمة الدكتور هشام متولي، دار طلاس، ط ١، القاهرة، ١٩٩٣م، (ص ١٠٣).

(٣) من الغريب أن التوجه نحو تقنين المشروطة كان رداً على مطالبات الدول النامية =

المطلب الثاني: عناصر المشروطة والطبيعة القانونية لاتفاقيات الدعم مع الصندوق:

إن تحليل عناصر المشروطة التي تتضمنها اتفاقيات صندوق النقد الدولي تظهر أنها تتكون من عدة عناصر، فهناك أهداف البرنامج والسياسات التي يجب اتباعها إضافة إلى معايير الأداء، فمبدئياً على الدولة الطالبة للقرض أن تحدد الأهداف التي تريد تحقيقها من وراء هذا القرض، ولا يتعارض هذا مع ما لعبه صندوق النقد الدولي من دور في تحديد هذه الأهداف التي ترمي من حيث الظاهر إلى إحداث توازن في ميزان المدفوعات.

ومما لا شك فيه أن لهذه البعثة دوراً في التأثير على إرادة الدولة في تحديد الأهداف، هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى فإنه يقتضي لبلوغ

= بالمساواة في المعاملة وعدم التمييز بين الأعضاء، والذي ظهر في اتفاق الدعم الذي قدمه الصندوق لبريطانيا عام ١٩٦٧م، حيث لم يشترط الصندوق في هذا الاتفاق مبدأ التدرج في المسحوبات من ناحية والذي طبق على اتفاقيات الصندوق السابقة مع الدول النامية. وقد حدث ذلك لأول مرة في اتفاق الصندوق مع تشيلي عام ١٩٥٦م، ويقضي هذا الشرط أنه إذا تجاوز السحب مقداراً معيناً (٣٦٪) فلا يمكن للبلد الساحب دون موافقة صريحة من الصندوق أن يلجأ إلى شراء عملات يتجاوز مقدارها حداً معيناً (١٨٪) خلال فترة تقل عن ٣١ يوماً، كما أنه لم يشترط مبدأ الأداء الإجمالي من ناحية ثانية، والذي طبق أيضاً على الدول النامية، وقد حدث ذلك لأول مرة في اتفاق الصندوق مع الأوروغواي عام ١٩٥٧م، ومفاد هذا الشرط أنه في حال تجاوز سقف محدد للتسليف والإنفاق العام فإن ذلك يؤدي حكماً إلى تعليق السماح بإجراء السحب، وهذا التمييز في المعاملة بين الدول المتقدمة والدول النامية حمل الأخيرة على المطالبة بالمساواة، مما جعل الصندوق يعيد النظر في إجراءات اتفاقيات الدعم واستعمال موارد الصندوق، ولكن النتيجة كانت لمصلحة تشديد قبضة الصندوق على السياسات الاقتصادية للبلدان المدينة وهي غالباً من البلدان النامية.

لمزيد من التفصيل انظر: ماري فرانس ليريتو، المصدر نفسه، (ص ١٠٨ - ١١٥).

الأهداف المحددة التزام الدولة المعنية باتخاذ تدابير وإجراءات معينة في السياسة الاقتصادية وتطبيق هذه الإجراءات.

ويرى البعض أن تطبيق الدولة المعنية لهذه الإجراءات هو التزام أدبي، ولا يترتب على مخالفتها له أي عقوبة، إلا أن موضوع التنفيذ من عدمه يناقش كل ثلاثة أشهر ضمن إطار المشاورات التي يجريها الصندوق مع الدول المعنية، ولهذه المشاورات انعكاس على تقييم الصندوق لمدى استجابة الدولة للإجراءات التي تم الاتفاق عليها^(١).

أما بالنسبة لمعايير الأداء التي يحددها الصندوق، فهي ذات صفة إجبارية. وترمي هذه المعايير إلى محافظة اقتصاد الدولة على مستوى كمي محدد سلفاً، طيلة مدة الاتفاق.

ويمكن القول أن معايير الأداء هي وسائل لتحقيق البرنامج، وهي أيضاً مؤشر على أن عملية التنفيذ تسير بشكل حسن^(٢)، أما فيما يتعلق بالطبيعة القانونية لاتفاق الدعم بين الصندوق والدولة، وهل يعد اتفاقاً دولياً؟ فيمكن القول أنه في البدء حاول كل من صندوق النقد الدولي والدول نفي الصفة الدولية عن اتفاقيات الدعم، ونظروا إليها على أنها مجرد تسهيلات ائتمانية يوافق عليها الصندوق من طرف واحد دون الحاجة إلى موافقة الطرف الآخر (الدولة)، إلا أن هذه الصفة قد زالت عام (١٩٦٨م)، حيث ذهب مجلس المدراء التنفيذيين إلى أن هذه الاتفاقيات

(١) انظر ماري فرانس ليريتو، مصدر سابق، (ص ١١٩).

(٢) انظر د. ياسر خضر الحويش، مصدر سابق، (ص ٢٧٤).

هي قرارات يتبناها الصندوق بعد أن تعلن الدولة العضو عن نواياها، وتضع الشروط التي يمكن بموجبها أن تشتري مستقبلاً المبالغ المحددة.

ولدى إعادة النظر في المشروطة اتخذ مجلس المدراء التنفيذيين قراراً في (٢/٣/١٩٧٩م) مفاده أن: «اتفاق الدعم ليس اتفاقاً دولياً، وبناءً على ذلك يجب أن يتضمن نصه الرسمي، وكذلك خطاب النوايا مفهوماً تعاقدياً»^(١).

ويعود السبب في رغبة الصندوق في تجنب اعتبار اتفاقيات الدعم أنها اتفاقيات دولية هو بسبب النتائج التي ترتبت على ذلك، فلو اعتبرنا هذه الاتفاقيات اتفاقيات دولية لوجب خضوعها للإجراءات القانونية الداخلية من حيث المناقشة والإقرار، وذلك أن الدولة يجب أن تكون سيدة قراراتها في سياساتها الاقتصادية، هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى فإن إعطاء الصفة الدولية لهذه الاتفاقيات من شأنه تقليص استقلالية الصندوق ذلك؛ لكون المادة (١٠٢) من ميثاق الأمم المتحدة تقضي بتسجيل الاتفاقيات الدولية لدى الأمم المتحدة^(٢).

هذا فضلاً عن أن إطلاق وصف الاتفاق الدولي على هذه الاتفاقيات سوف يفسح المجال واسعاً أمام محكمة العدل الدولية لمناقشة هذه

(١) انظر: د. ياسر خضر الحويش المصدر نفسه، (ص ٢٧٥).

(٢) تنص المادة (١٠٢) من ميثاق الأمم المتحدة:

١ - كل معاهدة وكل اتفاق دولي يعقده أي عضو من أعضاء الأمم المتحدة بعد العمل بهذا الميثاق يجب أن يسجل في أمانة الهيئة، وأن تقوم بنشره بأسرع ما يمكن.

٢ - ليس لأي طرف في معاهدة أو اتفاق دولي لم يسجل وفقاً للفقرة الأولى من هذه المادة أن يتمسك بتلك المعاهدة أو ذلك الاتفاق أمام أي فرع من فروع الأمم المتحدة.

الاتفاقيات والاعتراض عليها، في حين أن الصندوق يرغب في أن يبقى الجهة الوحيدة التي يمكنها تفسير هذه الاتفاقيات كونها تتعلق باستقلاله^(١).

ولكن السؤال الذي يثار في هذا المجال هو: هل يمكن اعتبار هذه الاتفاقيات اتفاقيات دولية؟

إن المستشار القانوني لصندوق النقد الدولي السيد (Joseph Gold) يرى في اتفاقيات الدعم أنها ليست اتفاقيات دولية، وذلك من ناحيتين: الأولى: شكلية، والثانية: موضوعية.

فمن الناحية الشكلية، فإن الوثائق التي يتم بناءً عليها اتخاذ قرار الصندوق باتفاق الدعم هي وثائق منفصلة، فالدولة ترسل خطاب نوايا تصدره السلطات المسؤولة في الدولة المعنية، وبعد ذلك يتم اتفاق الدعم فقط بموجب قرار صادر عن مجلس المدراء التنفيذيين للصندوق، بيد أن هذه الحجة يسهل تفنيدها ما دامت هاتان الوثيقتان تشكلان وحدة واحدة لا تتجزأ، فكلاهما شرط لعقد اتفاق القرض الذي لن يتم في حال تخلف أي منهما. ومن المعروف أن الاتفاق الدولي لا يشترط فيه وحدة الوثائق، وبالتالي فإن تجزئة الوثائق الخاصة باتفاق الدعم لا تنفي إمكانية اعتباره اتفاقاً دولياً^(٢).

(١) انظر: ماري فرانس ليريتو، مصدر سابق، (ص ١٢٢).

(٢) عرفت اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات لعام (١٩٦٩م) المعاهدة في مادتها الثانية فقرة (أ) على أنها: «اتفاق دولي يعقد بين دولتين أو أكثر كتابة، ويخضع للقانون الدولي سواء تم في وثيقة واحدة أو أكثر، وأياً كانت التسمية التي تطلق عليه، كما عرفت اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات بين الدول والمنظمات الدولية أو بين المنظمات الدولية لعام ١٩٦٦م في المادة ٢/١/أ بما يأتي: «المعاهدة اتفاق دولي يحكمه القانون الدولي وتكون بصيغة مكتوبة بين وحدة أو أكثر من الدول من جانب ووحدة أو أكثر من المنظمات =

أما من الناحية الموضوعية، فقد نفى المستشار القانوني الصفة الدولية عن اتفاقيات الدعم على أساس أن نية التعاقد غير متوافرة لدى الطرفين، فإذا كان أحد الطرفين لا ينوي التعاقد ويبلغ نيته هذه بوضوح للطرف الآخر، فإن المفاوضات بينهما لا يمكن أن تؤدي إلى إبرام اتفاقية بالمعنى القانوني بين الطرفين، وذلك مهما بلغت درجة تفاهمهما من الناحية الرسمية والتفصيلية^(١).

وعلى الرغم من صعوبة تنفيذ وجهة النظر هذه من الناحية القانونية، لكن السؤال الذي يثار هنا هو: هل يكفي مجرد وصف هذه الاتفاقيات على أنها قرارات صادرة عن الصندوق لاستبعاد طبيعتها الحقيقية؟ هذا من جانب، ومن جانب آخر، فقد اعترف صندوق النقد الدولي في العديد من المناسبات بالصفة الدولية لقراراته.

إن الواقع يشير إلى أن صندوق النقد الدولي يعترف بالصفة الدولية لقراراته عندما يكون مقترضاً، فقد تنازل عن سلطته الأحادية الجانب في تفسير الاتفاق عند قيام نزاع بشأنه، مثال على ذلك عندما عقد اتفاقاً مع المملكة العربية السعودية على تقديم قرض للصندوق^(٢).

خلاصة ما تقدم يمكننا القول أنه لا يوجد أي اختلاف بين الصفة التي يتميز بها قرار الصندوق فيما يتعلق باتفاقيات الدعم، والصفة التي يتميز بها الاتفاق الدولي. وإذا كان الصندوق ينكر الصفة الدولية لاتفاقيات الدعم،

= الدولية من جانب آخر، أو بين منظمات دولية سواء كانت الاتفاقية متضمنة في وثيقة واحدة أو وثيقتين متصلتين أو أكثر مهما يكن مدلولها الخاص.

(١) انظر: ماري فرانس ليريتو، مصدر سابق، (ص ١٢٣).

(٢) انظر: د. ياسر خضر الحويش، مصدر سابق، (ص ٢٧٧).

فإن السبب يعود إلى أنه يتمتع بمركز يمكنه من اتباع هذا السلوك، زيادةً على أن الحكومات التي تطلب التسهيلات بموجب اتفاقيات الدعم لا تجد من مصلحتها هي أيضاً أن تعترف بالصفة الدولية لاتفاقيات الدعم.

وفي تقديرنا أن الصندوق يتهرب من الخضوع لمبادئ وقواعد القانون الدولي، ومن أهمها مبدأ عدم التدخل طالما أنه في وضع يسمح له بأن يكون أعلى من كثير من الدول، وذلك بالنظر إلى حاجة العديد من الدول للقروض التي يقدمها، لذلك نجد أن الصندوق يحرص على توصيف اتفاقيات الدعم التي يعقدها مع الدول بأنها قرارات صادرة عن هيئات حاكمة، وهو ما يجافي المنطق القانوني.

المطلب الثالث: المشروعية وعدم التدخل^(١):

أصبح صندوق النقد الدولي عن طريق فرض أهداف محددة ومعايير أداء معينة يتضمنها البرنامج المالي، يتدخل للمحافظة على النظام الاقتصادي الدولي القائم. ولم يعد ممكناً التسليم بأن مشروعية الصندوق تسيّر بوحى من الاعتبارات الاقتصادية البحتة، كضمان تسديد السحوبات، أو إعادة التوازن إلى ميزان المدفوعات. ومع مرور الوقت لاقت هذه المشروعية اعتراضات يمكن وصفها أنها ذات طابع أخلاقي وسياسي، فبعضها يتعلق بالعدالة والإنصاف، وبعضها يتعلق بسيادة الدولة وعدم التدخل في شؤونها الداخلية.

وإن الواقع يفرض الاعتراف بضرورة تعاون الدولة المقترضة مع الصندوق من أجل تصحيح الاختلال في ميزان المدفوعات، خاصة عندما

(١) انظر: ماري فرانس ليريتو، مصدر سابق، (ص ١٢٨).

يكون اختلاله ناتجاً عن أسباب داخلية، هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى، فإن الدول المعنية بالمساعدة تعترف في الوقت ذاته بضرورة عدم تدخل الصندوق في شؤونها الداخلية، وما ينتج عن ذلك من حد لسيادتها، وذلك عند تطبيق البرامج المالية المصاحبة لاتفاقيات الدعم.

لقد عمد الصندوق مرتين إلى إعادة النظر بشكل معمق في مسألة المشروطة:

أولاهما: عام (١٩٧٩م)، ولكنها أدت إلى تقنين المشروطة.

وثانيهما: عام (١٩٨٨م)، بيد أنها خلصت إلى أن التوجهات التي اعتمدت عام (١٩٧٩م) يجب أن تبقى مصدراً موجهاً لتعامل الصندوق.

ورغم أن قرار عام (١٩٧٩م) قد اهتم باحترام الأهداف الخاصة بكل دولة، حيث جاء في فقرته الرابعة أنه: «عندما يساعد الصندوق البلدان الأعضاء على تهيئة برامجها التصحيحية، فإنه يأخذ بعين الاعتبار أهداف السياسة الاجتماعية الداخلية وأولوياتها الاقتصادية والوضع الذي هي فيه، بما في ذلك أسباب صعوبات موازين مدفوعاتها. وعلى الرغم من ذلك، فإنه مقيد من ناحيتين:

الأولى: إن مفهوم الأهداف السياسية والاجتماعية لا ينطبق على المجالات المحددة في أهداف الصندوق، كما وردت في المادة الأولى من نظامه^(١) التي يكون للصندوق عليها حق الرقابة.

أما الناحية الثانية: فتتمثل في أن الصندوق غير ملزم قانوناً بمراعاة الاعتبارات المرتبطة بالسياسة الداخلية، وهذا ما يوحي به النص ذاته، إذ

(١) انظر: د. ياسر خضر الحويش، مصدر سابق، (ص ٢٧٩).

إنه يأخذ بعين الاعتبار بمعنى: أن هذه الصيغة تترك للصندوق الحرية في تقدير النتائج الاقتصادية للأهداف السياسية والاجتماعية الداخلية التي يحترمها الصندوق من حيث المبدأ^(١).

وعلى الرغم مما ورد في قرار عام (١٩٧٩م) من وجوب احترام السياسة الداخلية للدول الأعضاء في الصندوق، فإن سنوات الثمانينات من القرن الماضي شهدت توسعاً كبيراً في تدخلات الصندوق، ولاسيما مع ازدياد حاجة الدول إلى اتفاقيات الدعم وبروز مفهوم التصحيح الهيكلي بشكل واضح، وازدياد عناصر المشروطة، لذلك فإن الصندوق بدأ يرى أن من مهامه التدخل في ميادين لم تكن تقليدياً داخلة في مجال اختصاصه^(٢).

وهكذا فإن طبيعة عمل الصندوق لم تعد تقتصر على إجراء إصلاح هيكلي من أجل إعادة التوازن إلى ميزان المدفوعات، وإنما تتطلب إجراء تحول في سياسة الدولة وتوجهها نحو اقتصاد السوق، والأخذ بالخصخصة وبيع القطاع العام^(٣) أو على الأقل تغيير تركيب المرافق العامة وإصلاح القطاع العام، فضلاً عن تطوير أو إلغاء أنظمة الرقابة على الأسواق والأسعار، وبالتالي فإن أي تحديد أو طلب لاتفاقيات الدعم ولاسيما من الدول النامية أصبح يخضع لشروط الإصلاح الهيكلي.

ومع هذه التحولات الكبيرة في مشروطة الصندوق، فإن الصندوق بدأ

(١) انظر: ماري فرانس ليريتو، مصدر سابق، (ص ١٣٦ - ١٤٠).

(٢) انظر: د. رمزي زكي، مصدر سابق، (ص ٣١٩ - ٣٢٧).

(٣) انظر: د. حازم الببلاوي، «النظام الاقتصادي الدولي المعاصر»، مصدر سابق، (ص ٧٢) و(ص ١٨٨ - ١٩١)، وقد واجهت هذه السياسات انتقادات حادة باعتبارها وسائل لإضعاف قوة الدولة وتدخلها في إدارة النظام الاقتصادي والشؤون الداخلية للدولة.

يتدخل في كل أشكال المفاوضات المستجدة للديون الرسمية أو المصرفية، كما أنه يراقب عن قرب السياسة الاقتصادية الوطنية، وبالتالي فإن الصفات في أنظمتها يجب أن ينظر إليها من خلال هذه الغاية.

إن المهمة الأساسية للصندوق الآن هي: إعداد السياسات الاقتصادية والسهر على تطبيقها، فوصاية الصندوق على السياسات الاقتصادية للبلدان المدينة اتسع نطاقها شيئاً فشيئاً مع بروز ظاهرة العولمة واتساعها، حيث إن مهماته هذه هي تطبيقات للعولمة^(١).

ومع بداية الثمانينيات نجد أن هناك العديد من الدول التي عقدت اتفاقيات دعم شكلية دون أن تجري أي سحب، وذلك من أجل الحصول على شهادة (حسن سلوك) من المدير العام للصندوق عن سياستها الاقتصادية، حتى إن بعض الحكومات التزمت في المراحل الأولى لإعادة جدولة ديونها^(٢) كالمكسيك وفنزويلا عام (١٩٨٥م) أن تقدم لدائنها تقارير نصف سنوية عن الأوضاع الاقتصادية في كل منها، ومع نهاية الثمانينات نلاحظ أنه طرأ تغيير جديد على مشروطة الصندوق، حيث إنه أخذ يمارس دور الحارس للدول الدائنة من خلال إجباره للدول المدينة على تبني شروطه وسياساته ليس فقط من أجل استلام اعتمادات الصندوق، وإنما لتلقي أي منحة أو قرض من الدول الدائنة، فقد أصبح الصندوق يؤدي دور الوسيط، ومع انهيار الاتحاد السوفيتي والبلدان الاشتراكية واتجاه هذه الدول إلى اقتصاد السوق ابتدع صندوق النقد الدولي نظام العلاج بالصدمة

(١) انظر: د. رمزي زكي، مصدر سابق، (ص٢٣٩) وما بعدها.

(٢) انظر: نزيهة الأفندي، «الاعتماد المتبادل لمجابهة العولمة»، مجلة السياسة الدولية،

العدد (١٤١)، مؤسسة الأهرام، القاهرة، مطبعة الأهرام، ٢٠٠٠م، (ص١٤٣).

(shock therapy) لمساعدة هذه الدول على تكييف أوضاعها مع متطلبات اقتصاد السوق، مما كان له أثر بالغ في الأوضاع الداخلية في هذه البلدان^(١).

وعلى الرغم من هذا كله يظل الصندوق مزيجاً معقداً يجمع بين المبادئ التي يقوم عليها، والوسائل التي يتبعها بحيث تنتج التزامات قانونية حاکمة للعلاقات الدولية مع الصندوق^(٢).

المطلب الرابع: تدخل صندوق النقد الدولي في يوغسلافيا السابقة (حالة تطبيقية):

إن تدخل المؤسسات الدولية المالية قد يساهم في هدم وتفيت الدولة كشخص دولي ذي سيادة، وليس مجرد التأثير في عناصر سياستها المالية، والواقع أن هذا ما حدث في يوغسلافيا السابقة.

إن المسألة اليوغسلافية غالباً ما يستشهد بها على أنها مثال للتدخل الإنساني، وأن نظام الحكم فيها وتنوع الثقافات والأعراق... كل هذه العوامل كانت قد ساهمت في تطور الأزمة اليوغسلافية^(٣)، ولكن تحليل تصرفات صندوق النقد الدولي والبنك الدولي والموقف في يوغسلافيا السابقة يوحي بوجهة نظر مختلفة، وفضلاً عن أن سبب تفكك يوغسلافيا يمكن أن يكون عائداً إلى العداوات القديمة بين القوميات المختلفة من ناحية، أو إلى العدوان الصربي على المسلمين وغيرهم من ناحية ثانية،

(١) انظر: د. ياسر خضر الحويش، مصدر سابق، (ص ٢٨١).

(٢) انظر: د. صلاح عبد البديع شلبي، «التدخل الدولي ومأساة البوسنة والهرسك»، ط ١، ١٩٩٦م، (ص ٣٣ - ٤٨).

(٣) انظر: د. صلاح عبد البديع شلبي، مصدر سابق، (ص ٣٣ - ٤٨).

فقد كان هناك تدخل جماعي عسكري من قبل حلف الأطلسي تم تبريره على أنه تدخل إنساني .

وعلى الرغم من ذلك ، فقد بدأ جانب من الفقه ينظر إلى المسألة اليوغسلافية من زاوية أخرى ، فبرنامج التحرر الاقتصادي والإصلاح الهيكلي لأجهزة الدولة بواسطة المؤسسات الدولية (الصندوق والبنك الدوليان) خلال السبعينات والثمانينات وحتى التسعينات ساهم في خلق الظروف التي دفعت الأوضاع في يوغسلافيا إلى التدمير ، فقد كانت السياسات التي فرضها الصندوق من أجل إعادة جدولة الديون اليوغسلافية وراء الإصلاحات الدستورية ، وإعادة توصيف المواطنة وحقوق العمال خلال الثمانينات . ويبدو أن هذه السياسات قد أدت دوراً مهماً في قيام الجمهوريات القومية ، بمعنى أن الحكومة الاتحادية أصبحت تفتقر إلى المشروعية^(١) .

الفرع الأول: طبيعة الإصلاح الهيكلي في يوغسلافيا:

لقد خضع الشعب اليوغسلافي لبرنامج تشديد أو تقشف في السبعينات والثمانينات نتيجة للقرارات الصادرة عن صندوق النقد الدولي ، وقد نشطت عملية الإصلاح الهيكلي في عام (١٩٨٤م) بعد أن تلقت يوغسلافيا قرض مساعدة جديد أواخر السبعينات تضخمت فائدته بشكل كبير ، وقد ألحقت بهذا القرض شروط من جانب صندوق النقد الدولي ، هدفت في البداية إلى إصلاحات سياسية داخلية اعتقد البعض أنها ستتمكن من خدمة الدين الخارجي بشكل أفضل^(٢) .

(١) Orford (Anne) Locating the international; Military and Monetary intervention after the cold war, hil, 1997, vol 38, no.2, pp.451 - 452.

(٢) Id,p.452.

وقد تضمن البرنامج الأساسي للتقشف عدة أمور، منها: تخفيض الإنفاق الحكومي، وتحرير التجارة والأسعار، وتخفيض الواردات.

بينما ازداد التشديد في برامج لاحقة، حيث أصبح الصندوق يطالب يوغسلافيا بتخفيض الأجور، وإعادة توجيه المنتجات نحو التصدير، بحيث تستطيع المنافسة في أسواق المنظمة الأوروبية للتعاون والتنمية، وإعادة تركيز صنع القرار السياسي والاقتصادي والخصخصة، وقد بررت هذه المطالب من الصندوق على أنها ذات أسباب اقتصادية محضة، في حين أنها كانت كما يراها البعض مفعمة بالاقتحامات السياسية^(١).

ويمكن القول أن صندوق النقد الدولي أعاد تشكيل السياسات اليوغسلافية خلال الثمانينات والتسعينات بشكل مباشر وغير مباشر.

فقد تم تدخل الصندوق في السياسات اليوغسلافية بشكل مباشر عندما فرض شروطاً تتطلب إجراء إصلاحات دستورية وتنظيمية ومؤسسية، وقد ظهر ذلك في الثمانينات عندما اشترط للدخول في قروض جديدة مع يوغسلافيا أن تقوم بهذه الإصلاحات من خلال إعادة المركزية أو نقل السلطة السياسية والاقتصادية من الحكومات الجمهورية والبنوك المحلية إلى الحكومة الاتحادية والبنك الوطني^(٢).

وبالمثل فإن شروط الصندوق الملحقة باستخدام القروض بعد عام

(١) انظر: د. ياسر خضر الحويش، مصدر سابق، (ص ٢٨٣).

(٢) وتذهب Orford إلى القول بناءً على هذه المطالبات:

«Economists considered that the decentralization of policy - making amongst Yugoslav republics that had occurred during the early 1980 was responsible for Yugoslav s weak macroeconomic control» Id,p.453.

(١٩٨٢م) تضمنت طلبات أكدت على وجوب عودة السلطة الاقتصادية إلى الحكومة الاتحادية، وكذلك التغييرات السياسية الناتجة عن الشروط الملحقة بقروض الصندوق لعامي (١٩٨٧ - ١٩٨٨م).

وقد كانت مطالبات عام (١٩٨٨م) تؤكد على وجوب القضاء على المشاركة العمالية في صنع القرار، علاوة على إزالة الإجراءات الحمائية وخفض الإنفاق العام، أي أنها كانت موجهة لتدمير النظام الأيديولوجي الذي تقوم عليه الدولة.

وفي الوقت الذي ظهرت فيه معارضة الجمهوريات المكونة للاتحاد اليوغسلافي لتوجهات الحكومة الاتحادية تابعت الأخيرة تنفيذ الشروط الجديدة للصندوق؛ كسباً لثقتهم، وأملاً في الحصول على شهادة منه تساعد يوغسلافيا في إعادة جدولة ديونها دون الالتفات لمطالب الجمهوريات المكونة للاتحاد.

وفي بداية عام (١٩٨٩م) أعلنت الحكومة الاتحادية أن تنفيذ برنامج العلاج بالصدمة الذي رسمه الصندوق سيتم في أواسط عام (١٩٨٩م)، وقد هدف هذا البرنامج إلى حركة إصلاح شاملة من خلال قيود سياسية على اقتصاد السوق وخلال عام (١٩٩٠م) حتى مع وجود دلائل واضحة على اندلاع حرب أهلية، فإن الحكومة تابعت محاولاتها لسن قانون الإصلاحات السياسية طبقاً لشروط العلاج بالصدمة، وقد فعلت ذلك نتيجة ضغط شديد من الصندوق^(١).

ومن جانب آخر، فقد كان لبرنامج الصندوق تأثيرات غير مباشرة على

المؤسسات والأنماط السياسية في يوغسلافيا، فالشروط التي أعدها الصندوق والتي كانت ذات صفة سياسية واضحة كانت تتطلب إجراء تغييرات في سياسات يوغسلافيا، وإن لم تتطلب ذلك صراحة، فأهداف السياسة الاقتصادية على سبيل المثال تتطلب تغييرات جوهرية في عملية صنع القرار الاقتصادي، كما أنها تتطلب أيضاً إجراء إصلاحات دستورية كإعادة توزيع المناصب الوزارية على القوميات المختلفة، ونقل ميزان السياسة الاقتصادية لمصلحة شركات خاصة وهو ما يخالف طبيعة النظام الاشتراكي، وقد أدت الإصلاحات الوزارية إلى خطوات تعمل على هدم الوسائل السياسية القائمة من أجل اتخاذ تدابير يدعمها الصندوق.

وفضلاً عن ذلك فإن الصدمة الاجتماعية للتحرير الاقتصادي وترسيخ برنامج العلاج بالصدمة كان لها أثر سياسي مهم، فهذه البرامج كانت تدفع إلى إعادة البناء على مستوى الجمهوريات وعلى المستوى الاتحادي لإعداد سياسات لإزالة الآليات التي يتم تقديم الدعم من خلالها من الدولة للأفراد الذين سيعانون من الحرية الاقتصادية غير المقيدة^(١).

الفرع الثاني: تهديدات السلام في يوغسلافيا:

يشير البعض إلى عدد من الظروف التي أشعلت الحروب الداخلية التي أدت إلى جرائم التطهير العرقي، وإبادة الجنس كنمو الدور القومي في سياسات اليوغسلاف، والدور العسكري كقوة ضغط سياسي واتساع الهوة بين الجمهوريات الغنية والفقيرة^(٢).

(١) انظر: د. ياسر خضر الحويش، مصدر سابق، (ص ٢٨٥).

(٢) Bunce (Valerie), the Elusive peace in the Former Yugoslavia, cilj, 1995, vol. 28, pp.709 - 715.

ويمكن القول أن برامج صندوق النقد الدولي لإحداث الإصلاح الهيكلي والعلاج بالصدمة، ساهمت في تلك الظروف التي أدت إلى عدم الاستقرار السياسي في يوغسلافيا، ومن ثم إلى هدم الاتحاد وتفكيكه.

فمن ناحية أولى: ساهمت برامج الصندوق في انعدام أمن الشعب اليوغسلافي وأدت إلى تقلبات اجتماعية، إذ كان للنتائج المبكرة غير المستقرة لبرامج الصندوق في التقشف منذ عام (١٩٨٢م) دور كبير في نقص البضائع الاستهلاكية، والبطالة، وإلغاء نظام الإعانات الغذائية، وارتفاع أسعار السلع التي تأثرت بقيود الاستيراد، ورفع قيود التصدير.

ومن ناحية ثانية: كان للأسباب الاقتصادية التي دفعت إلى الإصلاحات السياسية والدستورية دور في تدمير وسائل حماية حقوق الأقليات في النظام الاشتراكي، وقد كانت نظم هذه الحماية مؤسسة على توزيع العمل الحكومي وفقاً للأوضاع القومية، وكانت الدولة الاتحادية تنفق المزيد على تعميم وترسيخ تلك الحقوق.

وقد تم تحطيم آليات التآلف بين القوميات العرقية في يوغسلافيا بشكل تدريجي منذ عام (١٩٨٢م) فصاعداً، ولاشك أن لشروط الصندوق دورها المهم في الوصول إلى هذه الأوضاع المتدهورة في يوغسلافيا.

ومن ناحية ثالثة: أدت الإصلاحات الدستورية والتنظيمية الناتجة عن برامج الصندوق إلى زيادة التمسك بالانتماءات القومية لكل جمهورية من جمهوريات الاتحاد في أواخر الثمانينات، بل إن برامج الصندوق أدت إلى قيام الجمهوريات القومية كجمهوريات مستقلة، مما أدى إلى الجدل بأن الحكومة الاتحادية أصبحت تفتقر إلى المشروعية، وأن الاتحاد اليوغسلافي كان يقوم على

اشتراكية خيالية منذ أن بدأ بتطبيق برامج الإصلاح الهيكلي؛ لأن ذلك حمل الدولة على هجر معظم وظائفها، لذلك بدأت شعوب الاتحاد في البحث عن البديل.

وفي هذا الفراغ عادت القوميات العرقية للظهور، إذ المعروف أن القومية في مثل تلك الظروف تصبح ذات قيمة مهمة، ولا يتمثل أسباب ذلك بالعوامل التاريخية أو صدام الثقافات فحسب، بل لأن أساس وجود الجماعة الموحدة قد تدهور إلى الحد الذي أصبح يهدد حق الجماعات القومية ذاته، بل حتى حق المواطنة، فعندما سنت الحكومة الاتحادية قانوناً تبنت بموجبه سياسة الإصلاح الهيكلي تلبية لمطالب المؤسسات الدولية الاقتصادية؛ استغل قادة الجمهوريات القومية هذه الفرصة لإقناع شعوبهم التي تواجه نتائج اقتصادية سلبية، والحصول على تأييد هذه الشعوب لمقاومة فرض ضرائب اتحادية، ومقاومة السلطة الاتحادية.

وفضلاً عن ذلك فإن الهوة الواسعة بين الجمهوريات الفقيرة والجمهوريات الغنية التي نتجت أصلاً عن الإصلاح الهيكلي زادت الشعور بالحاجة إلى الانفصال، كما استطاع القادة المحليون أن يكسبوا دعم الأقليات التي أهملت الحكومة الاتحادية مصالحها^(١).

ومن ناحية رابعة: فإن سرعة الإصلاح الهيكلي والعلاج بالصدمة وإن لم يؤدّيا بشكل مباشر إلى التفكك السياسي، فإن الحكومة الاتحادية والمؤسسات الدولية المالية استمرت في إعداد إصلاحات سياسية ودستورية، ولكنها لم تكن قادرة على التحول السريع من النظام الاقتصادي

(١) Orford, op.cit, pp.456 - 458.

الاشتراكي إلى النظام المؤسس على اقتصاد السوق، وفي الوقت نفسه أصبح المناخ القومي والمقاومة العنيفة لهذه الإصلاحات واضحين تماماً.

وقد كان هناك صراع واضح بين الشروط الضرورية لتحقيق السلام وتلك التي تعتبر ضرورية للتحرير الاقتصادي، فرغم أن الحكومة الاتحادية كانت بحاجة إلى تكريس جهودها لتجنب الحرب الأهلية وجرائم إبادة الجنس، فقد كانت المؤسسات الدولية المالية تطالب بسرعة إجراء التغييرات الاقتصادية والسياسية، وصحيح أن الشروط التي فرضها الصندوق لم تكن السبب الوحيد في جرائم إبادة الجنس التي وجهت بشكل خاص إلى المسلمين، فالإصلاح الهيكلي والعلاج بالصدمة خضعت لهما دول عديدة دون أن يؤديا إلى مثل تلك النتيجة التي حدثت في يوغسلافيا، وإنما كانت هناك عوامل محلية أخرى اتحدت مع شروط الصندوق، وكلا العاملين ساهما في الوصول إلى العنف وجرائم الإبادة.

وهكذا، فإن إعادة البناء الاقتصادي الذي يطلبه الصندوق والمؤسسات الدولية المالية الأخرى يوحي بأن التعارض بين التدخل واللاتدخل هو أمر زائف^(١)، والواقع أن الجماعة الدولية من خلال المؤسسات الدولية

(١) من الجدير بالذكر أن صندوق النقد الدولي بعد انتهاء التدخل العسكري في يوغسلافيا عاد يقدم قروضه إلى يوغسلافيا بشروط مخففة، وما ذلك بتقديرنا، إلا لأسباب سياسية ودينية بالدرجة الأولى، وقد قدم الصندوق ليوغسلافيا قرضاً بمقدار (٧٨,١٣) مليون وحدة سحب خاصة، أي ما يعادل (١٩) مليون دولار أمريكي، وإن كان المدراء التنفيذيون قد أبدوا أسفهم للتقدم البطيء في الإصلاحات الأساسية، وما أسموه بالهفوات في الإنفاق الإداري والرقابة التي حدثت في الأشهر التالية لانتهاؤ أزمة كوسوفو والاعتداءات الصربية. انظر: د. ياسر خضر الحويش، مصدر سابق، (ص٢٨٧).

المالية، ولاسيما صندوق النقد الدولي تعمل بشكل عميق على صياغة وتشكيل الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية في دول عديدة، مما يعني حدوث التدخل واقعياً وإن أنكرته المؤسسات الدولية.

* * *

المبحث الثاني

مبدأ عدم التدخل في البنك الدولي للإنشاء والتعمير

لقد تم إنشاء البنك الدولي للإنشاء والتعمير توعمه صندوق النقد الدولي، كما سبق أن ذكرنا إثر المؤتمر الذي عقد في بريتون وودز عام (١٩٤٤م)، وقد ارتبطت مؤسستا بريتون وودز ارتباطاً وثيقاً، وقد تأكد هذا الارتباط عن طريق اشتراط عضوية الصندوق بالنسبة للدول الراغبة في الانضمام إلى البنك الدولي، وقد استطاعت هاتان المنظمتان الاستمرار في نشاطهما بشكل أكثر أهمية وأكثر تأثيراً على الدول من كثير من المنظمات الدولية، وسنحاول في خضم هذا المبحث أن نتناول مبدأ عدم التدخل في اتفاقية البنك الدولي، وذلك عبر تناول مبدأ عدم التدخل في الاتفاقية المنشئة للبنك الدولي عبرالمطلب الأول من هذا المبحث، أما المطلب الثاني فسيكون مخصصاً للتعرف على مدى التزام البنك بمبدأ عدم التدخل.

المطلب الأول: مبدأ عدم التدخل في اتفاقية البنك الدولي:

تناولنا خلال الفصل الثاني من هذه الرسالة الاتفاقية المنشئة للبنك الدولي، وقد نص القسم العاشر من المادة الرابعة من اتفاقية البنك الدولي للإنشاء والتعمير على أنه: «ليس للبنك ولا لموظفيه أن يتدخلوا في

الشؤون السياسية لأي عضو ولا أن يتأثروا بالصفة السياسية للعضو أو الأعضاء المعنيين. وإن الاعتبارات الاقتصادية وحدها هي الملائمة عند إصدار قراراته...»^(١).

استناداً إلى نص المادة أعلاه يمكننا القول أن البنك الدولي قد نص بشكل صريح على حظر تدخل البنك في الشؤون الداخلية للدول الأعضاء، وهو ما يميزه عن غيره من المنظمات الدولية المالية القائمة.

وينصرف تعبير «البنك» الوارد في النص المذكور إلى البنك كسلطة تمويل وإلى مجالسه الحاكمة «مجلس المحافظين ومجلس الإدارة»، وأما تعبير «موظفي البنك» فينصرف إلى المدير وكبار الموظفين^(٢).

ولابد من تحديد المقصود بالشؤون السياسية والاعتبارات الاقتصادية، وذلك من أجل معرفة الحظر الوارد في القسم العاشر من المادة الرابعة من اتفاقية البنك خاصة، إذا علمنا أنه كان قد أثير العديد من النزاعات في أروقة المنظمات الدولية بشأن الاتفاق على مدلول معين لها.

ففي محاولتها معاقبة كل من البرتغال (لسياستها الاستعمارية)، وجنوب إفريقيا (بسبب سياسة التمييز العنصري)، دعت الجمعية العامة للأمم المتحدة الوكالات المتخصصة إلى حرمان هاتين الدولتين من الاستفادة من عضويتهم في المنظمات الدولية، ولكن البنك رفض فرض أي جزاء على

(١) القسم العاشر من المادة الرابعة من اتفاقية البنك الدولي للإنشاء والتعمير.

(٢) انظر: عبد المعز عبد الغفار نجم، «الجوانب القانونية لنشاط البنك الدولي للإنشاء والتعمير»، رسالة دكتوراه، دار النهضة العربية، ١٩٧٦م، (ص١٤٩). ومن الجدير بالذكر أن رؤساء البنك المتعاقبين منذ تأسيس البنك يتمتعون جميعاً بالجنسية الأمريكية، وهو ما يعكس نفوذ الولايات المتحدة في البنك.

هاتين الدولتين استناداً إلى كونه منظمة وظيفية وليست سياسية، وبالتالي فإنه ليس له فرض جزاءات على الأعضاء لأسباب سياسية لا تتعلق بأغراض البنك^(١)، وفي رد الأمم المتحدة على موقف البنك حاولت تقييد عبارتي «الشؤون السياسية» و«الصفة السياسية» الواردتين في القسم العاشر من المادة الرابعة من اتفاقية البنك^(٢) على أنهما تعبيران ينصرفان إلى

(١) Bleicher (Samuel), un - ibrd, adilemma of functionalism, intl, org, 1970, (١) vol. xxxiv, no 1, pp. 31 - 47.

(٢) بدأت أسباب النزاع بين الجمعية العامة والبنك عندما أصدرت الجمعية العامة في تشرين الثاني ١٩٦١م في دورتها السادسة عشرة قرارها رقم ١٦٥٤، تطبيقاً لقرارها ١٥١٤ الصادر في عام ١٩٦٠م في الدورة الخامسة عشرة المتضمن إعلان منح الاستقلال للبلدان والشعوب المستعمرة. وقد طلبت الجمعية العامة من الوكالات المتخصصة المعنية بمساعدة اللجنة الخاصة التي أنشئت لهذا الغرض في عملها كل في مجالها، وقد أرسلت نسخة من القرار إلى رئيس البنك الدولي مسترعية انتباهه إلى أنه في أواسط عام ١٩٦٤م وبناءً على طلب اللجنة الخاصة كتبت سكرتارية الأمم المتحدة إلى البنك طالبة معلومات عن قروض البنك للبرتغال، وعن إمكانية حضور أحد ممثلي البنك أمام اللجنة لتقديم بعض الإيضاحات. وقد أرسل البنك المعلومات وتجاهل الدعوة، وعندما طلبت السكرتارية في وقت لاحق تعليقاً من البنك على الدعوة أجاب البنك أنه لا ينوي إرسال أي ممثل عنه.

ولم تتخذ أي خطوة حتى ١٩٦٥م عندما مررت اللجنة الخاصة قراراً ذا لهجة حادة طالبت فيه الوكالات المتخصصة التابعة للأمم المتحدة ولاسيما البنك والصندوق الدوليان بالامتناع عن منح أي مساعدة مالية أو اقتصادية أو فنية للبرتغال طالما أن حكومة الأخيرة فشلت في التخلي عن سياستها الاستعمارية التي تشكل انتهاكاً صارخاً لنصوص ميثاق الأمم المتحدة.

ومن ناحية ثانية فإن الجمعية العامة أقرت نصاً مشابهاً، ولكنه أقل حدة من قرارها رقم ٢١٠٧، الصادر في عام ١٩٦٥م في الدورة العشرين، وأشارت أيضاً إلى دور الوكالات المتخصصة في القرار ٢٠٥٤ الصادر في عام ١٩٦٥م في الدورة العشرين بشأن التمييز =

العنصري في جنوب إفريقيا، وقد دفع هذا النشاط المتزايد كلاً من البرتغال وجنوب إفريقيا إلى طلب قروض جديدة من البنك، بينما أرسلت هذه القرارات على الفور إلى البنك من قبل سكرتارية الأمم المتحدة، وقد أرسل رئيس البنك نسخاً من طلبات البرتغال وجنوب إفريقيا وقرارات الجمعية العامة إلى المدراء التنفيذيين للبنك مشفوعة برأيها الخاص، ومفاده أن نصوص اتفاقية البنك تمنع موظفيه من التدخل في الشؤون السياسية لأي عضو، وأنهم لا يتأثرون بالصفة السياسية للعضو أو الأعضاء المعينين، وأن الاعتبارات الاقتصادية وحدها هي التي يجب استحضارها عند اتخاذ قراراتهم، ورأى أنه مضطر بناءً على ذلك متابعة طلبات القروض من هاتين الدولتين، كما يتعامل مع طلبات الأعضاء الآخرين وفي عام ١٩٦٦م أعطى البنك قرضاً للشركات البرتغالية بقيمة ٣٠ مليون دولار، كما وافق على منح قرض قدرة ٢٠ مليون دولار لشركة توريد الكهرباء في جنوب إفريقيا. وهنا قرر المجلس العام للبنك تلبية دعوات الأمم المتحدة لشرح سياسات قروض البنك وقبورها القانونية، وفي ٢٨ تشرين الثاني حضر رئيس البنك أمام اللجنة الرابعة للجمعية العامة. وقد أشار إلى أن المادة الرابعة من اتفاقية الربط بين البنك والأمم المتحدة تتطلب إجراء مشاورات بين المنظمين قبل إصدار أي توصية رسمية من إحداهما إلى الأخرى.

وحسب رأي البنك لم تحدث هذه المشاورات مطلقاً، وأن البنك لم يعامل اتصالاته مع الأمم المتحدة على أنها توصيات رسمية، وفوق ذلك فقد شعر البنك أن المادة الرابعة في قسمها العاشر من اتفاقية البنك لا تسمح باتخاذ تصرف بالنسبة للتوصيات لأنها ذات صفة سياسية.

وبعد أسبوع واحد حضر المجلس القانوني للأمم المتحدة أمام اللجنة الرابعة لعرض وجهات نظر الأمم المتحدة حول موقف البنك، ورغم المعارضة بشكل عام لموقف البنك فقد أقر المجلس القانوني بعدم حدوث المشاورات. وبالنتيجة أصدرت الجمعية العامة القرار ٢١٨٤ في عام ١٩٦٦م في الدورة الحادية والعشرين وطلبت فيه من الأمين العام للأمم المتحدة أن يدخل في مشاورات مع البنك الدولي لكي يضمن امتثاله لقرارات الجمعية العامة ٢١٠٥ و٢١٠٧، كما أصدرت القرار ٢٢٠٢ في الدورة ذاتها وتضمن نصاً مشابهاً فيما يتعلق بقضية التمييز العنصري في جنوب إفريقيا. وبعد ذلك =

مسائل السياسة الداخلية، أي أن النص يرمي إلى منع البنك وموظفيه من التدخل في الحياة السياسية للدول الأعضاء، وأن نوع الحكومة أو طبيعتها يجب ألا يكون لها تأثير عند اتخاذ البنك لقراراته^(١).

أما إذا كانت المسألة مما يعرض على مجلس الأمن، فإنه عندما يقرر أن الموقف يشكل تهديداً للسلام، وهو ما حدث بالنسبة لمسألتي (البرتغال وجنوب إفريقيا)، فإن النص الأول في القسم العاشر من المادة الرابعة من اتفاقية البنك ولاسيما أن اتفاقية الربط بين البنك والأمم المتحدة تلزم البنك بمراعاة قرارات مجلس الأمن الصادرة بناءً على أحكام المادتين (٤١، ٤٢) من ميثاق الأمم المتحدة^(٢).

لقد رفض البنك الدولي تفسير الأمم المتحدة الذي يقضي بأن حظر النشاط السياسي الوارد في القسم العاشر من المادة الرابعة ينصرف إلى الشؤون السياسية الداخلية؛ ذلك أن إنشاء البنك كان بدافع أن يكون مؤسسة اقتصادية لتشجيع وتيسير الاستثمارات الأجنبية بغض النظر عن

= أرسل الأمين العام القرار ٢١٨٤ إلى البنك وطلب رأيه بخصوص توقيت وشروط إجراء المشاورات المشار إليها. وبعد أسبوع اجتمع الأمين العام مع رئيس البنك واتفقتا على أن يكون تبادل الآراء مكتوباً، وبعد تبادل الآراء عبر البنك عن رغبته في التعاون مع الأمم المتحدة وشرح موقف البنك في هذه القضية. وبعد مشاورات ومساجلات مطولة أوصت الجمعية في دورتها الثالثة والعشرون بموجب قرارها رقم ٢٤٢٦ الصادر في عام ١٩٦٨م أوصت البنك بسحب قروضه واعتماده الممنوحة إلى كل من جنوب إفريقيا والبرتغال.

Biecher) samuel), un, ibrd, adilemma of functionalism, inti. org, 1970, vol.xxiv, no.lpp.31 - 35.

(١) انظر: د. ياسر خضر الحويش، مصدر سابق، (ص ٢٩١).

(٢) انظر: د. ياسر خضر الحويش، المصدر نفسه، (ص ٢٩١).

الاعتبارات السياسية، وقد احتج البنك بأنه ملزم بمراعاة الاعتبارات الاقتصادية فقط، وليس هناك ما يلزمه بالامتثال لقرارات الأمم المتحدة. ويرى البنك أن المقصود من النص على الشؤون السياسية هو منع البنك من التمييز بين أعضائه الذين يرفضون على سبيل المثال الاعتراف أو الانحياز أو مناصرة الأعضاء الآخرين في البنك، وبالتالي فإن البنك يعمل بما يتفق مع مصالح الدول الأعضاء بغض النظر عن الاعتبارات السياسية، لذلك قضت المادة الثالثة في قسمها الخامس (ب) من اتفاقية البنك بأن يتخذ البنك من التدابير ما يمكنه من التأكد من أن أموال القرض تستخدم في الأغراض المخصصة لها مع مراعاة الاعتبارات الاقتصادية ودون التأثير بالاعتبارات أو العوامل السياسية أو غيرها من العوامل غير الاقتصادية^(١).

المطلب الثاني: مدى التزام البنك بمبدأ عدم التدخل:

رغم إعلان البنك الدولي للإنشاء والتعمير عن تمسكه بمبدأ عدم التدخل، فإنه قد خرق هذا المبدأ في العديد من المناسبات حتى ذهب البعض إلى الإعلان أن البنك ليس ببعيد عن الاعتبارات السياسية^(٢).

ويمكننا ملاحظة ذلك في اتجاهين:

أولاً: عدم عدالة البنك في توزيع القروض أو تفاوت نسبة هذه القروض من دولة إلى أخرى، حيث حظيت الدول الأوروبية بنصيب كبير من هذه القروض خاصة بعد الحرب العالمية الثانية، بينما كان نصيب الدول النامية أقل من ذلك بكثير، ولا يمكن تبرير ذلك إلا تبعاً لأهمية أوروبا

(١) انظر: د. ياسر خضر الحويش، المصدر نفسه، (ص ٢٩٢).

(٢) انظر: د. عبد المعز عبد الغفار نجم، مصدر سابق، (ص ١٥٠ - ١٥١).

ووزنها السياسي، إلا أنه يجب أن لا يغيب عن البال أن المؤسسات الدولية المالية قد تم إنشاؤها لإعادة إعمار أوروبا وليس لمساعدة الدول النامية التي لم يكن لها وجود على الساحة الدولية^(١).

ثانياً: قيام البنك في العديد من المناسبات برفض منح القروض لبعض الدول لاعتبارات سياسية، ومن أمثلة ذلك رفض البنك منح مصر قرضاً لبناء مشروع السد العالي، فقد اتسم هذا القرض منذ البدء باعتبارات سياسية كان من أبرزها أن البنك سيقوم بتمويل المشروع بمقدار النصف تقريباً (٢٠٠) مليون دولار شريطة أن يتم تمويل النصف الآخر من جانب الدول الغربية، وهذا يعني أن عدم وصول مصر إلى اتفاق مع الدول الغربية، فإن ذلك يستتبع رفض القرض.

ولما كانت الدول الغربية التي تفاوضت مع مصر (الولايات المتحدة الأمريكية، والمملكة المتحدة) قد طالبت مصر بشروط رفضتها الأخيرة، فقد ترتب على ذلك إلغاء اتفاقية البنك^(٢).

وهكذا نرى أن البنك يتدخل في أمور سياسية، وخاصة عندما تحتوي هذه الأمور على جوانب اقتصادية، ومن جانب آخر، فإن البنك يقوم بتعيين مندوبين في الدول التي يساعدها، ويقوم هؤلاء المندوبون بدراسة المشاكل الاقتصادية للدول الموفدين إليها، ويقدمون التقارير والتوصيات التي يرون تنفيذها، وقد دفعت تصرفات العديد من هؤلاء الموفدين بعض الدول إلى اتهامهم بالتدخل المباشر في شؤونها السياسية إلى الحد الذي

(١) انظر: د. عبد الواحد الفار، «المصلحة الدولية المشتركة كأساس لتطوير النظام

الاقتصادي الدولي»، دار النهضة العربية، بيروت، ١٩٨٥م، (ص ٣٦).

(٢) انظر: د. عبد المعز عبد الغفار نجم، مصدر سابق، (ص ١٥٧ - ١٦٣).

طلبت فيه تركيا من البنك سحب ممثله لديها. ورغم ذلك تقبل العديد من الدول مثل هذا التدخل تحت ضغط الحاجة لمساعدة البنك^(١).

والسؤال المطروح هنا هو: كيف يؤثر البنك في النظام الداخلي للدول الأعضاء فيه؟

إن تأثير البنك في النظام الداخلي للدول الأعضاء يكون عن طريق الشروط التي يضعها عند عقد قرضه مع الدول الأعضاء.

وتنحصر هذه الشروط في نوعين:

النوع الأول من الشروط:

يهدف إلى إحداث تغييرات في وظائف الدولة من أجل تهيئة المناخ الملائم، لكي تكون الدولة مهيأة لوفاء القرض الممنوح لها من البنك. ويمكن القول أن عمليات الإقراض التي يقوم بها البنك علاوة على كونها محكومة بنصوص اتفاقية البنك، فإنها محكومة بالقوانين والنظم الوطنية باعتبار الدول هي الطرف الآخر في عقد القرض، فالقوانين والنظم الوطنية لها فاعليتها بالنسبة لنشاط البنك.

وقد يحدث في بعض الأحيان أن تعترض الدول المتلقية للقرض على الشروط التي يضعها البنك تحت زعم أن هذه الشروط تشكل تدخلاً في الشؤون الداخلية لها؛ لأن هذه الشروط تعني أن الدولة المتلقية ليست محلاً للثقة^(٢).

(١) انظر: د. عبد المعز عبد الغفار نجم، المصدر نفسه، (ص ١٥١ - ١٥٢).

(٢) Biouch (Roy) the world Bank group, in, I.org, 1968, vol.xx11, p.164.

أما النوع الثاني من الشروط:

فإنه يتمثل في السياسات الاقتصادية للدولة، وهذه يمكن أن تتمثل في فرض ضرائب جديدة وإحداث إصلاحات إدارية، أو تقوية السياسة النقدية، وتغيير نسب تبادل القطع الأجنبي، أو حتى برامج الثبيت البعيدة الأجل.

إن هذا النوع من الشروط لطالما كان مصدر نقد للبنك ولاسيما من تركيا والبرازيل، حيث ينظر إليها على كونها ثمن لمنح القرض، وغالباً ما تخرق استقلال وسيادة الدول^(١).

وبشكل عام يمكن القول أن البنك يؤثر في سياسات الدول بشكل مباشر من خلال فرض الشروط للدخول مع هذه الدول في اتفاقيات قروض، ومنذ عام (١٩٨٧م) أصبحت القروض المعطاة لأي دولة تتضمن شروطاً تتناسب مع الدور الذي يحدده البنك لنفسه في الدول المقترضة، وغالباً ما تتصل هذه الشروط بمسائل سياسية رغم الحظر الوارد في القسم العاشر من المادة الرابعة^(٢). ويبدو من ممارسات البنك وشروطه أنه لا يمكن فصل الجوانب الاقتصادية لنشاطه عن الشؤون السياسية للدول، لذلك يرى بعض الفقهاء أن النص على تجنب التدخل في الشؤون السياسية للدول الأعضاء لم يكن دقيقاً؛ لأنه من غير الممكن للبنك إجراء أي إصلاحات اقتصادية من دون أن يكون لها تأثيرات سياسية^(٣).

لذلك فإنه لا يمكن الادعاء بقصر نشاط البنك على الجوانب الفنية،

(١) ibd, pp164 - 165.

(٢) انظر: د. ياسر خضر الحويش، مصدر سابق، (ص ٢٩٥).

(٣) انظر: د. عبد المعز عبد الغفار نجم، مصدر سابق، (ص ١٥٢ - ١٥٣).

بل إن البنك يساهم مع بقية أجهزة الأمم المتحدة في تنفيذ القرارات السياسية، لذلك نجد أن البنك بعد جدال طويل مع الأمم المتحدة اعتنق مبدأ قرر فيه عدم تقديم قروض للدول التي تتبع سياسة لا تقبلها الجماعة الدولية، أو تنتهك التزاماتها الدولية^(١).

والأبعد من ذلك أن البنك بدأ يتوجه إلى الاهتمام بأساليب الحكم القائمة في الدول التي يتعامل معها مقدراً أن الفشل في بعض الدول يرجع إلى فساد النظم السياسية السائدة؛ ولذلك فقد يهتم بإحداث تغييرات جذرية في أساليب الحكم وهذا ما حمله إلى ابتداء تعبير الحكم الصالح^(٢).

أما فيما يتعلق بالاعتبارات الاقتصادية التي يأخذها البنك بنظر الاعتبار عند عقد القرض مع الدول المعنية، فيمكن القول أنها تتعلق بقدرة الدولة المقترضة على الوفاء بالقرروض، فضلاً عن تقدير الأولويات الاقتصادية للدولة المقترضة وكيفية إدارتها لمواردها، وللبنك سلطة تقديرية واسعة بالنسبة لأهمية وأولوية القروض التي يقدمها^(٣).

خلاصة ما تقدم أن البنوك الدولية عموماً والبنك الدولي للإنشاء والتعمير بشكل خاص لها تأثيرها في السياسة الداخلية للدول الأعضاء، وقد لقيت سياسة هذه المؤسسات انتقادات واسعة لتأثيراتها المختلفة^(٤).

(١) انظر: د. عبد المعز عبد الغفار نجم، المصدر نفسه، (ص ١٥٢ - ١٥٣).

(٢) انظر: د. حازم الببلاوي، مصدر سابق، (ص ١٩١ - ١٩٧).

(٣) انظر: د. عبد المعز عبد الغفار نجم، مصدر سابق، (ص ١٥٥).

(٤) البنوك المتعددة الاطراف - كالبنك الأوربي للتعمير والتنمية وبنك التنمية الأمريكي وبنك التنمية الآسيوي وبنك التنمية الإفريقي إضافة إلى مجموعة البنك العالمي - تأثيرات قوية في السياسات الأساسية للاستثمارات الوطنية والإقليمية لأسباب عديدة - فهي غالباً =

وقد ازدادت الانتقادات الموجهة إلى البنك مع بداية الثمانينات من القرن الماضي، وتركزت على إقحام المسائل البيئية، والعدل الاجتماعي، وحقوق الإنسان في مشروعات البنك، فقد أصبح البنك يهتم بالمسائل البيئية إلى درجة أقل بحقوق الإنسان عند عقده للقروض مع الدول الأعضاء، وأصبح يقحم حماية البيئة في جميع نشاطاته، وفي عام (١٩٩٠م) قرر أن يأخذ بعين الاعتبار حقوق الإنسان عند قيامه بالإقراض، فقد تضمن التقرير السنوي لعام (١٩٩٠م) أن البنك سوف يهتم بالحقوق السياسية التي قد تؤثر في الشروط الاقتصادية، أو في مقدرة البنك على الإشراف على القرض^(١). وقد طبق البنك هذه السياسة في قرضه المقدم إلى كينيا في كانون الأول (١٩٩٠م)، حيث ربط الحقوق السياسية بهذا القرض مشجعاً كينيا على إحداث إصلاحات ديمقراطية.

ويبدو أن البنك يربط بين البيئة وحقوق الإنسان، ويحاول تبرير تدخله في هذه المجالات التي لا علاقة لها أصلاً بالاعتبارات الاقتصادية على أساس اهتمامه بترقية الحقوق السياسية وتأكيدده على ربط هذه الاهتمامات بالظروف الاقتصادية. ومن ناحية أخرى تركزت الانتقادات الموجهة إلى سياسات البنك على نموذج التنمية الذي يفرضه البنك، وعلى شروط

= ما تكون الأولى في الاستثمار في المشروعات الجديدة، ولديها المقدرة على تمويل المشروعات الضخمة، وتستطيع أن تقدم الاستثمارات الحساسة التي لا تفضلها الدول المانحة بشكل منفرد.

لمزيد من التفصيل انظر:

Kame (Michael g, promoting politing rights to protect the environment, yjil, 1993 vol. 18, no 1,p407.

الإصلاح الهيكلي والالتفات إلى الآليات التصديرية والضغط على الدول المدينة لإحداث إصلاحات إدارية داخلية، وكذلك على الطبيعة غير الديمقراطية والسرية لعمليات هذه المؤسسات^(١)، فهذه المؤسسة شأنها شأن صندوق النقد الدولي تتطلب من الدول أن تستجيب في ظروف معينة لشروطها حتى يمكن للدول ان تستخدم مصادرها^(٢).

لقد تعامل البنك في عامي (١٩٩٥ - ١٩٩٦م) بعد تجلي ظاهرة العولمة واستقرارها في مجالات لا يمكن قبول وقوعها ضمن الاعتبارات الاقتصادية دون الحيز السياسي، فهذه التقارير توحى بأن الحكومة التي تدعم النشاطات التعليمية والصحية والسياسية هي حكومة غير مناسبة للدخول معها في عقد قرض، بينما في واقع الحال تعد هذه المجالات مجالات حيوية للحياة الاجتماعية والسياسية للدولة.

وعلى الرغم من هذا الوجه السياسي من أوجه التدخل، فإن هنالك وجهاً آخر يتمثل في أن سياسات البنك والصندوق أيضاً يمكن انتقادها بالنسبة لمسألة حقوق الإنسان والعدل الاجتماعي، فشروط هذه المؤسسات وبخاصة إحداث الإصلاح الهيكلي الذي يتطلب خفض الإنفاق العام على الصحة والتعليم وتنظيم سوق العمل، والاتجاه نحو المحاصيل التصديرية والخصخصة أدت إلى زيادة التفاوت بين الطبقات، وإساءة استخدام حقوق

(١) انظر: د. ياسر خضر الحويش، مصدر سابق، (ص٢٩٨).

(٢) يجب الانتباه إلى أن نشاطات البنك والصندوق مرتبطة فيما بينها ارتباطاً وثيقاً، وفضلاً عن كون عضوية الصندوق شرطاً لعضوية البنك، وأن هناك اجتماعات سرية مشتركة بين الصندوق والبنك وأن تركيبتهما متشابهة وأن هناك تداخلاً في عضوية المجلس التنفيذي في كل منهما.

الإنسان، والتدخل من أجل حقوق الإنسان هي السياسات التي تتبعها المؤسسات الدولية المالية، ومن ورائها طبعاً الدول الصناعية الكبرى^(١).

* * *

المبحث الثالث

مبدأ عدم التدخل في منظمة التجارة العالمية

سنحاول في هذا المبحث إلقاء الضوء على مبدأ عدم التدخل في الاتفاقية المنشئة لمنظمة التجارة العالمية، ولابد لنا هنا من إيراد بعض الملاحظات الخاصة بمنظمة التجارة العالمية.

الملاحظة الأولى: إن منظمة التجارة العالمية هي امتداد لاتفاقية (catt 47)، وبالتالي لا يمكن إدراك مبدأ عدم التدخل في إطار هذه المنظمة إلا من خلال ممارسات (catt 47).

الملاحظة الثانية: تتمثل في أن طبيعة الجزاءات التي تفرضها منظمة التجارة العالمية على الدول التي تنتهك الالتزامات التي يفرضها ميثاقها تختلف عن الجزاءات التي تستخدمها الأمم المتحدة، فمنظمة الأمم المتحدة يمكنها استخدام الجيوش لقهر الدول الأعضاء وإجبارها على تنفيذ التزاماتها^(٢).

الملاحظة الثالثة: على الرغم من وجود العديد من الروابط التي تربط منظمة التجارة العالمية بالمنظمات الدولية المالية الأخرى، فإن مشروعية

(١) انظر: د. ياسر خضر الحويش، مصدر سابق، (ص ٢٩٨).

(٢) انظر: د. ياسر خضر الحويش، مصدر سابق، (ص ٢٩٩).

التدخل في إطار هذه المنظمة يختلف عنها في المؤسسات الدولية المالية الأخرى^(١).

وفي خضم هذا المبحث نحاول تناول مبدأ عدم التدخل في اتفاقية منظمة التجارة العالمية في المطلب الأول، وفي المطلب الثاني سنتناول الاستثناءات الواردة في اتفاقية منظمة التجارة العالمية على مبدأ عدم التدخل (التدخل المشروع).

المطلب الأول: مبدأ عدم التدخل في اتفاقيات منظمة التجارة العالمية:

لم تتضمن الاتفاقية المنشئة لمنظمة التجارة العالمية نصاً صريحاً فيما يتعلق بمبدأ عدم التدخل، واقتصرت الاتفاقية على ذكر تصميم الأعضاء على صون المبادئ الأساسية وتعزيز الأهداف التي بني عليها النظام التجاري متعدد الأطراف^(٢).

ولكن السؤال الذي يثار هنا هو هل تقتصر المبادئ الأساسية لمنظمة التجارة العالمية على مبادئ القانون الدولي التجاري أم أنها تمتد إلى مبادئ التنظيم الدولي عموماً؟

إن الإجابة الأولية عن هذا التساؤل هي أن المبادئ الأساسية المذكورة في ديباجة الاتفاقية مقصورة على مبادئ القانون الدولي التجاري فحسب، وبالتالي فإنها لا تمتد إلى مبادئ التنظيم الدولي، ومنها مبدأ عدم التدخل، وقد يبدو ذلك منطقياً لأول وهلة.

(١) انظر: د. جمعة سعيد سرير الزوي، «النظام القانوني لمنظمة التجارة العالمية»، أطروحة دكتوراه، جامعة عين شمس، ١٩٩٨م، (ص ٣٦٣ - ٣٧٧).

(٢) انظر: الفقرة الأخيرة من ديباجة منظمة التجارة العالمية.

فمن ناحية أولى يتعلق اهتمام اتفاقية تحرير التجارة العالمية بالمسائل التجارية وحدها، وأحياناً يتعلق بمسائل أخرى كالبيئة أو حقوق الإنسان^(١)، وذلك عندما ترتبط هذه المسائل بمسائل تجارية.

ومن ناحية أخرى فإن القول باهتمام منظمة التجارة العالمية بمبدأ عدم التدخل إنما هو تحميل للنص أكثر مما يحتمل وهي مبالغة زائدة، بل ربما تجاهل واضعو اتفاقيات تحرير التجارة العالمية التعرض لهذا المبدأ؛ لأنه يتنافى مع طبيعة النشاط الدولي الذي تهتم المنظمة بتحقيقه^(٢).

غير أن وجهة النظر هذه لقيت من يعارضها فذهب رأي مناقض إلى ناحيتين:

ناحية أولى: ليس صحيحاً أن اهتمام القانون الدولي التجاري مقصور على مسائل التجارة، أو المسائل التي ترتبط بمسائل التجارة، فالواقع أن أحد أهم مبادئ القانون الدولي التجاري يتمثل بمبدأ المساواة، أو عدم التمييز ليس سوى تأكيد لفكرة احترام سيادة الدول (أعضاء النظام الدولي التجاري)، وتفترض فكرة المساواة في السيادة أن المنظمة الدولية يجب أن تحترم مبدأ عدم التدخل؛ لأن الأساس القانوني لمبدأ عدم التدخل يكمن في مبدأ المساواة.

ومن ناحية أخرى: فإن عدم ذكر مبدأ عدم التدخل في نصوص الاتفاقية المنشئة لمنظمة التجارة العالمية لا يعني عدم التقيد بهذا المبدأ، ذلك أنه توجد العديد من المنظمات التي لم يرد فيها ذكر هذا المبدأ، ومع ذلك فإنها تلتزم بالتقيد به.

(١) انظر: المادة (xxg) من اتفاقية 47/94 catt.

(٢) انظر: د. ياسر خضر الحويش، مصدر سابق، (ص ٣٠٢).

وعلى الرغم من تجاهل واضعي اتفاقية تحرير التجارة العالمية لإدراج مبدأ عدم التدخل في اتفاقية منظمة التجارة العالمية، فإن هناك نصوصاً أخرى يمكن الاستناد إليها بشكل غير مباشر لتأكيد التزام المنظمة بمبدأ عدم التدخل.

وأمام هذه الآراء المتناقضة هل يمكن القول بسرمان مبدأ عدم التدخل على منظمة التجارة العالمية؟

يذهب جانب من الفقه إلى أن هذا المبدأ يعد مبدأ عاماً يسري على كل المنظمات الدولية ومنها منظمة التجارة العالمية سواء تم النص عليه في ميثاقها أم لم يتم النص عليه^(١).

ولكن هل يمكن من خلال ممارسات منظمة التجارة العالمية ملاحظة تقيدها أو عدم تقيدها بمبدأ عدم التدخل؟

(١) انظر: د. أحمد أبو الوفا، منظمة التجارة العالمية والمنظمات المتخصصة والإقليمية (مع دراسة خاصة للمنظمة العالمية للتجارة)، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٧م، (ص ١٨٠ - ١٨١) حيث يذهب إلى القول: إن هناك العديد من المبادئ التي استقر العمل الدولي على اعتبارها مبادئ عامة تسري على أية منظمة دولية حتى عند عدم وجود نص صريح يقرها وهي:

- ١ - مبدأ المساواة في السيادة بين الدول الأعضاء.
- ٢ - مبدأ عدم التدخل في الشؤون الداخلية للدول.
- ٣ - مبدأ فض المنازعات الدولية بالطرق السلمية.
- ٤ - مبدأ عدم استخدام القوة أو التهديد بها في العلاقات الدولية التجارية.
- ٥ - مبدأ توفير كل ما هو لازم لتمكين المنظمة من الوصول إلى الغايات التي أنشئت من أجلها.
- ٦ - مبدأ حسن النية.
- ٧ - مبدأ مراعاة الأعراف التجارية الدولية، وهو مبدأ خاص بمنظمة التجارة العالمية.

يمكن القول أنه من الناحية الواقعية لا يمكن القول أن منظمة التجارة العالمية تلتزم بعدم التدخل في شؤون الدول الأعضاء إذا ما أخذنا التدخل بمعناه الواسع، فالواقع أن كل ما فعلته اتفاقيات تحرير التجارة العالمية بهذا الخصوص أنها قننت مسألة التدخل وأسبغت عليها نوعاً من المشروعية، أما فيما يتعلق بالوسائل التي تتبعها المنظمة في هذا الصدد، فهي متنوعة، ومنها مثلاً: فرض الرقابة على الأعضاء، وتقييد خياراتهم في اتباع سياسات معينة في مسائل تعد من الشؤون الداخلية، وهذا ما حدث بالنسبة لبعض أعضاء المنظمة^(١)، هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى، فإن المنظمة يمكن أن تؤثر في الدول غير الأعضاء في المنظمة ولاسيما تلك الدول التي تسعى إلى كسب عضوية منظمة التجارة العالمية، حيث تتطلب منها إحداث تغييرات في قوانينها ونظمها الداخلية، بحيث تكون متلائمة مع قواعد المنظمة من ناحية ومرضية للشركاء التجاريين الأعضاء في منظمة التجارة العالمية من ناحية ثانية^(٢).

وهكذا فإن ما أحدثته اتفاقيات تحرير التجارة العالمية من آثار على

(١) كما هو الحال بالنسبة لهونج كونج حيث وجهت منظمة التجارة العالمية انتقادات شديدة لحكومة هونج كونج على سياستها في سوق الأوراق المالية، فطلبت منها أن تتراجع عن هذه السياسة وكانت حكومة هونج كونج قد اشترت أسهماً في سوق الأوراق المالية بحيث تكون قادرة على السيطرة على سوق رأس المال بشكل مباشر وأقل تكلفة، مما لو تم عن طريق بعض الشركات.

لمزيد من التفصيل انظر: د. ياسر خضر الحويش، مصدر سابق، (ص ٣٠٥).

(٢) وهذا ما حدث بالنسبة للصين حيث كان مطلوباً منها إضافة إلى أمور أخرى أن تحدث تغييرات في قوانينها في مجالي النظام المصرفي وحقوق الملكية الفكرية، وهو ما كان يتطلب منها إيجاد الأسس الملائمة والتحول التام عن الاقتصاد الموجه.

لمزيد من التفصيل انظر: د. ياسر خضر الحويش، مصدر سابق، (ص ٣٠٦).

تفصيلات الحياة الداخلية للدول الأعضاء دون أن يكون لهذه الدول أي مقدره فعلية على مواجهة تأثير هذه الاتفاقيات؛ إنما هو نوع من أنواع التدخل المشروع الذي يكتسب مشروعيته من موافقة الدول أعضاء النظام الدولي عليه، لما تتطلبه اتفاقيات تحرير التجارة العالمية من خلال تأكيدها على وجوب تطابق القوانين واللوائح والإجراءات الوطنية مع اتفاقيات منظمة التجارة العالمية^(١)، ومن ضرورة التخلي عن سلطة اتخاذ القرار بحجة تحقيق التعاون الدولي (لمصلحة المؤسسات الدولية والشركات المتعددة الجنسية، وهذا ما يدل على مدى تأثير المنظمة وتدخلها المشروع في تحديد ما يكون مشروعاً من القواعد الداخلية وما لا يكون كذلك).

المطلب الثاني: الاستثناءات الواردة على مبدأ عدم التدخل (التدخل المشروع):

تنص المادة الحادية والعشرون من اتفاقية الجات على أنه: «ليس في هذه الاتفاقية ما يفسر على أنه... (ج) يمنع أيّاً من الدول الأعضاء (الأطراف المتعاقدون) من اتخاذ أي إجراء في سياق القيام بالتزاماتها بموجب ميثاق الأمم المتحدة للحفاظ على السلم والأمن الدوليين^(٢). لقد عالجت اتفاقية «الغات ٤٧» هذه الاستثناءات في إطار الاستثناءات الأمنية، ويشير هذا النص العديد من المسائل منها:

(١) انظر على سبيل المثال: المادة ٤/١٦ من اتفاقية منظمة التجارة العالمية، والمادة ٢٢ من الاتفاق الخاص بتطبيق المادة السابعة من 94/1994 GATT والمادة ٢/٨ من اتفاق إجراء تراخيص الاستيراد.

(٢) انظر: المادة (٢١) من اتفاقية الغات، وتعد هذه المادة الأصل الذي نقل عنه النص إلى الاتفاقيات الأخرى، مع الانتباه أن ما يأتي من شرح ينطبق أيضاً على النصوص المطابقة الواردة في الاتفاقيات الأخرى.

أولاً: مما يلاحظ على النص أنه يؤكد التزامات يفرضها ميثاق الأمم المتحدة فيما يتعلق بالحفاظ على السلم والأمن الدوليين، وهذا التأكيد والتكرار يعني وجوب تنفيذ الالتزامات التي يفرضها الميثاق، فإذا ما فرضت الأمم المتحدة عقوبة أو تدبيراً ضد إحدى الدول بغرض الحفاظ على السلم والأمن الدوليين، فإن الدول الأعضاء في منظمة التجارة العالمية أو أياً من هذه الدول والتي هي في الوقت نفسه أعضاء في الأمم المتحدة، تلتزم بموجب ميثاق الأمم المتحدة، وليس فقط بموجب المادة الحادية والعشرين من الغات بالعمل على تنفيذ التدابير المتخذة من قبل الأمم المتحدة من خلال وسائل عديدة، من بينها الامتناع عن تنفيذ التزاماتها في اتفاقيات تحرير التجارة العالمية تجاه الدولة التي اتخذت الأمم المتحدة التدابير ضدها.

ثانياً: إن ما يلاحظ على نص المادة الحادية والعشرين (ج) أنه نص تخيري، وهو ما يوحي به مطلع النص إذ ليس في هذه الاتفاقية «ما يفسر أنه... (يمنع) أياً من الدول الأعضاء...» عبارة «ما يفسر على أنه يمنع» تدل على أنه يوجد لدى الأعضاء مجال للاختيار بين تنفيذ الالتزامات التي تفرضها عليها اتفاقيات تحرير التجارة العالمية، وبين تنفيذ الالتزامات التي تفرضها الأمم المتحدة من أجل حفظ السلم والأمن الدوليين.

وإن هذا التخيير جاء منسجماً مع الهدف الطبيعي في الدفاع الجماعي عن النفس، ذلك أن المادة الحادية والخمسين لا تلزم جميع الدول الأعضاء في الأمم المتحدة بالدفاع عن الدولة المعتدى عليها، وإنما تترك الخيار للدول فيما يتعلق بالاشتراك في الدفاع عن هذه الدولة، فإن الأمر قد يكون مختلفاً عندما يباشر مجلس الأمن صلاحياته في اتخاذ التدابير من

أجل الحفاظ على السلم والأمن الدوليين، ففي الوقت الذي تعطي المادة (٤٨) من ميثاق الأمم المتحدة^(١) الحرية لمجلس الأمن في اختيار الأعضاء الذين ينفذون قراراته المتعلقة بحفظ السلم والأمن الدوليين، فإنها تجعل الأصل أن يقوم جميع أعضاء الأمم المتحدة بتنفيذ القرارات المذكورة، وهذا أيضاً ما تدل عليه المادة (٤٩) من الميثاق^(٢) التي تفرض التزاماً بتضافر أعضاء الأمم المتحدة على تقديم المعونة المتبادلة لتنفيذ ما يقرره مجلس الأمن من تدابير.

وهنا يثار سؤال حول ما إذا كان بإمكان أي دولة عضو في منظمة التجارة العالمية أن تستمر في القيام بالتزاماتها التي تفرضها اتفاقيات تحرير التجارة العالمية تجاه عضو منظمة التجارة العالمية الذي اتخذت الأمم المتحدة ضده إجراءات لحفظ السلم والأمن الدوليين أم أن ذلك سيكون متعارضاً مع الالتزامات التي يفرضها الميثاق؟

يوجد في هذه الحالة افتراضان:

الافتراض الأول: إمكانية تطبيق القاعدة اللاحقة حسب قانون المعاهدات^(٣)، ولما كانت التزامات الميثاق سابقة على التزامات منظمة التجارة العالمية، فإن تطبيق القواعد اللاحقة يعني مشروعية تصرف الدولة العضو في منظمة التجارة العالمية إذا ما استمرت في تنفيذ التزاماتها التي

(١) تنص المادة المذكورة في فقرتها الأولى على أن: «الأعمال اللازمة لتنفيذ قرارات مجلس الأمن لحفظ السلم والأمن الدوليين يقوم بها جميع أعضاء الأمم المتحدة أو بعض هؤلاء الأعضاء وذلك حسبما يقرره المجلس».

(٢) تنص المادة المذكورة على أن: «يتضافر أعضاء الأمم المتحدة على تقديم المعونة المتبادلة لتنفيذ التدابير التي قررها مجلس الأمن».

(٣) انظر: المادة ٣٠ من اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات.

تفرضها اتفاقيات تحرير التجارة العالمية، حتى لو كان التصرف مخالفاً للالتزامات التي يفرضها الميثاق في مجال حفظ السلم والأمن الدوليين.

وهذا يعني حرية الاختيار المتروكة لأعضاء منظمة التجارة العالمية تبقى قائمة بالنسبة للاستمرار في تنفيذ الالتزامات التي ترتبها اتفاقيات تحرير التجارة العالمية، ولكن هذا يعني أن المسألة تبقى تقديرية، وبالتالي فإنها تخضع لمعايير سياسية وليس لمعايير قانونية.

وبهذا فإن القول بأن استمرار عضو منظمة التجارة في تنفيذ الالتزامات تجاه العضو الآخر الذي تفرض عليه الأمم المتحدة تدابير معينة من أجل حفظ السلم والأمن الدوليين سيؤدي إلى تسييس منظمة التجارة العالمية مثلما أدى من قبل إلى تسييس مؤسسة الغات^(١)؛ لأنه لا توجد ضوابط قانونية للاستمرار في تنفيذ الالتزامات أو التوقف عن التنفيذ، وبالتالي فإن الاستمرار في تنفيذ الالتزامات يكون خاضعاً للسلطة التقديرية للدولة العضو التي يمكن أن تستمر في التنفيذ حتى لو كان ذلك متعارضاً مع التزاماتها التي يفرضها ميثاق الأمم المتحدة في مجال حفظ السلم والأمن الدوليين.

ومما لا شك فيه أن هذا يضعف فاعلية قرارات الأمم المتحدة في حفظ السلم والأمن الدوليين في حال رفض عضو منظمة التجارة العالمية أن يضم جهوده ويتضافر مع الأمم المتحدة لتحقيق تلك الغاية، ولا سيما إذا كان هذا العضو ذا أهمية كبيرة في التجارة الدولية.

الافتراض الثاني: الحل الثاني المتوافر أمام الدولة العضو في منظمة

«Mayall (james) the sanctions problem in international economic relations: (١) reflection in the light of recent experience, inti.aff, 1984, vol 60 no.4 p.636.

التجارة العالمية هو قيامها بالوفاء بأحد الالتزامين المفروضين عليها، وهما: إما التزامها تجاه الأمم المتحدة أو التزامها تجاه منظمة التجارة العالمية، حسب الأهمية القانونية لأي منهما، ويعني ذلك التقيد بالالتزامات التي يفرضها ميثاق الأمم المتحدة باعتبارها أسمى من أي التزام آخر، وذلك إعمالاً لنص المادة (١٠٣) من الميثاق التي تعطي امتيازاً لكل نصوص الميثاق على أي التزام دولي آخر^(١)، وهذا يعني وجوب الامتثال للالتزامات التي يفرضها الميثاق، والامتناع عن الاستمرار في تنفيذ الالتزامات التي يفرضها اتفاقيات تحرير التجارة العالمية، ويبدو أن ذلك يجد سنداً آخر ليس بموجب المادة (١٠٣) من الميثاق فحسب، بل بموجب المبادئ الواردة في المادة الثانية من الميثاق، حيث تفرض الفقرة الخامسة من هذه المادة^(٢) في شقها الثاني على جميع أعضاء الأمم المتحدة أن يمتنعوا عن مساعدة أي دولة تتخذ الأمم المتحدة إزاءها عملاً من أعمال المنع أو القمع.

ورغم ذلك يمكن أن تثار مشكلة تحديد مفهوم المساعدة التي يمتنع أعضاء الأمم المتحدة عن تقديمها، وما إذا كان الاستمرار في تنفيذ الالتزامات التي يفرضها اتفاقيات تحرير التجارة العالمية هي من قبيل المساعدة التي يحظرها النص أم لا.

(١) انظر: حول سمو أحكام الميثاق المادة (١٠٣) د. محمد سعيد الدقاق، د. مصطفى سلامة حسين، «المنظمات الدولية المعاصرة»، منشأة المعارف، الإسكندرية، بدون سنة، (ص ٩٥ - ١٠٣).

(٢) حيث تنص هذه المادة على أن: «تقدم جميع الأعضاء كل ما في وسعهم من عون إلى الأمم المتحدة في أي عمل تتخذه وفق هذا الميثاق، كما يمتنعون عن مساعدة أية دولة تتخذ الأمم المتحدة إزاءها عملاً من أعمال المنع أو القمع».

وعلى أية حال، فإن القبول بفكرة سمو التزامات ميثاق الأمم المتحدة يعني سحب سلطة التقدير المتروكة للدولة العضو بموجب الاستثناء الوارد في المادة (٢١) (ج) وإفراغ النص من محتواه، وهو ما يعني التعدي على مسألة تركزت أصلاً للاختصاص الداخلي للدول الأعضاء، وبالتالي فإن فرض الأمم المتحدة على أعضائها أن يمتنعوا عن الاستمرار في تنفيذ الالتزامات التي تفرضها عليهم اتفاقيات تحرير التجارة العالمية تجاه دولة عضو في كل من الأمم المتحدة ومنظمة التجارة العالمية في إطار حفظ السلم والأمن الدوليين يمكن أن يكون تدخلاً في شؤون هؤلاء الأعضاء^(١).

ثالثاً: من المخاطر التي قد يسبغها الاستثناء الوارد في المادة (٢١) فقرة (ج) أنه يمكن أن يتوسع كلما توسع تفسير الدول الكبرى لميثاق الأمم المتحدة من خلال إسباغ المشروعية على التدخل الدولي الإنساني، أو التدخل من أجل حماية حقوق الإنسان والديمقراطية، وطالما أن الدول الكبرى بدأت فعلاً في تبرير تلك التدخلات باعتبارها متلائمة مع نصوص ميثاق الأمم المتحدة ومتعلقة بحفظ السلم والأمن الدوليين^(٢)، كذلك فإن هذه الدول التي هي أعضاء في منظمة التجارة العالمية يمكن أن تتدخل أيضاً عن طريق فرض القيود التجارية على الأعضاء الآخرين في المنظمة

(١) مثال ذلك ما ذهب إليه ممثل بيرو في الأمم المتحدة (في المسألة الإسبانية) من أن التوجهات المقترحة (وهي قطع العلاقات الدبلوماسية مع إسبانيا) تشكل تدخلاً ضد إسبانيا من ناحية وضد أعضاء الأمم المتحدة أيضاً من ناحية ثانية، راجع على سبيل المثال:

Franck (Thomas M) the emerging right to democratic governance, Ajil, 1992, vol. 86. p46.

Franck,op.cit,p9. (٢)

الذين تتخذ ضدهم تلك الإجراءات ولاسيما أن هنالك استثناءات عديدة في الغات يمكن أن ترتبط بصورة أو بأخرى بحقوق الإنسان والديمقراطية، وهي ما أفرزته العولمة من سلوكيات مطلوب من دول العالم تطبيقها ولكن بدرجات متفاوتة وبحسب ما تقتضيه مصلحة الدول الصانعة والمصدرة للعولمة^(١).

مما تقدم يبدو أن الاستثناء الوارد في المادة الحادية والعشرين (ج) بمثابة صلة الوصل بين الالتزامات التي يفرضها ميثاق الأمم المتحدة في مجال حفظ السلم والأمن الدوليين، وهو المجال الذي يعد فيه تدخل الأمم المتحدة مشروعاً والالتزامات التي تفرضها اتفاقيات تحرير التجارة العالمية.

على أن ما يميز إباحة التدخل بموجب الميثاق عن إباحته بموجب المادة الحادية والعشرين (ج) من الغات، أنه منوط (بموجب الميثاق) بالأمم المتحدة كمنظمة دولية، في حين أنه بموجب المادة الحادية والعشرين (ج) منوط بالدول الأعضاء في منظمة التجارة العالمية وليس بمنظمة التجارة العالمية كمنظمة دولية^(٢).

(١) يجادل جانب من الفقه بأن مسألة الديمقراطية وحقوق الإنسان تأثرت بشكل كبير بسبب اتفاقيات تحرير التجارة العالمية، فقد انتقدت اتفاقية الغات والتجارة العالمية بسبب آثارها المحتملة في القضاء على الفقراء وعلى الريفيين ولاسيما في الجنوب، فاتفاقية Trims على سبيل المثال ذات تأثير سلبي على الشعوب في دول الجنوب، لأن الاتفاقية تقيد حق الحكومة في التدخل في الاقتصاد لمصلحة شعوبها.

لمزيد من التفصيل راجع د. ياسر خضر الحويش، مصدر سابق، (ص ٣١٥).

(٢) يذهب جانب من الفقه إلى أن نص المادة الحادية والعشرين (ج) يستبعد رقابة الغات على القيود التجارية المطبقة كجزاء اقتصادية أي أن الغات - كمؤسسة دولية - لا تستطيع مراقبة كيفية أو مشروعية استخدام أطرافها المتعاقدين للاستثناء المذكور

وقد ظلت هذه الاستثناءات حقاً، ولم تندمج مع الاتجاه السائد في العلاقات الدولية، أي أن اللجوء إليها كان قليلاً عموماً، ويرجع ذلك إلى أن الأمم المتحدة والغات كانتا مؤسستين مؤلفتين من دول ذات سيادة يبحث أعضاؤها عن أمنهم وكذلك عن مصالحهم التجارية.

ومن الحالات التي تم استخدام نص المادة الحادية والعشرين (ج) بمناسبة ما حدث عقب غزو الأرجنتين لجزر (Falklands)، ففي عام (١٩٨٢م) تحالفت أستراليا وكندا والدول الأعضاء في الجماعة الاقتصادية الأوروبية مع بريطانيا على فرض جزاءات تجارية على الأرجنتين، وقد اشتكت الأرجنتين في مجلس الغات من أن القيود التجارية تم فرضها لأسباب غير اقتصادية، وأنه لم يتم إبلاغ مؤسسة الغات من قبل البلدان المعنية، وأن فرض الجزاءات يشكل سلوكاً مذبذباً ضد دولة نامية من جانب مجموعة من البلدان المتقدمة، وأن واحدة منها فقط كانت على نزاع مباشر مع الأرجنتين^(١).

وبالرغم من أن مجلس الأمن كان قد اتخذ قراراً يدعو فيه الأرجنتين إلى سحب قواتها من جزر الفوكلاند إلا أنه لم يأمر بالتدخل من خلال إجراءات عقابية ضد الأرجنتين (كالحظر والمقاطعة مثلاً).

وقد أكدت الدول التي قامت بفرض التدابير المقيدة للتجارة على الأرجنتين أنها اتخذت هذه التدابير على أساس حقها الطبيعي الذي تعكسه المادة (٢١) من الغات، ومن الواضح أن الدول المتدخلة لم تعتمد على المادة (٢١) (ج) بشكل مباشر وإنما كان اعتمادها متركزاً على الحق الطبيعي. ويرى جانب من الفقه أن الاعتماد على الحق الطبيعي غير المحدد بدلاً

Mayall, op.cit, 36. (١)

من الاعتماد على المادة (٢١) ذاتها يظهر المعارضة القوية الأساس للدعاء بمشروعية الإجراءات التجارية المتخذة لأسباب غير اقتصادية في الغات^(١).

ورغم أن المحاولة الأرجنتينية لكسب دعم العالم الثالث والاستخدام نصوص الغات في نفي مشروعية التدخل الدولي عن طريق فرض الجزاءات من قبل شركاء بريطانيا في الجماعة الاقتصادية الأوربية والكومنولث، ولاسيما أن غياب قرار من مجلس الأمن بهذا الخصوص يمكن أن يضعف قرار هذه الدول، ورغم أن هذه المحاولة لم تكن ناجحة تماماً إلا أنها أيضاً لم تكن فاشلة تماماً، فقد عارضت جميع الدول الغربية الاقتراح الأرجنتيني بشأن قيام الغات بدراسة مفصلة للمادة (٢١) منه (والمترتبة بجميع الاستثناءات الأمنية)، بينما أيدته جميع بلدان أمريكا اللاتينية وبعض البلدان الأخرى كالهند ورومانيا ونيجيريا ويوغسلافيا والبرازيل، وحتى بعد استعادة جزر الفولكلاند وإنهاء الجزاءات، فقد شددت البرازيل على ضرورة إدراج مسألة القيود التجارية المفروضة لأسباب غير اقتصادية كعائق تجاري لكي تتم دراستها من قبل المؤتمر الوزاري (مجلس الغات) في عام (١٩٨٢م)، وقد تضمن التصريح الصادر عن المؤتمر إشارة مهمة بأن... يتعهد الاطراف المتعاقدون بشكل فردي وجماعي... (٣) أن يمتنعوا عن اتخاذ تدابير مقيدة للتجارة لأسباب ذات صفة غير اقتصادية ولا تتلاءم مع الاتفاقية العامة^(٢).

(١) انظر: د. ياسر خضر الحويش، مصدر سابق، (ص٣١٧).

(٢) رغم أن جانباً من الفقه يسلم بأن القيود غير الاقتصادية التي تهدم روح ورسالة الغات يمكن أن لا تكون كبيرة جداً، ومع ذلك فإنه يشكك في أن تلعب الأمم المتحدة أو الغات دوراً أصلياً.

خلاصة القول أن ضبط الاستثناء الوارد في الفقرة (ج) من المادة الحادية والعشرين لم يتم التعبير عنه في اتفاقيات التجارة العالمية بشكل يدل على الميل إلى وضع إطار قانوني محدد له، فقد انتقل هذا النص بحرفيته إلى اتفاقيات (catt 94 trips cats) دون أي تعديل، مما يدل على رغبة واضعي نصوص الاتفاقيات بالإبقاء على سلطتهم التقديرية في استخدام النص، وهو ما يشكل تهديداً حقيقياً لمبدأ عدم التدخل في إطار منظمة التجارة العالمية.

رغم ذلك يمكن القول أن إنشاء آلية لتسوية المنازعات التجارية العالمية يعد ضماناً مهماً لاحترام مبدأ عدم التدخل، إذ إن هناك وجوهاً عديدة يمكن أن يظهر فيها اهتمام اتفاقيات تحرير التجارة العالمية بمبدأ عدم التدخل، أهمها رفض الاتفاقيات للممارسات الانفرادية من جانب الدول التي تنطوي على فرض عقوبات تجارية على الدول الأعضاء في منظمة التجارة العالمية.

