الفصل الثاني

إنشاء منظمة التجارة العالمية

كان تشكيل منظمة التجارة العالمية في عام 1995 حدثاً خطيراً، خاصة حين ينظر إليه على أساس تاريخ المحاولات الفاشلة لتأسيس هكذا منظمة. وسأقوم في هذا الفصل بتحليل العمليات السياسية التي أدت إلى الاستعاضة عن الاتفاقية العامة للتعرفة الجمركية والتجارة (الغات) بهذه المنظمة الجديدة، وإبراز الجوانب المستمرة والمختلفة بين منظمة التجارة العالمية WTO وسلفها، الغات.

أسباب تشكيل منظمة التجارة العالمية

كان إنشاء منظمة للتجارة العالمية حلماً عزيزاً، لطالما نأى عن التحقق، للمفاوضين المعنيين بالتجارة في فترة ما بعد الحرب، وعلى مدى خمسين عاماً. وقد اعتبرت الغات بديلاً بائساً لمنظمة التجارة الدولية ايتو ITO . ومع ذلك استمرت المحاولات لتشكيل منظمة متعددة الأطراف. وعرضت بعض الأطراف المتعاقدة تشكيل هيئة أكثر استمراراً، في شكل منظمة للتعاون التجاري، في عام 1955. ولكن هذا الاقتراح لم يلق من النجاح أكثر مما نالته ITO. أما الاقتراح بإنشاء منظمة دولية للتجارة برعاية الأمم المتحدة فقد طرح في عام 1963 على المجلس الاقتصادي والاجتماعي (ECOSOC) ولم يأت هذا الاقتراح بالنتيجة المتوخاة. ولكن حين تمت اتفاقية مراكش وكانت خاتمة لجولة الأورغواي

من المفاوضات التجارية المتعددة الأطراف، في عام 1993، ولدت منظمة التجارة المتعددة الأطراف التي طالما سعوا إليها طويلاً. وقد وجدت منظمة التجارة العالمية WTO، من الناحية القانونية يوم 1 كانون الثاني/يناير 1995، وضمت في عضويتها 128 بلداً.

كان ظهور منظمة التجارة العالمية WTO في عام 1995، في جزء منه استجابة لتغيرات أساسية في نظام التجارة الدولية في الثمانينات. بيد أن إنشاءها كان أيضاً نتيجة عمليات تفاوضية معقدة أدت إلى «الصفقة الكبرى»، حسب وصف سيلفيا اوستري. ولولا العمليات التي أدت إلى تسوية ومقايضات حصيفة فربما انتهت منظمة التجارة العالمية (WTO) إلى المصير ذاته الذي انتهت إليه منظمة التجارة الدولية (ITO). ولسوف نعتمد في هذا القسم على مجموعتي التفسير ـ الحاجات المتغيرة وعمليات التفاوض ـ في تحليل تكوين منظمة التجارة العالمية WTO. بيد أنه من المفيد للمرء أن يتذكر اعتراضاً واحداً يُساق في هذا المجال. وصفوة القول في هذا أن عمليات التفاوض والصفقة الكبرى الناتجة عنها على ارتباط وثيق باتفاقية الغات، وإن كانت منظمة WTO قد تشبه في ظاهر الأمر، من حيث كونها منظمة دولية، مشروع منظمة الايتو ITO. ولسوف توضح الفصول التالية في هذا الكتاب أنه كان لاستمرار أساليب عمل الغات في آليات العمل اليومي لمنظمة التجارة العالمية WTO التأثير البالغ على طبيعة المنظمة وتطورها بوصفها منظمة دولية.

obeikandl.com

إن إنشاء منظمة تجارة متعددة الأطراف لم يكن مطروحاً حين تقرر عقد جولة الأورغواي. ولكن الضيق بالغات كان يشتد في محافل مختلفة. فالعوائق غير الجمركية قد انتشرت في سبعينات القرن العشرين. كذلك فإن تدخل جولة طوكيو في معالجة هكذا عوائق بقوانين طوعية برهن على عدم فعاليته إلى حد بعيد. كما أن تغير المزية النسبية التي تتمتع بها البلدان المتقدمة، وفي مقدمتها الولايات المتحدة، تتطلب الآن تطوير الغات لتشمل موضوعات خدمية جديدة من حقوق الملكية الفكرية وإجراءات الاستثمارات إن شاءت الحرص على بقاء البلدان التجارية الكبرى. بالإضافة إلى أن البلدان النامية واجهت ضرورات ملحة جديدة. فالانتكاسة الاقتصادية في الثمانينات أدت بالعديد من تلك البلدان إلى دراسة الأخذ بنموذج شرق آسيا القائم على النمو الذي محوره التصدير، ومحاولة مجابهة هذا العجز المتزايد بتوسيع التجارة العالمية. ولتنفيذ استراتيجية التنمية هذه وجني فوائد التحرير المنفرد، وحماية نفسها من ازدياد العوائق غير الجمركية، ولتضمن أن تلك القضايا الجديدة سوف تكون ضمن مقايضة تدعم مصالحها، اضطرت البلدان النامية إلى المضي إلى طاولة المفاوضات. واستجابة لهذا الإقبال المتزايد والنشط على الانتساب إلى عضوية الغات ومعها مطالب جديدة، كان محتماً أن يتوسع جدول أعمال الغات بما يتجاوز نطاق قضايا التعرفة الجمركية على البضائع. ولقد شهدت جولة الأورغواي مثل هذا التوسع، إلا أن البنية القديمة للغات كانت قاصرة عن معالجتها.

كانت إحدى القضايا المركزية التي واجهت المفاوضين في جولة الأورغواي توفير بعض التماسك والتكامل على الاتفاقيات المتعددة التي تحققت في نهاية جولة طوكيو. فأشار القانوني الاختصاصي بالتجارة الدولية جون جاكسون إلى أن بعض تلك الاتفاقيات كانت متناقضة مع بعضها بعضاً وجرى تنفيذها وفق اتفاقيات متعارضة لفض النزاعات وعبر أعضاء مختلفين. وكان ملحوظاً أنه ما لم يتم العثور على آلية للتنسيق بين هذه المجموعة المتداخلة من الاتفاقيات فإن الاتفاقيات الجديدة التي يجري التفاوض عليها في جولة الأورغواي ستجعل النظام غير قابل للحياة. ولحل هذه المشكلة اقترح جاكسون إنشاء منظمة للتجارة العالمية.

ولم يكن التماسك مجرد مشكلة داخلية خاصة بالغات بل وظهرت كذلك في تعاملاتها مع برامج تحرير التجارة التي يديرها البنك الدولي وصندوق النقد الدولي. فكان من الضروري إيجاد آلية لبلوغ قدر أعظم من التنسيق بين الغات والبنك الدولي وصندوق النقد الدولي لتحقيق التماسك للنظام الاقتصادي الدولي. فظهر الحل في قيام منظمة تجارة ربما تتمكن من ضبط هكذا علاقات خارجية مع المنظمات الدولية الأخرى.

وما إن طرحت فكرة إنشاء منظمة للتجارة العالمية حتى بدأت الأطراف المتعاقدة في الغات برؤية ما فيها من فوائد. فبرزت كندا مؤيداً فعالاً لقيام هذه المنظمة، وكذلك الاتحاد الأوروبي. وقد تقصى جون كروم تاريخ المفاوضات في جولة الأورغواي وأشار إلى أن أول

ورقة رسمية حول تأسيس مثل هذه المنظمة صدرت عن الاتحاد الأوروبي في يونيو/حزيران 1990. وإلى جانب تلبية الحاجة إلى مزيد من التماسك بين قوانين الغات، ذهب الاقتراح الأوروبي إلى أنه سيكون مفيداً على نحو واضح اعتماد نظام واحد لتسوية النزاعات تحت رعاية هكذا منظمة. كذلك رأى الاقتراح أن طبيعة الغات المحدودة قد حالت دون قيامها بوظائف هامة مثل مراجعة السياسة التجارية التي تأخذ بها الأطراف المتعاقدة والمفاوضات الخارجية مع المنظمات الدولية. وفيما بعد قدم الاتحاد الأوروبي وكندا معاً عدة اقتراحات مفصلة داعية إلى إنشاء منظمة تجارة متعددة الأطراف وتشغيلها. ولكن كان هناك بلدان عديدة لم تتبين فضائل الاقتراح واقتضى الأمر إقناعها بالفكرة.

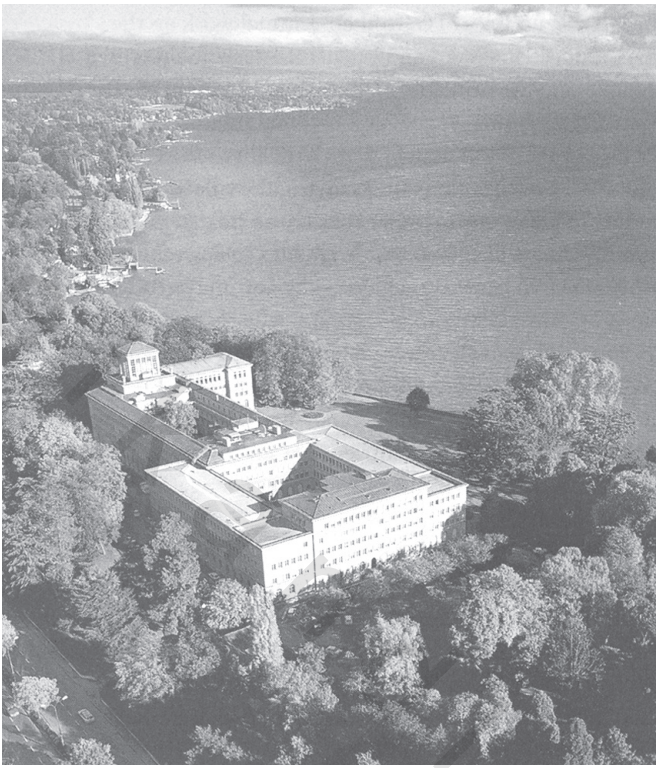
تمت مواجهة شكوك البلدان النامية حيال فكرة إقامة منظمة للتجارة متعددة الأطراف بإضافة إنشاء منظمة التجارة العالمية WTO إلى الصفقة الكبرى. فمقابل إضافة «القضايا الجديدة»، والالتزام الشامل الوحيد، والمنظمة الجديدة WTO وآلية تسوية النزاعات الأقوى لديها، منحت البلدان النامية ضم المنتجات الزراعية والنسيج، والمعاملة الخاصة والتفضيلية من خلال فترات أطول لوضع بعض الاتفاقيات الجديدة موضع التطبيق. وما أن أُخذ بالالتزام الشامل ليشمل اتفاقية إنشاء منظمة التجارة العالمية، لم يعد أمام البلدان النامية سوى أن تختار بين الموافقة على العرض برمته بما في ذلك تكاليفها المحتملة أو التنازل عن الفرص الجديدة جميعها التي طرحتها جولة الأورغواي. وكان أن قبلوا بالعرض كله وأصبحوا بذلك أعضاء في المنظمة.

استمرت مقاومة الولايات المتحدة للمنظمة موضوع النقاش ردحاً طويلاً من الزمن. ويحدد جيلبرت وينهام، حسب رواية نائب المدير العام وارانت لافوريل، المساومات التي تخلت فيها الولايات المتحدة أخيراً عن معارضتها في العام 1993. فيذكر عن كبير المفاوضين الأمريكيين أنه قال أن حكومة [بلاده] على استعداد لمراجعة موقفها المعارض إذا أمكن حل المشكلات الأخرى كلها في هذه الجولة بحيث تتفادى المجازفة بمواجهة المعارضة من جماعات معينة في الكونغرس. وقد تخلت الولايات المتحدة عن معارضتها، في النهاية، مقابل تنازلات من الاتحاد الأوروبي في موضوع رقائق الحاسوب وتغيير اسم المنظمة من منظمة التجارة المتعددة الأطراف إلى منظمة التجارة العالمية.

3. الفصل الأخير ـ الاحتفال باختتام جولة الأورغواي، وحفل التوقيع في ابريل/نيسان 1994، في مراكش بالمغرب. وقد اشتملت اتفاقية التجارة الواسعة على 29 اتفاقية تضم «القضايا الجديدة»، الخدمات، وحقوق الملكية الفكرية، وإجراءات الاستثمار، بالإضافة إلى 36000 صفحة من الجداول الوطنية المتعلقة بالسلع والخدمات.

من المؤكد أن إنشاء منظمة التجارة العالمية WTO، كان استجابة لمشكلات ما عادت بنية الغات القديمة تستطيع التكيف معها. ولكن إنشاءها كان كذلك نتيجة استبعاد واع لمجالات معينة مثار جدل واتفاقيات هزيلة في مجالات أخرى. فقد كانت الاتفاقية حول الزراعة خطوة هامة لضم الزراعة إلى بعض الشروط العامة. ولكن الاتفاقية تركت، كما يبين الفصل 4، مجالاً واسعاً لتستمر الحماية في تلبية مقتضيات البلدان التجارية الكبرى. واشتملت اتفاقية التجارة العامة في الخدمات النمط 4، أي تجارة الخدمات من خلال حركة البشر، لكن الالتزامات الفعلية في هذا النمط كانت محدودة. وعلى العكس من منظمة التجارة الدولية ITO، واستمراراً لتقاليد الغات، لم تشمل منظمة التجارة العالمية WTO معايير العمل، واتفاقيات السلع، أو الإجراءات الاحتكارية. ويبين الفصل التالي أن WTO قد التزمت بتقاليد عمل الغات، بالرغم من محاولات جرت لتقنين وتشريع بعض أساليب اتخاذ القرارات. وقد أثارت هذه الاستثناءات وجوانب الضعف، في حالات عدة، تناقضات داخل WTO، سوف نتناولها في مجال آخر من هذا الكتاب.

obeikandl.com



4. مركز وليام رابارد ـ المبنى الذي ضم سكرتاريا الغات منذ عام 1977 ـ وما يزال المبنى يضم الآن منظمة التجارة الدولية WTO. وكان هذا أول مبنى يشيد حصراً لإيواء منظمة دولية. وكانت سكرتاريا الغات قد اتخذت مقراً لها فيلا بالقرب من مبنى الأمم، أي مقر الأمم المتحدة في جنيف، قبل انتقالها إلى مركز وليم رابارد.

ولكن هذا القصور، على الأقل يوم إنشاء المنظمة، كفل دعم البلدان التجارية الرئيسة وبذلك استندت WTO بثبات على طموحها المحدود.

المبادئ التي تقوم عليها منظمة التجارة العالمية

تقوم اتفاقيات منظمة WTO على مبدأين أساسيين وكلاهما مستمدين من الغات ويشيران إلى عوامل الاستمرار بين منظمة التجارة العالمية وسلفها.

في فكرة عدم التمييز مفتاح مبدأ التعددية في الغات و WTO. ويصف برنارد هوكمان وميتشيل كوستيكي في كتابهما المرجع مكونين في مبدأ عدم التمييز: قاعدة البلد الأكثر رعاية والمعاملة الوطنية. وقاعدة البلد الأكثر رعاية في منظمة التجارة العالمية WTO مستمدة من المادة الأولى في الغات. وهذه القاعدة في عبارات هوكمان وكوستيكي «تشترط أن يلقى منتج ما مصنوع في أحد البلدان الأعضاء نفس المعاملة التي تلقاها المادة المصنوعة في أي بلد آخر». وبكلمات أخرى: يجب تعميم أي تسهيل يمنح لأحد الأطراف بحيث يشمل الأطراف الأخرى جميعاً. ويطبق مبدأ البلد الأكثر رعاية (MFN) على كافة القضايا المشمولة بصلاحيات منظمة التجارة العالمية. والاستثناءات المسموح بها قليلة ومحددة بوضوح. وهذه الاستثناءات تسري على اتفاقيات التجارة الإقليمية والمعاملة التفضيلية للبلدان النامية بعدم سريان فقرة من جانب عضو فاعل ضد بلد حديث العضوية.

ويتطلب الجانب الثاني من مبدأ عدم التمييز ـ المعاملة الوطنية ـ من البلدان الأعضاء معاملة البضائع الأجنبية بقدر من التفضيل لا يقل عما تحظى به البضائع المحلية، حالما تكون تلك البضائع قد لبت كل الشروط التي يقتضيها ذلك البلد. وقاعدة المعاملة الوطنية

مستمدة من القسم IIمن الغات الأصلية. إلا أن بروتوكول التطبيق المؤقت (كما بينا في الفصل الأول) أتاح للبلدان الالتفاف على المعاملة الوطنية بإدعاء حقوق الجد. ولقد تغير هذا الوضع مع إنشاء منظمة التجارة العالمية، حيث المعاملة الوطنية التزام عام في كافة القضايا، باستثناء وحيد يتعلق بتجارة الخدمات.

والمبدأ الثاني الذي يسم اتفاقيات منظمة التجارة العالمية، هو مبدأ المعاملة بالمثل الذي يوجه أيضاً التخفيضات الجمركية جميعها التي تمت بموجب اتفاقية الغات. فمبدأ المعاملة بالمثل آلية هامة تحد من الركوب الحر (الذي يضعف قوة مبدأ عدم التمييز بين الأعضاء). كما أن هذا المبدأ يجعل الموافقة على التخفيضات الجمركية أمراً ميسراً من الناحية السياسية في الداخل. بيد أن مبدأ المعاملة بالمثل هذا كان ينغص العلاقات بين البلدان النامية من جهة والمتقدمة من جهة أخرى، في الغات وفي منظمة التجارة العالمية على حد سواء. ويذكر عن المندوب الهندي الذي يستشهد بخطاباته على نطاق واسع قوله في السنوات الأولى من عمر الغات: «المساواة في المعاملة إنما تكون بين الأنداد وحسب. فالضعيف لا يستطيع أن يحمل الثقل الذي يحمله العملاق». ولقد تم القبول باستثناء البلدان النامية من مبدأ المعاملة بالمثل في الغات إبان جولة طوكيو من خلال «بند التمكين». فأنشأ هذا البند أساساً قانونياً في الغات لتعميم نظام التفضيلات ـ نظام للمعاملة الخاصة والتفضيلية ـ (S & D) الذي أرسي برعاية مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية. ولكن هذا الشرط ذاته جاء ويا للسخرية نتيجة

لمقايضة بإضافة مبدأ التدرج الذي يقتضي من البلدان النامية العودة إلى لعبة المعاملة بالمثل بين أطراف متعددة حالما تكون قد ارتقت سلم التطور. وفي منظمة التجارة العالمية WTO جرى إضعاف نظام(S&D) بقدر أكبر والحد منه إلى حد بعيد لفترات زمنية أطول في تطبيق الاتفاقات والمساعدة التقنية لتيسير هذا الموضوع.

ومنظمة التجارة العالمية، بالإضافة إلى هذين المبدأين العريضين، تشبه الغات من حيث اعتمادها على الشفافية والإلزام بتنفيذ التعهدات ووجود «صمامات أمان» تسمح للحكومات بتقييد التجارة في ظروف معينة. والواقع أن تشكيل منظمة التجارة العالمية قد وسع من شرطي الشفافية والإلزام في تنفيذ الاتفاقيات. فلم يعد الأعضاء ملزمين بنشر الشروط التجارية التي يفرضونها والإعلام عن التغييرات التي يجرونها وحسب، بل إن سياساتهم باتت تخضع للرصد والمتابعة من جانب السكرتاريا عبر آلية مراجعة السياسة التجارية فإذا نقض بلد ما التزاماته، فبوسع منظمة التجارة العالمية التوجيه، عبر سلطتها الأقوى في تسوية النزاعات، باتخاذ إجراءات زجرية. وهذه موضوعات سوف يجري تناولها بقدر أوسع من التفصيل في الفصل 5.

كيف تختلف منظمة التجارة العالمية عن الغات؟

أوضحت الأقسام السابقة وجوه الاستمرار المشتركة بين الغات ومنظمة التجارة العالمية. وهذه المنظمة المشار إليها ما تزال بمثابة المنبر للمفاوضات وتوفر نظاماً للسلوك شأنها في هذا شأن الغات.

على أن هذه الاستمرارية تفرض التساؤل عما جعل منظمة التجارة العالمية تثير هذا القدر الكبير من القلق والخوف العام أكثر مما أثارته سابقتها الغات. إن الجواب يكمن في الطبيعة القانونية لمنظمة WTO التي تجعلها فصيلة مختلفة عن الغات. فبالرغم من الكثير من وجوه الشبه بينهما فإنهما تختلفان عن بعضهما في ستة وجوه.

أولاً، لم تكن الغات لتزيد من الناحية القانونية عن كونها معاهدة متعددة الأطراف بين أطراف متعاقدة؛ وأما منظمة التجارة العالمية فمنظمة دولية تتألف من أعضاء. فالمادة الأولى من الاتفاقية تشير صراحة إلى تأسيس منظمة التجارة العالمية وتصفها بأنها منظمة. والمنظمة معهود إليها بمهمة وضع الإطار القانوني المشترك لضبط العلاقات التجارية بين أعضائها (المادة الثانية). وتنص الاتفاقية على بنية تنظيمية محكمة يقوم عليها عمل WTO وتمكنها من التعاون مع المنظمات الدولية الأخرى التي تضطلع بمسؤوليات تتصل بمسؤوليات WTO. كما أن هذه المنظمة تتمتع بشخصية قانونية لم تكن لدى الغات.

ثانياً، لم تطبق الغات، كما سلف العرض في الفصل السابق، إلا على أساس مؤقت؛ وقد استثنى بروتوكول التطبيق المؤقت (فقرة حقوق الجد) الأطراف المتعاقدة من تطبيق بعض المواد العامة في الغات إن لم تكن تتفق مع التشريع الساري. أما منظمة التجارة العالمية فقد أنشئت على العكس من ذلك كمنظمة قائمة بذاتها عوضاً عن أن تكون إجراء مؤقتاً. وبالنتيجة لم يعد مبدأ حقوق الجد العام قائماً، وإن استطاعت الولايات المتحدة الاحتفاظ «بحق جد» واحد. ومؤدى هذا

أنه لم يعد للبلدان الأعضاء التوسل بالتشريعات القانونية السابقة لوجود المنظمة لتجنب التقيد باتفاقيات منظمة التجارة العالمية. بل عليهم بذل كل ما يلزم حتى ولو اقتضى ذلك تعديل القوانين المحلية انصياعاً لأنظمة هذه المنظمة أو المجازفة بمواجهة الرد الرادع.

5. كان اعتماد شعار منظمة التجارة العالمية الرسمي على حد وصف السيد رياتو روجيرو، المدير العام آنذاك «بمثابة خطوة أخرى نحو تدعيم هذه المنظمة الفريدة على أساس راسخ ودائم».

والجانب الثالث لمنظمة التجارة العالمية WTO والذي يميزها عن الغات أن كافة اتفاقاتها (بما فيها تفاهم تسوية النزاع، فضلاً عن الاتفاقات الموصوفة الخاصة بالبضائع والخدمات وإجراءات الاستثمار وحقوق الملكية الفكرية) تؤخذ كلها بموجب الالتزام الشامل الواحد. وهذا المبدأ يعني هنا أن البلدان المشاركة لا تستطيع تطبيق مجموعة

من الاتفاقيات المعمول بها في منظمة التجارة العالمية بصورة انتقائية. ونهج الالتزام الشامل يمثل القطب المقابل للنهج الذي أتت به الغات عند انعقاد جولة طوكيو. وكانت الغات قد أدخلت في نهاية عقد السبعينات عدة اتفاقات متعددة الأطراف يمكن للبلدان أن تختار منها ما تشاء وتلتزم به. وهذه المجموعة التي تزيد عن 180 اتفاقية تأتي في كثير من الأحيان بغايات مختلفة وأعضاء مختلفين وتتضمن اتفاقيات تتناقض أحياناً مع الغات. وكان القصد من الالتزام الشامل التخلص من التناقضات القانونية والتعقيدات. وفي ضوء اتساع القضايا التي تشملها جولة الأورغواي كان الالتزام الشامل أيضاً أداة لبلورة المقايضات بين البلدان المتفاوضة، مما يسهل بالتالي قيام اتفاق شامل بين أطراف متعددة يلبي الأولويات لدى معظم الأطراف. فلما تمت جولة الأورغواي كان مفهوم الالتزام الشامل قد تطور ليعني أن الموقعين على اتفاقية مراكش يغدون جميعاً أعضاء في منظمة التجارة العالمية. فجاءت منظمة التجارة العالمية وكافة الاتفاقيات التي تحت مظلتها كرزمة واحدة على البلدان أن تقبلها أو ترفضها كلها، على أساس كل شيء أو لا شيء.

رابعاً، كانت سلطة منظمة التجارة العالمية أشد وطأة بشكل ملحوظ مما كانت عليه سلطة الغات. ذلك أن حملة الغات على القوانين المتعلقة بالعوائق غير الجمركية كانت تتم عبر آلية قوانين الأطراف المتعددة. وقد تغير هذا في منظمة التجارة العالمية بوساطة الالتزام الشامل. على أن الأكثر من ذلك كان امتداد الاتفاقيات في جولة الأورغواي إلى

قضايا تتجاوز إجراءات الحدود. فمنظمة التجارة العالمية لا تقتصر عنايتها على الناحية التقليدية من تجارة السلع، كما هو الحال بالنسبة للغات، وإنما لديها اتفاقيات تتصل بالخدمات وحقوق الملكية الفكرية المتصلة بالتجارة (TRIPs)، وإجراءات الاستثمار المتعلقة بالتجارة (TRIMs)، فحتى في حال التجارة بالبضائع صارت منظمة التجارة العالمية توسع من أنظمتها لتمس قضايا تعرقل التجارة مثل الصحة العامة وصحة النباتات (SPS) والعوائق الفنية أمام التجارة (TBT).

خامساً، بالعودة ثانية للاستجابة إلى المشكلات التي نشأت عن وجود عدة ترتيبات مختلفة لحل النزاعات والتي تضارع ذلك القانون المتعدد الأطراف الذي أتت به جولة طوكيو. نجد منظمة التجارة العالمية تتمتع بآلية أقوى بشكل ملحوظ لتسوية النزاع (DSM) وللقارئ أن يطالع نقاشاً تفصيلياً لهذا الموضوع في الفصل الخامس. ولكن حسبنا أن نلاحظ عند هذه النقطة أن آلية تسوية النزاعات التي تعتمدها منظمة التجارة العالمية تتمتع بميزة قاعدة «الإجماع السلبي». ومؤدى هذا أن إسقاط ما اكتشفته اللجنة، يجب أن يتوفر له إجماع على النقض (عكس القاعدة التي تأخذ بها الغات حيث كان يشترط توفر الإجماع في تبني القرار الذي تبلغه اللجنة وهو ما كان يمنح الفريق الخاسر حق منع تنفيذ القرار). ثم إن الالتزام الشامل يتيح بموجب قاعدة تسوية النزاعات الرد بالانتقام وبذلك تستطيع البلدان إنزال العقاب بمن ينتهك الاتفاقات حيث يكون الألم في أشده.

obeikandl.com

وأخيراً، أصبحت السكرتاريا تتشكل رسمياً حسب الوضع التنظيمي الجديد لمنظمة التجارة العالمية على نحو يجعلها تحل محل الهيئة الموقتة لمنظمة التجارة الدولية (ICITO) لدى الغات. والحق أن سكرتارية منظمة التجارة العالمية WTO ما تزال متواضعة بالمقارنة مع سكرتارية صندوق النقد الدولي والبنك الدولي. بيد أن السلطات التي تتمتع بها توسعت كثيراً عما كانت عليه أيام الغات، بما في ذلك القدر الأعظم من التوسع في وظائف الإشراف والمتابعة من خلال آلية مراجعة السياسة التجارية (سوف نناقش هذه الآلية في الفصل الخامس).

وفي ضوء ما تقدم كله من أركان الموضوع، فإن أعضاء منظمة التجارة العالمية WTO أشد ارتباطاً بقوانينها مما كان عليه الأطراف المتعاقدة في الغات من التزام. وهذه القوانين أشد تدخلاً من تلك التي جرى التفاوض بشأنها في الغات؛ وهي أكثر رسمية؛ كذلك تتمتع هذه القوانين بقابلية متزايدة للتطبيق من خلال آلية تسوية النزاعات التي ما كان النظام السابق قادراً على النهوض بها. وتقدم بنية منظمة التجارة العالمية WTO عرضاً ممتازاً على نهج المنظمة في البناء على بعض الأركان القديمة للغات لكن تقوم بتشريعها على نحو غير مسبوق بحيث يكون التغيير الحاصل تغييراً نوعياً.

البنية التنظيمية

تحدد المادة الرابعة من الاتفاقية التي تؤسس لمنظمة التجارة العالمية WTO بنيتها التنظيمية. فحسبنا أن نلقي نظرة عامة للبنى

التي تتـألف منهـا المنظمـة كي توفـر لنا أول مـشـهـد لنـفـهم مـا لدى المنظمـة من ديمقـراطيـة أو نزوع إلى المسـاواة أو الفعاليـة، من حيث كونها منظمة دولية.

6. في مايو/أيار 1995 تسلم ريناتو روجييرو من بيتر سوترلند منصبه، أول مدير عام لمنظمة التجارة العالمية.

لعل المظهر الأهم لبنية المنظمة أنها منظمة يقودها الأعضاء. والمنظمة في هذا نقيض صارخ لمنظمتي النقد الدولي والبنك الدولي اللتين وصفتا بأنهما منظمتان يوجههما جهاز العاملين، حيث تعمل الحكومات التي على اتصال وثيق بالعاملين ومجلس الإدارة. أما في منظمة التجارة العالمية فإن عبء التفاوض حول الاتفاقيات وتطبيقها وإنفاذها يقع على الأعضاء أنفسهم. وهذا الطابع الذي يجعل المنظمة محكومة من الأعضاء مأخوذ مباشرة عن الغات التي كان من شأن افتقارها لوضع المنظمة أن جعل المسؤوليات للنهوض بكل عمل يتصل بمعاهدة من المعاهدات يلقى على الموقعين أنفسهم. كما أن تفويض السكرتاريا أو مجلس تنفيذي بسلطات كان أمراً مستحيل الحدوث في هذه الظروف. ولقد استمرت منظمة التجارة العالمية على هذا النهج. فإذا كان هناك من منظمة دولية تكفل لها بنيتها تكوينها من أعضائها ولأعضائها وبأعضائها فهي منظمة التجارة العالمية.

أما الوجه الآخر لقطعة النقد هذه فهو الحجم الصغير لسكرتاريا منظمة التجارة العالمية ووظائفها المقصورة على تقديم الدعم الفني والإداري للأعضاء. فقد تكونت السكرتاريا رسمياً بوصفها جزءاً دائماً من منظمة التجارة العالمية وتمثل بالتالي افتراقاً عن السكرتاريا المؤقتة للغات. وكان قد جرى توسيع بعض سلطاتها من حيث دورها في توفير المعونة الفنية والقيام بمراجعة السياسة التجارية أما في معظم القضايا الأخرى فإن طبيعة سكرتاريا المنظمة لا تختلف كثيراً عن طبيعة الغات. وبالمقارنة بالمنظمات الدولية الأخرى تظل

السكرتاريا صغيرة، وكانت تتألف عند وضع هذا الكتاب من حوالي 600 موظف وحسب (مقابل ما يربو عن 6000 موظف في البنك الدولي). وعلى العكس من صندوق النقد الدولي والبنك الدولي اللذين يأتيان بالمداخيل الخاصة بهما نجد ميزانية منظمة التجارة العالمية صغيرة وتتكون من مساهمات الدول الأعضاء. وتحدد هذه المساهمات حسب حصص التجارة الخاصة بالأعضاء. وقد تتبرع البلدان الأعضاء، فضلاً عن مساهمتها، فتقدم طواعية تبرعات خدمة لأغراض معينة، مثل توفير المساعدة الفنية وبناء قدرة السكرتارية.

يرأس السكرتاريا مدير عام يحدد الأعضاء (أي المجلس الوزاري) سلطاته وواجباته وشروط خدمته ومدتها. أما من الناحية الفعلية فإن هذا المنصب هام وقد عهدنا المدراء العامين في الماضي يضطلعون بدور محوري في عملية المفاوضات، بصفتهم أصحاب جدول الأعمال والوسطاء. ولذلك كانت البلدان الأعضاء تتنافس فيما بينها على كسب هذا الموقع الممتاز لمرشحها، ولطالما كانت عملية الاختيار حافلة بالتوتر. ومن ذلك بروز العداوات إلى المقدمة في المؤتمر الوزاري في سياتل عام 1999 حين كانت مدة خدمة ريناتو روجييرو في منصب المدير العام للمنظمة قد شارفت على النهاية. ولقد تبدد وقت ثمين كان يمكن تكريسه لجدول أعمال المؤتمر الوزاري في سياتل فضاع في صراع القيادة، وهناك كثيرون ممن رأوا أن ذلك الصراع أدى إلى فشل المؤتمر الوزاري في سياتل. وفي النهاية توصل المؤتمر إلى تسوية فتم الاتفاق على أن يشترك في

الفترة المخصصة للمدير العام مرشحان بحيث يخلف النيوزيلندي مايك مور المدير العام المنتهية ولايته روجييرو في هذا المنصب لمدة ثلاث سنوات ثم يخلفه سوباتشاي بانيتشباكدي من تايلند في السنوات الثلاث التالية. وقد تعلم المفاوضون من التجربة المرة فخرجوا بمجموعة من الخطوط التي ترشدهم في عمليات الاختيار مستقبلاً وتقلل من احتمال النزاع فيما بينهم، وإن كان معظمهم يقرون بأنه من المستحيل تنقية العملية من السياسة الواقعية.

يشكل المؤتمر الوزاري الهيئة العليا صانعة القرار في منظمة التجارة العالمية، وبالتالي يزيد من طابعها كجهاز يخضع لمشيئة الأعضاء. ويتألف هذا المجلس من الوزراء المسؤولين عن شؤون التجارة في البلدان الأعضاء كافة. وللمؤتمر الوزاري تاريخ طويل راسخ في الغات. لكن هذه المؤتمرات، في الغات، إنما كانت تعقد بين الحين والآخر، ويكون انعقادها، عادة، عندما يحين الوقت لاطلاق جولة جديدة من المفاوضات التجارية المتعددة الأطراف. وكانت منظمة التجارة العالمية قد أرست المؤتمر الوزاري من خلال المادة الرابعة الفقرة الأولى من الاتفاقية، إذ نصت على أن «يُنشأ مؤتمر وزاري يتألف من كافة البلدان الأعضاء، وينعقد على الأقل مرة واحدة كل عامين». وإن يكن هذا التقليد يكفل للمنظمة التزاماً سياسياً واستمراراً مؤسساتياً، وذلك ما لم تكن لتتمتع به الغات، فإنه كان عرضة للانتقادات، إذ أن الكثير من البلدان النامية كانت تشكو من أن كثرة الاجتماعات الوزارية تفرض إيقاعاً لمفاوضات المنظمة لا تقوى على متابعته.

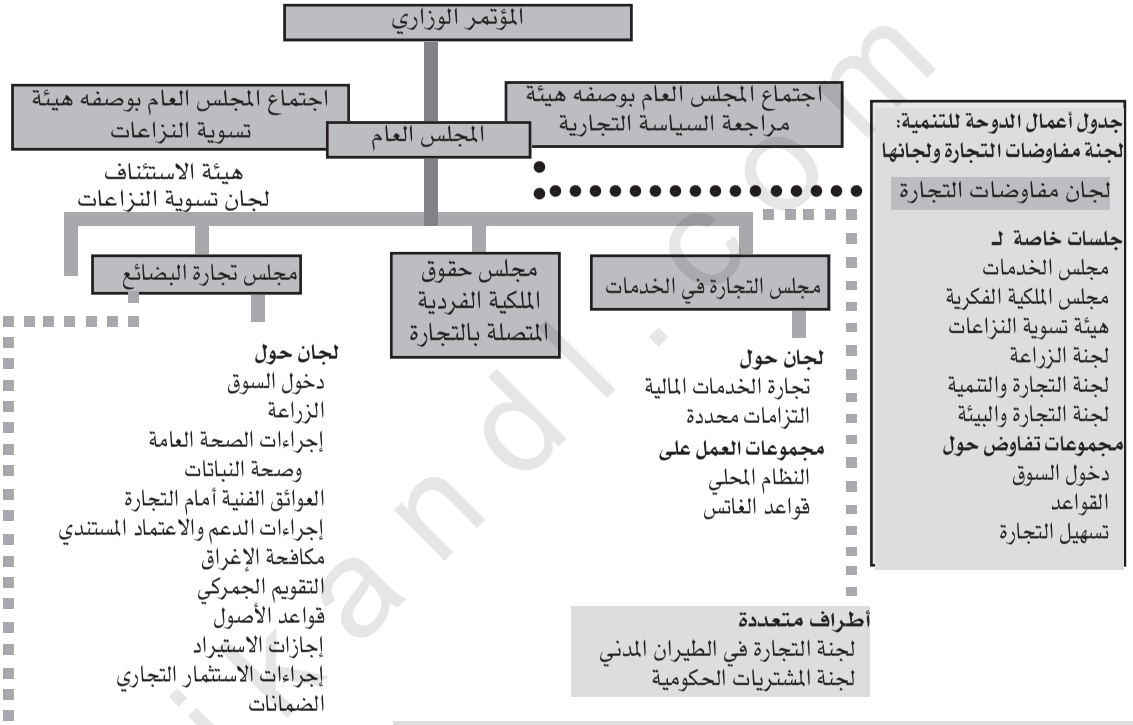
يدار العمل اليومي في منظمة التجارة العالمية بوساطة هيكل محكم مقره جنيف، يتألف كذلك من الأعضاء، كما في الشكل 7. وعدا حوالي (22) بلداً فإن جميع البلدان الأخرى ترسل إلى بعثاتها الدائمة في جنيف وفودها للمشاركة في أعمال المنظمة. وفي أعلى هرم هيئة منظمة التجارة العالمية، في مقرها بجنيف، المجلس العام الذي ينهض بالمهام الموكلة إليه من الاتفاقيات والمؤتمر الوزاري. وهذا المجلس العام يجتمع بانتظام في مقر منظمة التجارة العالمية بجنيف في اجتماعات متاح حضورها للمندوبين كافة. كما أن المجلس يجتمع في هيئة مراجعة سياسة التجارة وهيئة تسوية المنازعات.

وهناك تحت المجلس العام ثلاثة مجالس تمثل قطاعات متخصصة: مجلس تجارة البضائع ومجلس تجارة الخدمات ومجلس الملكية الفكرية ذات النفع التجاري. وهناك على المستوى ذاته الذي تتمتع به هذه المجالس خمس جمعيات تعالج قضايا أشد تخصصاً. وتمتد صلاحياتها لتشمل التجارة والبيئة؛ والتجارة والتنمية (ومنها لجنة فرعية تعنى بالبلدان الأقل نمواً)؛ واتفاقيات التجارة الإقليمية؛ وقيود ميزان المدفوعات؛ والموازنة، والمال، والإدارة. وبالإضافة إلى ما تقدم هناك مجموعات عمل تعالج الانتساب إلى الاتفاقية وأخرى تنهض بالبحث والاستقصاء في مجالات التجارة والاستثمار وسياسة التنافس والشفافية في المشتريات الحكومية. وترجع المجالس الثلاثة واللجان المستقلة ولجان العمل ومجموعات العمل إلى المجلس العام.

كذلك تشكل اللجان المتعددة الأطراف، التي تهتم بمجموعة صغيرة من الاتفاقيات والموقعة من طرف قسم من الأعضاء، وتشكل كذلك جزءاً من بنية الغات. كما يمكن إنشاء لجان جديدة أثناء إجراء المفاوضات المتعددة الأطراف، لتيسير عملية المفاوضات. فمثلاً أنشئت أثناء مؤتمر الدوحة الوزاري عام 2001 لجنة مهمتها التفاوض بشان مشروع جدول أعمال مؤتمر الدوحة. (يناقش في الفصل 6).

وعلى المستوى التالي، هناك لجان تعالج قضايا محددة في مجالات البضائع والخدمات، وتتواجد ضمن إشراف لجان العمل القطاعي التي تختص بالبضائع والخدمات. وحضور هذه الاجتماعات متاح لكافة الأعضاء في المنظمة والاستثناءات في هذا الأمر هي اللجان التي تختص بالاتفاقيات بين أطراف متعددة، وهيئة رصد المنسوجات، واللجان المختصة بتسوية المنازعات وهيئة استئناف القضايا. [انظر الشكل7]

obeikandi.com



7. البنية التنظيمية لمنظمة التجارة العالمية WTO.

بنية منظمة التجارة العالمية

يمكن لكافة أعضاء المنظمة المشاركة في كل المجالس واللجان.. إلخ، باستثناء هيئة الاستئناف ولجان تسوية النزاعات واللجان المتعددة الأطراف

obeikandl.com

وتقوم كافة المجالس واللجان ومجموعات العمل والفرق العاملة بعقد اجتماعاتها وفق جدول أعمال الأعضاء من حيث الزمان والمقتضى. بيد أن اتساع جدول أعمال منظمة التجارة العالمية والاتساع الحاصل في البنى التنظيمية المناسبة يتجسد في العدد الواسع جداً من الاجتماعات التي تتم في المنظمة. وفضلاً عن هذه الاجتماعات الرسمية فإن ديبلوماسية المنظمة تعيش على اللقاءات غير الرسمية على مختلف المستويات (تناقش بالتفصيل في الفصل التالي). وقد قدر الكاتبان هوكمان وكوستيكي، في عام 2001، عدد هذه الاجتماعات الرسمية والعادية بحوالي 1200 اجتماعاً في عام واحد. وقد ازداد هذا العدد منذ ذلك الحين، ومع انطلاق جولة جديدة من المفاوضات المتعددة الأطراف حول التجارة، كما يشير جدول أعمال مؤتمر الدوحة للتنمية.

تتألف البنى التنظيمية في منظمة التجارة العالمية من حكومات البلدان الأعضاء وممثليها. فليس للمنظمات غير الحكومية أو جماعات أصحاب المصالح أي مدخل مباشر إلى المنظمة. وتنص المادة الخامسة، الفقرة 2 من اتفاقية تأسيس منظمة التجارة العالمية على أن «للمجلس العام وحسب اتخاذ الترتيبات المناسبة للتشاور والتعاون مع المنظمات غير الحكومية المعنية بموضوعات ذات علاقة بقضايا منظمة التجارة العالمية». ولقد قامت المنظمة ببعض المحاولات لإشراك فعاليات غير حكومية، خاصة بعد الكارثة في مؤتمر سياتل الوزاري في العام 1999، حيث تعرضت شرعية المنظمة لتحد خطير نتيجة

التظاهرات الجماهيرية التي قامت بها المنظمات غير الحكومية من مختلف الاتجاهات والألوان. فصار بإمكان المنظمات غير الحكومية الحصول على إجازة تخولها حضور بعض اجتماعات المؤتمرات الوزارية. كذلك بدأت هيئة الاستئناف السماح بإطلاع من يسمون «أصدقاء القصر» من المنظمات غير الحكومية (سوف تناقش في الفصل 5) على قضايا المنظمة. ولكن موقع منظمة التجارة العالمية على الانترنت يقدم في هذا التفسير التالي:

> حين تتلقى هيئة الاستئناف مذكرات دونما طلب مباشر من «صديق القصر» لا يكون للجهة التي توجه المذكرة أي حق بالمطالبة بالنظر فيها. ولكن هيئة الاستئناف ترى أن لديها السلطة لقبول ودراسة أي معلومات تعتبرها ذات صلة ومفيدة في النظر في قضية بما في ذلك تلك التي لا تخضع لطلب «صديق القصر».

جملة القول: إن رغبت جماعة معينة من أرباب المصالح التأثير في قوانين منظمة التجارة العالمية أمكنها ذلك إنما عبر حكومة البلد الذي تنتمي إليه وحسب. وغني عن القول أن المسؤولين والمفاوضين في المنظمة يلحظون أن لقراراتهم تأثيراً على قطاعات ذات موقع في البلد الذي ينتمون إليه. ولكن نظراً لطابع المنظمة التي يحكمها أعضاؤها فإن الاندفاع نحو معالجة نتائج التوزيع المترتبة على أنظمة منظمة التجارة العالمية إنما تقع على الحكومات الأعضاء أكثر مما تقع على WTO بوصفها منظمة دولية.

obeikandl.com

يكشف تحليل بنى منظمة التجارة العالمية عن مفارقة تسترعي الاهتمام. فمنظمة التجارة العالمية، من نواح عدة، هي إحدى أوسع المنظمات وأشدها تداخلاً في شبكة التنظيمات والتكوينات الأخرى في عصرها. فالمؤتمر الوزاري والعديد من لجانها تصدر لوائح تتوغل قوانينها عميقاً داخل حدود الدول. والأعضاء ملزمون بإتباع هذه القوانين وإلا واجهوا العقوبات. على أن إرث الغات قد كفل لمنظمة التجارة العالمية أن تكون كذلك منظمة شديدة الضعف بطرق أخرى. فالمنظمة حتى أعلى هيئاتها صاحبة القرار ـ المؤتمر الوزاري ـ مكونة من أعضائها أنفسهم. وهؤلاء الأعضاء لم يقدر لهم أن يضطروا للتخلي عن أي من سلطاتهم إلى السكرتاريا أو تحويلها إلى هيئة تنفيذية، والقواعد التي يتحتم على الأعضاء تنفيذها هي ذات القواعد التي وضعها هؤلاء الأعضاء في المجالس واللجان (المفتوحة أمامهم). كذلك لا بد من إنفاذ أي قرار زاجر من العضو وليس من الهيئة مجتمعة كلها، بل حتى الهيئة المختصة بتسوية النزاعات والتي من سلطاتها القيام بمثل هذه الأعمال الرادعة هي ذاتها المجلس العام وتتشكل بالتالي من مندوبي البلدان. وإذا أخذنا بعين الاعتبار هذا الوجود الهزيل لمنظمة التجارة العالمية، من حيث كونها منظمة دولية، قد يتعجب المرء لماذا اجتذبت WTO الدعاوي بأنها تفتقر للديمقراطية. والإجابة عن هذا التساؤل يمكن معرفتها، ليس في ما يبدو من بنى ديمقراطية، وإنما في عمليات المفاوضات وصنع القرار التي تقوم عليها.