مستقبل منظمة التجارة العالمية

أ.د. مصطفى سلامه

عميد كلية حقوق الاسكندرية

مستقبل منظمة التجارة العالمية

==========

منذ انتهاء دورة أوروجواى للمفاوضات الدولية التجارية متعددة الاطراف ، وما تمخض عنها من ابرام اتفاقات التجارة متعددة القطاعات (السلع – الخدمات – حقوق الملكية الفكرية) ، انهمك الباحثون فى دراسة آثار هذه الاتفاقات على كل من مجمل ومفردات التجارة العالمية لكل دولة أو مجموعة من الدول . أن مثل هذا التوجه لابد منه ليس من اجل تحقيق اغراض اكاديمية فقط ، ولكن ايضا من اجل العمل على مواجهة آثار اتفاقات ١٩٩٤ المختلفة بتعظيم ايجابياتها وتحجيم سلبياتها .

وبعد مرور ما يقرب من سبع سنوات على التوقيع على اتفاقية مراكش لانشاء منظمة التجارة العالمية ، فانه لابد من تجاوز هذا الانهماك فى دراسة آثار اتفاقات التجارة العالمية بمواجهة سريانها من خلال التصدى لبحث مدى امكانية المنظمة المذكورة فى الادارة والاشراف على تنفيذ هذه الاتفاقيات . أن مثل هذا البحث يصبح ضروريا فى ضوء تعثر منظمة التجارة العالمية بعد أزمة مفاوضات سياتل فى اواخر عام ١٩٩٩.

إن هذه المنظمة تواجه نوعين من التحديات احدهما ذات طبيعة تنظيمية تتعلق بالمنظمة ذاتها ، والاخرى ذات طبيعة واقعية تتصل بواقع كل من المسائل محل التنظيم والدول ذاتها . وايا كانت هذه التحديات ، فإنه يظل للمنظمة من عناصر للقوة تكفل لها المقدرة فى اداء دورها المنتظر فى ادارة العلاقات الدولية .

ويحسن قبل التعرض للمسائل السابقة البدء بالقاء نظرة على معالم

المنظمة المذكورة .

اولا - نظرة على منظمة التجارة العالمية

فى الخامس عشر من ابريل (نيسان) عام ١٩٩٤ تم التوقيع على اتفاقية مراكش لانشاء منظمة التجارة العالمية . إن لهذه المنظمة هدفا محددا ترتبط به مجموعة من المبادئ ، تتحقق جميعها من خلال اجهزة متعددة .

١- الهدف - المبادئ :

أن الهدف الاساسى من انشاء منظمة التجارة العالمية تحقيق حرية التجارة الدولية . ويتم بلوغ ذلك من خلال الالتزام بالمبادئ التالية :

أ- مبدأ (شرط) الدولة الاكثر رعاية .

ب- مبدأ (شرط) المعاملة الوطنية .

جـ- مبدأ الخفض العام والمتوالى للرسوم الجمركية .

د - مبدأ الغاء القيود الجمركية .

هـ- مبدأ الشفافية .

إن هذا الهدف وتلك المبادئ تفضى وفقا لما ورد فى اتفاقية مراكش إلى تحرير التجارة الدولية من الحواجز ، والعقبات . وبذلك يمكن انتقال السلع والخدمات وحقوق الملكية الفكرية عبر الدول استنادا إلى ما تتمتع به كل دولة من مزايا نسبية (تنافسية) فى حلبة التجارة الدولية .

منظورا إلى ذلك ، تم تحديد مهام منظمة التجارة العالمية على النحو التالى : -

١- تسهيل تنفيذ وادارة واعمال اتفاقية مراكش والاتفاقات الدولية متعددة الاطراف والعمل على تحقيق اهدافها ، بتوفير اطار مناسب لتنفيذ ادارة اعمال هذه الاتفاقيات .

٢- توفير محفل للتفاوض فيما بين اعضائها بشأن علاقاتها التجارية

متعددة الاطراف فى المسائل التى تتناولها الاتفاقات الواردة فى هذه الاتفاقية .

٣- الاشراف على سير وثيقة التفاهم المتعلقة بالقواعد والاجراءات التى تنظم تسوية المنازعات .

٤- ادارة آلية مراجعة السياسة التجارية .

٥- التنسيق فى وضع السياسة الاقتصادية العالمية بتعاون منظمة التجارة العالمية على نحو مناسب مع صندوق النقد الدولى والبنك العالمى والوكالات التابعة له .

٢- الأجهزة :

تتنوع اجهزة منظمة التجارة العالمية . فهناك اجهزة ذات اختصاص عام تمارس اختصاصها بالنسبة لمجمل الاتفاقات (السلع - الخدمات - حقوق الملكية الفكرية) واجهزة اخرى ذات اختصاص محدود تباشر اختصاصاتها لقطاع معين من قطاعات التجارة الدولية .

أ- الاجهزة ذات الاختصاص العام : وتشمل :

١- المؤتمر الوزارى

٢- المجلس العام

٣- الأمانة

٤- جهاز تسوية المنازعات

٥- آلية استعراض السياسة التجارية

ب- الأجهزة المتخصصة : وتشمل :

١- المجالس (مجلس تجارة السلع - مجلس تجارة الخدمات - مجلس تجارة حقوق الملكية الفكرية) .

٢- اللجان (لجنة التجارة والتنمية - لجنة قيود ميزان المدفوعات - لجنة الميزانية والمالية) .

ثانيا - التحديات التنظيمية

الغرض الأساسى منن انشاء منظمة التجارة العالمية العمل علـــى تأسيس اطار تنظيمى لادارة العلاقات الدولية التجارية . ومع أن واضعـــى اتفاقية مراكش لعام ١٩٩٤ قد انتهوا إلى مجموعة من القواعد التى تكفـــل تحقيق هذا الغرض من خلال انشاء اجهزة تم اسناد اختصاصات محـــددة لها ، فإن المنظمة تبقى مع ذلك معرضة لمواجهة مجموعة من التحديـــات التى تؤثر على مباشرتها لعملها . وتتمثل هذه التحديات فى كل من أســاس ، واطار عملها .

١- أساس العمل :

نظرة فاحصة على منظمة التجارة العالمية تبين انها لم تنشأ مـــن فراغ ، بل هى امتداد للاطار التنظيمى الذى كان قائما من قبـــل : جـــات ١٩٤٧ . إن هذه الحقيقة ليست مجالا لأى تشكيك . وهكذا ، فـــإن الفقـــرة الاولى من المادة السادسة عشرة من اتفاقية مراكش قد نصت علـــى أنـــه "باستثناء ما ورد خلاف ذلك بموجب هذه الاتفاقية أو الاتفاقات التجاريـــة متعددة الاطراف" ، تسترشد المنظمة بالقرارات والاجراءات والممارســات المعتادة التى كانت تتبعها الاطراف المتعاقدة فـــى اتفاقيـــة جـــات ١٩٤٧ والاجهزة التى انشئت فى اطار جات ١٩٤٧ "ومع ايراد هذا الحكم العـــام لمجمل المسائل محل اختصاص المنظمة ، تعددت النصوص التى تؤكـــد هذا الامتداد . فأمانة اتفاقية جات ١٩٤٧ ، تصبح فى الحـــدود الممكنـــة" أمانة للمنظمة ، ويصبح المدير العام للأطراف المتعاقدة فى اتفاقية جـــات ١٩٤٧ هو المدير العام للمنظمة إلى أن يعين المؤتمر الـــوزارى مديـــرا عاما (المادة ٢/١٦ من اتفاقية مراكش) . هذا إلى أنه بالنسبة لآلية فـــض المنازعات تنص المادة ١/١٣ من الملحق رقم (٢) لاتفاقية مراكش بشـــأن

التفاهم المتعلق بهذه المسألة على تأكيد "الاعضاء تقيدها بمبادئ ادارة المنازعات المطبقة حتى تاريخه بموجب المادتين الثانية والعشرين والثالثة والعشرين من اتفاقية جات ١٩٤٧ ، وبالقواعد والاجراءات الموسعة المعدلة له فيه" .

أن هذا الامتداد ولو أنه يعد ارتباطا بممارسات هامة لاطار تنظيمى سابق عبر نصف قرن لا يمكن اسقاطها ، أو اغفالها ، فإنه يمثل فى نفس الوقت تحدياً تنظيما لا يمكن اغفاله .

فمن ناحية ، فإن جات ١٩٤٧ كانت تقتصر على مجموعة من المسائل المحدودة التى كانت تنصب على ما يتعلق بقطاع تجارة السلع بالنسبة لبعضها وليس كلها . مثل هذا الوضع لابد أن يصبح معرضاً للتغيير أو اعادة النظر مع امتداد اختصاص منظمة التجارة العالمية ، وشموله اضافة إلى تجارة معظم السلع ، قطاعات اخرى كالخدمات والملكية الفكرية . إن هذه القطاعات لم تكن هناك من ممارسات بشأنها ، وهى إن كانت قد باتت خاضعة للمبادئ العامة للتجارة الدولية ، فإن التصدى لادارتها من جانب المنظمة سيكون مصدرا لمشاكل مستجدة لم تكن موجودة من قبل فى ظل جات ١٩٤٧ .

ومن ناحية أخرى ، فإن اتساع نطاق عضوية المنظمة بالنسبة لكل من الدول . والأقاليم الجمركية لابد أن يثير حتماً هو الآخر مشاكل لم تكن فى يوم من الايام محلاً للتعامل معها فى اطار جات ١٩٤٧ .

وترتيباً على ما تقدم ، فإن ممارسات جات ١٩٤٧ تعد غير كافية مما سيجعل منظمة التجارة العالمية معرضة لمواجهة تعامل مكثف وجديد فى علاقاتها مع اعضائها . يضاف إلى كل ما تقدم أن ممارسات جات ١٩٤٧ كانت بدورها غير ثابتة ، أن عدم الثبات المقترن بهذه الممارسات وان كان يبرر بضرورة مواجهة الاعتبارات العملية والمستجدة [١] ،

وهى أمور مرتبطة بالمسائل الاقتصادية لا يمكن التغاضى عنها ، فإنها لا تؤلف فى مجموعها ما من شأنه أن يجعل منظمة التجارة العالمية تعول عليها تعويلاً أساسياً فى اطار تعاملها مع كل من اعضائها واختصاصاتها. لذلك ، فإن المنظمة ستواجه بشبكة معقدة من العلاقات ، والمسائل تتطلب عملاً مكثفاً لمواجهة مقتضيات أداء دورها المنتظر .

٢- إطار العمل :

لا شك أن منظمة التجارة العالمية باطارها المعتمد فى اتفاقية مراكش لعام ١٩٩٤ قد وضعت أسس التنظيم الدولى التجارى سواء بالنسبة لمجمل أو مفردات التجارة الدولية . وينهض دليلا على ذلك مجموعة الاجهزة التى تم النص عليها فى الاتفاقية سواء الاجهزة العامة أو المتخصصة أو الفرعية . ودون استباق لما سيتم فى إطار هذه المنظمة. فإنه لابد من ابداء الملاحظات التالية المتعلقة بمجموعة من المسائل أهمها :

الملاحظة الأولى : مع تعدد أجهزة المنظمة ، فإنه يصعب الربط فيما بينها . حقيقة لقد تكفلت اتفاقية مراكش وملاحقها ببيان اختصاص كل جهاز ونطاق عمله . غير انه لا يمكن اغفال صعوبة احداث التناغم بين هذه الاجهزة سواء فيما يتعلق بالاتجاه العام الموجه لها ، أو فيما يتصل بأوضاع القطاع أو المسائل محل البحث . أو الدولة موضع التعامل . فمن المتوقع حدوث تضارب أو ازدواج فى اداء عمل الاجهزة . إن مثل هذا الاحتمال لا يمكن استبعاده فى ضوء ظاهرة عدم التنسيق بين الاجهزة التى واجهت منظمة الأمم المتحدة [٢] .

الملاحظة الأخرى : لقد كان من المتصور مراعاة لطبيعة المسائل الاقتصادية ، والتجارية منها تجئ فى المقدمة أن يتم الاتجاه نحو التبسيط

بصدد مسألة حل المنازعات فى إطار منظمة التجارة العالمية . ولكن من الواضح أن مثل هذا الاتجاه لم يتم اعتماده فى اتفاقية مراكش .

فلقد تعددت ، وتعاقبت ، وتداخلت الوسائل بحيث سيتمخض الأمر عن حدوث تعقيد لاجراءات فض المنازعات مما لا يتفق مع طبيعة المسائل التجارية التى تتطلب السرعة والمرونة فى هذا الشأن . يضاف إلى ذلك أن محاولة الربط بين الاعتبارات الاقتصادية والاعتبارات القانونية ليس بالأمر السهل أو اليسير .

ولعل الاسترشاد بممارسات جات ١٩٤٧ مفيد فى هذا النطاق . إذ قد يسمح بالتخفيف من الوضع السابق ليس فيما يتعلق بالطبيعة المعقدة لاجراءات حل المنازعات ، فمثل ذلك يعد مستبعداً فى ضوء ما جاء فى تفاهم تأيسى آلية فض المنازعات . ولكن من خلال استمرار سريان الطابع العام لحل المنازعات فى اطار جات ١٩٤٧ : المرونة وتسهيل الحل للخلافات .

أن أى قراءة لاتفاقية مراكش لابد ألا تبقى مقيدة فى اطار وضع السكون ، وانما لابد أن تتعدادها إلى ما سيعتريها فى اطار وضع الحركة مناط عمل أجهزة المنظمة ، ومعيار الحكم على فاعليتها .

ثالثا - التحديات الواقعية

تتبع هذه التحديات وتتمحور حول حقيقة واحدة وهى أن اتفاقات التجارة لا تخرج عن كونها ائتلاف مصالح متباينة جاء نتيجة مساومات طويلة ومتعددة حاولت فيها كل دولة بقدر ما تملك من عناصر قوة أن تحصل على وضع يحفظ وينمى من مقدرتها التنافسية فى العلاقات الدولية التجارية محل ادارة منظمة التجارة العالمية . ويترتب على وجود هذه الحقيقة أن المنظمة المذكورة ستبقى معرضة رغم كل الترتيبات والاحكام الواردة فى ميثاقها والاتفاقات المقترنة به تدور فى فلك مدى امكانياتها فى

التوائم مع كل من طبيعة المسائل الاقتصادية ، وواقع تطبيق الاتفاقيات والدور المؤثر للدول الاعضاء فى هذا الاطار التنظيمى لذلك ستواجه المنظمة بالتحديات التالية :

١- طبيعة المسائل الاقتصادية :

تعترف مختلف فروع القانون بخصوصية القواعد القانونية المنظمة للعلاقات الاقتصادية . إن هذه القواعد تتأثر بصفة أساسية بالظروف والأحوال الاقتصادية Conjoncture Economique .

فهذه القواعد ترتبط فى تكوينها ، ومضمونها ، وتطبيقها بمدى تغير الظروف الاقتصادية . وغنى عن البيان أن المسائل التجارية محل اختصاص منظمة التجارة العالمية تخضع لهذا التأثير . وإذا كان واضعو اتفاقيات التجارة ١٩٩٤ قد تمكنوا بالمقارنة بجات ١٩٤٧ من القيام باسباغ الصفة الالزامية الكاملة على تكوين القواعد المتفق عليها ، وأوردوا تحديدات على مضمونها ، فإنهم - وهذا هو التحدى المرتبطة بهذه القواعد - سيواجهون بمسألة صعوبة توقيع الجزاءات على الدول المخالفة لأحكام الاتفاقات .

فالجزاء يجب إلا ينظر إليه كمجرد اجراء منصوص عليه ، لابد من توقيعه لدى عدم احترام من يخاطبه النص . إن الجزاء ما هو إلا اسلوب يستلزم اتخاذ تدابير محددة ، ويتطلب شروطا لاقراره ، ووضعه موضع التنفيذ . وليس بخاف ما تتعرض له عملية تقرير الجزاءات من صعوبات :

فالالتجاء إلى توقيع الجزاء يتطلب توافر الاوضاع المناسبة لتحقيق فاعليته . وأمام صعوبة الحصول على توافق الارادة السياسية للدول الاعضاء فى المنظمات الدولية ، يصبح فى حكم الاستثناء فرض

الجزاء ومن ثم تطبيقه . لذلك ليس بغريب أن ينتهى البعض لحقيقة عدم الالتجاء إلى توقيع الجزاءات إلا بصفة نادرة ، وانها - فى حد ذاتها - ذات مدى محدود (٣) .

وهكذا ، فإن البنك العالمى لا يلجأ - بوجه عام إلى الجزاءات إلا نادرا . بل إنه فى نطاق جات ١٩٤٧ ، فقد لوحظ انه من بين اربع وعشرين حالة (٤) لم يتم الالتجاء إلى الجزاءات إلا مرة واحدة . كما أنه خلال ثلاثين عاما ، فإن مجموع ما تم اقراره من تدابير ضد الدول المخالفة لقيود التحلل بمقتضى شرط الحماية المقرر فى الجات طبقا للمادة ١٩ أربع حالات فقط من مجموع مائة حالة تم الالتجاء فيها إلى هذا الشرط (٥) .

ويمكن أن نفسر سلوك المنظمات الدولية الاقتصادية فى عدم استخدام الجزاءات باتجاهها نحو تفادى حدوث مواجهة وقطيعة مع الدول الاعضاء : فهى تمتنع عن توجيه اللوم للحكومة المعنية رغبة فى عدم اثارة غضبها ، والنيل من كبريائها ، ولكى تسهل فى النهاية - عودة مثل هذه الدولة إلى الامتثال للسلوك الواجب . فكل منظمة تهدف إلى توسيع نطاق نشاطها ، وليس إلى وضع اعضائها فى نطاق من العزلة فهى ترمى إلى حث الدول الاعضاء لتحقيق الاهداف التى من أجلها تم انشاء المنظمة المعنية ، وليس منها العمل على استبعاد الدول الاعضاء من دائرة نشاطها .

إن الاتجاه نحو الاحتفاظ بعلاقات مع الدول المخالفة يعلو ، ويتقدم على الاعتبارات الأخرى على أمل حدوث تغيير للأوضاع المخالفة . هذا بالاضافة إلى روح التسامح Tolerance التى تسود فى نطاق العلاقات الاقتصادية . لذلك يفضل - غالباً - التعبير عن عدم رضاء المنظمة

المعنية عن السلوك المخالف للدولة العضو باتباع اجراءات اخرى للبحث على حدوث احترام لاحق للنصوص .

٢- مقتضيات واقع تطبيق النصوص :

لم يفت واضعو اتفاقيات جات ١٩٩٤ ادراك حقيقة ما يقابله تطبيق نصوص هذه الاتفاقيات من صعوبات تتعلق بمدى قابليتها للسريان فور ابرامها من ناحية ، أو بالنسبة لنشوء ظروف قد تلحق ببعض الدول تمنع من تنفيذ بعضها من ناحية أخرى . لذا ، تم اقرار الاعفاءات أو الاستثناءات التى تهدف إلى احداث نوع من المساواة الفعلية فيما بين الدول اعضاء منظمة التجارة العالمية .

وهكذا ، فلقد تم منح الدول النامية فترة معينة لسريان بعض الاتفاقات كتلك المتعلقة بالزراعة أو الملكية الفكرية ، كما تم السماح للدول المختلفة بفرض قيود كمية على واردتها لدى نشوب أزمات تلحق بميزان المدفوعات ، أو بفرض الحماية عند حدوث ازمات تلحق بالانتاج الوطنى.

إن هذه الاعفاءات الخاصة أو العامة سواء من حيث المدة أو النطاق فى مواجهة نصوص اتفاقيات الجات تدور كلها حول فكرة محورية مقتضاها انه يجب مراعاة واقع تطبيق النصوص . ولكن ذلك لا يسقط حقيقة أن الاعفاءات اما انها مؤقتة أو محدودة . هذه هى الفلسفة التى تحكم كل الاعفاءات الواردة فى اتفاقيات جات ١٩٩٤ .

غير أن هذا التأقيت فى المدة ، وذلك التحديد فى النطاق مرشحان للاستمرار والامتداد معاً . فلقد اسفرت ، واثبتت ممارسات المنظمات الدولية الاقتصادية المختلفة أن الاعفاءات أو الاستثناءات قابلة للاستمرار والامتداد مراعاة ونزولا على واقع الدول المختلفة ، بحيث اصبح هناك ما

يسمى بالتحلل المشروع من الالتزامات الدولية . إن هذا التحلل يتوافر لدى وجود معاهدات تتضمن شروطا أو نصوصا تستطيع الدول استنادا إلى بعضها أن تتحلل من بعض أو اغلبية أو كل الالتزامات الواردة في هذه المعاهدات [٦] . فتنفيذ المعاهدات نتيجة لذلك لا يصبح عاما أو مستمرا ، بل يعتريه الحد تجاه اثرها الالزامى . وهكذا ، فإنه بمقتضى التحلل المشروع من الالتزامات الدولية تصبح امام وضع يتم بمقتضاه منح الدول امكانية عدم تطبيق النصوص الدولية سواء بالنسبة لبعضها أو معظمها أو حتى فى مجملها بصورة دائمة أو لفترة مؤقتة بالنظر لوجود حالات أو مبررات مشروعة تسمح باتيان هذا السلوك . وبرغم النص على مجموعة من الضمانات التى تعد بمثابة قيود على ممارسة الاعفاءات أو التحلل المشروع من الالتزامات ، فإنه يلاحظ صعوبة تقييد الالتجاء اليها لاسباب متعددة أهمها :

غموض مبرر التحلل ، وصعوبة تحديده ، مع ضعف دور اجهزة الرقابة فى القيام بمهامها تجاه هذه الاحوال . وهكذا ، "فإنه فى اطار جات ١٩٤٧ ، فلقد باتت قواعده تقترن بالاستثناءات (حالات التحلل) بحيث اصبح هناك من يرى أن منظمة الجات لم تعد تستطيع البقاء بدون اقرار هذه الحالات للتحلل المحدود . إن اثر مباشرة هذه الحالات من التحلل جعلت الالتزامات التى تم اقرارها فى هذا الاتفاق عام ١٩٤٧ ، والتى كانت مثل أى اتفاق دولى تهدف إلى تحقيق التماثل والعمومية لمبادئه ، يحل محلها نظما متعددة سواء بالنسبة لتطبيقها أو مستوى الالتزامات التى تتضمنها " [٧] .

ويؤيد ذلك دراسة سابقة لنا – بصدد تطبيق المادة ٢٤ من الجات ، وهى لازالت باقية فى اطار جات ١٩٩٤ ، المتعلقة بالتكامل الاقليمى ، فصور التكامل الاقليمى من مناطق حرة ، واتحادات جمركية تعد استثناء

طبقا للمادة ٢٤ على المبدأ العام الوارد فى المادة الاولى أى شرط الدولة الاكثر رعاية . وهكذا ، فإنه بصدد صورة التكامل الاقليمى فيما بين دول العالم الثالث " فإنه ينظر إلى التكامل الاقليمى – فى مجمله – بخصوص دول العالم الثالث ، على انه ليس وسيلة لتحرير التجارة الدولية ، وإنما كوسيلة لدفع عملية التنمية ، حيث يتم – بمقتضاه – توسيع نطاق الاسواق القائمة ، وتنمية مستوى الصناعة . لقد قبلت منظمة الجات بوجود اكثر من تعريفة مشتركة ، واستمرار بعض أوجه الحماية . والتأخر فى التوصل إلى انجاز برنامج لتحقيق التكامل فى فترة محدودة . وترتيبا على ما تقدم ، فإن المنظمة المذكورة قد أقرت بمشروعية صيغ التكامل بين دول العالم الثالث ، واقتضت توافر الشروط المنصوص عليها فى الاتفاق العام . غير أن الصعوبات التى تواجه الدول المتخلفة أدت إلى التسامح فى تطبيق بعض الشروط ومضمونها ، بل ادى ذلك إلى تطويع النصوص لتصبح متوائمة مع ظروف دول العالم الثالث [٨] .

لقد كان واقع تطبيق النصوص أمرا ماثلاً أمام واضعى نظام صندوق النقد الدولى . فترتيبا على المادة الثامنة من هذا النظام يحظر على الدول الاعضاء اتيان أنماط معينة من السلوك الدولى النقدى كفرض قيود على المدفوعات الجارية أو الالتجاء إلى ترتيبات نقدية ذات طبيعة تمييزية أو استخدام أسعار متعددة للصرف ومع ذلك ، فإن المادة الرابعة عشرة من ذات النظام تسمح لدى توافر ظروف معينة – بالالتجاء إلى التدابير السابقة . وترتيبا على وجود هذا الاستثناءات قامت اكثر من مائة وثلاثين دولة باستخدام الاستثناء والاستمرار فيه [٩] .

وهكذا ، فإن الممارسات السابقة تثبت حقيقة صعوبة اغفال واقع تطبيق النصوص . وهذا وحده يشكل أهم التحديات التى ستواجه منظمة التجارة العالمية . إن هناك خطورة تتمثل فى امكانية أن يصبح تنفيذ

الالتزامات المتولدة عن اتفاقية ١٩٩٤ اختياريا [١٠] . هذا إلى جانب أن استمرارية الاعفاءات وقابليتها للامتداد تجعل من النظام العام الواجب السريان على كل الدول وعلى كل الاعضاء ، قابلا لان ينشأ بجواره نظلم خاص مواز له ، مما يفض فى النهاية إلى تعدد النظم القانونية فى اطار منظمة التجارة العالمية . وهذا واقع لابد أن تخضع له المنظمة .

٣- الدور المؤثر للدول الاعضاء :

برغم ابرام اتفاقات جات ١٩٩٤ وتحديد أهداف لها ، ومبادئ يجب على الدول أن تلتزم بها ، وانشاء اجهزة تكفل بالادارة والاشراف على تنفيذ هذه الاتفاقات ، فان دور الدول الاعضاء المؤثر لا زال قائما.

فالمنظمات الدولية بوجه عام لم تحقق إلا - بقدر - ضئيل - فكرة الاستقلالية عن الدول الاعضاء . فالتبعية لهذه الدول لا زالت أمرا واضحا - ويقصد بالتبعية " أن مناط عمل المنظمة الدولية يعتمد اعتمادا كاملا على ما ترتئيه الدول الاعضاء ، بحيث أن مجال العمل الذاتى أو الانفرادى لاجهزة المنظمة ذو نطاق ضيق ومحدود . ويرجع ذلك إلى أن النصوص أو الاحكام الواضحة المحددة المعالم ، القابلة للتطبيق الفورى التلقائى دون أية عقبات أو قيود بما تتضمنه من الرجوع إلى الدول الاعضاء غير متواجدة فى النظم القانونية الحالية للمنظمات الدولية " [١١] . ويؤيد ذلك نظرة عامة على نظام أو آلية فض المنازعات فى اطار منظمة التجارة العالمية فهذا النظام يعد الطابع الارتضائى امرا ملازما له أى لابد من توافر رضاء الدول من أجل مباشرة هذه الآلية لعملها .

بل أن هناك من الدول ما قد تحاول استنادا إلى وضعها المتميز فى العلاقات الدولية التجارية أن تقحم اعتبارات سياسية من اجل التحايل

على تنفيذ التزاماتها التجارية . ويكفى الاشارة إلى القوانين التى اعتمدتها الولايات المتحدة الامريكية فى مواجهة رعايا الدول اعضاء منظمة التجارة العالمية بشأن اتخاذ تدابير الحكومة الامريكية متعددة ذات طبيعة عقابية ضدهم إذا باشروا نشاطات أو اقاموا علاقات مع دول مثل كوبا وليبيا وايران .

إن مثل هذه القوانين هدفها سياسى محض كمقاومة الدول غير الديمقراطية أو التى تساعد على الارهاب . ولكن ليس بخاف أنه لا يوجد فى اتفاقية مراكش أو ملاحقها ، ما يؤيد الالتجاء إلى مثل هذه التدابير . ومع ذلك ، فإنه لا يمكن اغفال أن اتجاها مثل الذى تتبعه الولايات المتحدة كفيل بالنظر إلى دورها المتميز فى العلاقات الدولية التجارية أن يؤثر على عمل منظمة التجارة العالمية ، وعلى النظام القانونى الذى تتكفل بادارته .

رابعا - عناصر القوة

برغم تعدد التحديات التى ستواجه منظمة التجارة العالمية ، فإن هناك من عناصر القوة ، ما قد يمكن هذه المنظمة من مواجهة هذه التحديات أو على الاقل التخفيف من حدتها . وتكمن هذه العناصر فى مجموعة من المسائل تتصل بكل من النظام الذى تستند إليه هذه المنظمة ، والوسط الذى تتواجد فيه ، ومجال ووسائل عملها .

١ - النظام :

بمقارنة اتفاق ٩٤ باتفاق ١٩٤٧ ، لابد من رصد تقدم واضح متعدد الجوانب ، فإذا كان جات ١٩٤٧ لا يخرج عن كونه مجرد ترتيبات ناجمة عن اعتماد قسم من ميثاق هافانا كان من المتوقع السير فى اعتماده

لولا معارضة الكونجرس الامريكى وبعض الدول له ، وكانت هذه الترتيبات فى اقصى تقدير مجرد اتفاق دولى فى صورته المبسطة أو اتفاق تنفيذى تم تطبيقه بمقتضى بروتوكول مؤقت بين الدول الموقعة عليه (١٢) ، فان اتفاقية مراكش وملاحقها المبرمة عام ١٩٩٤ معاهدة تتوافر لها بكل وضوح عناصر الالزامية .

ومع هذه الالزامية المتوافرة لاتفاق ١٩٩٤ ، فإن نطاقه القانونى قد راعى إلى حد كبير التعايش بين مسألتين : التماثل والتنوع فى التعامل مع الدول اعضاء منظمة التجارة العالمية . فالتماثل يبدو واضحا بسريان شرطى الدولة الاكثر رعاية ، والمعاملة الوطنية لرعاية الدول فى الدول الاخرى مع منح كل الدول ذات الحقوق القانونية فى اطار عضويتها للمنظمة . أما التنوع فيبدو ظاهرا باقرار الاعفاءات من تطبيق احكام الاتفاقيات متعددة الاطراف .

أن التماثل والتنوع صنوان متجاوران غير متعارضين تم بمقتضاهما كفالة أسس النجاح لعمل منظمة التجارة العالمية . إن هذا المنهج الذى يشكل عنصر قوة لاتفاق ١٩٩٤ ينزع عن المنظمة الوقوع فى أحد محظورين : التعلق بأهداب نظام يسعى إلى احداث التماثل فيما بين الدول دون مراعاة اوضاعها الفعلية ، أو قيام نظام متعددة وفقا للاوضاع المختلفة للدول . لذا أحسن واضعو الاتفاقيات صنعا بجعل التماثل فى المعاملة هو القاعدة ، واقرار الاعفاءات فى مجالات محددة مما يضمن وحدة النظام القانونى للعلاقات الدولية التجارية .

٢- الوسط :

يعد الوسط الذى ستمارس فيه منظمة التجارة العالمية مواتيا لنجاحها فى تحقيق اهدافها . فمن ناحية لم تعد هناك مواجهة أيديولوجية

بين دول تنتمى إلى نظام اشتراكى وأخرى تنتمى إلى نظـــام رأســمالى . فبعد انهيار النظام الاشتراكى ، بات نظام اقتصاد السوق بما يتضمنه مـــن تحرر من القيود الداخلية أو الخارجية وانحسار دور الدولة المسيطر فـــى العلاقات الدولية التجارية هو السائد فى معظم الدول .

ومن ناحية أخرى ، فإن المواجهة بين العالم المتقـــدم ، والعـــالم المتخلف قد خفت أو تلاشت تقريبا حدتها . فعوامل المواجهة التى بـــرزت وتصاعدت انشاء نظام اقتصادى عالمى جديد تراعى فيه احتياجـــات دول العالم الثالث ، قد خمدت ، وحل محلها الاتجـــاه نحـــو الحـــوار وليـــس المواجهة . وان هذا الحوار ، الذى لم يحقق حتى الآن اية نتائج ملموسة ، لابد أن يشكل وسطا جديدا ، على الأقل بصدد استمرار الاعفاءات أو مـــن نطاق سريانها . فدول العالم الثالث بانضوائها تحت راية نظـــام اقتصـــاد السوق ، وانتهاء أزمة الطاقة ، والمستوى المتدنى فى معدلات نموها اثـــر فشل أو تعثر كثير من تجاربها التنموية ، قد باتت تقبل مـــا انتـــهى إليـــه الامر بابرام اتفاقية مراكش وملاحقها . أى ما ارتضته الدول المتقدمـــة ، والذى لم تجد الدول المتخلفة أمامها من ســـبيل إلا الرضـــوخ . فكمـــا أن السلام يصنعه الاقوياء عسكريا ، فإن الاقتصاد يفرضه الاقوياء اقتصاديا.

وأياً كان تقدير مثل هذه التطورات ، فإنه ممـــا لا شـــك فيـــه أن الوسط الذى ستمارس فيه منظمة التجارة العالمية يعـــد مواتيـــا لانجـــاز اهدافها .

٣- المجال :

يعد مجال منظمة التجارة العالمية عنصر قوة فى أداء مهامـــها . فشمولية اختصاصها لكل قطاعات التجارة الدولية ، وعالميـــة عضويتـــها بانضواء معظم الدول إليها ، سيمكنها دون شك من ادارتها للتنظيم الدولـــى

التجارى . فالمنظمة من خلال الاتفاقات التى ستشرف على تنفيذها ، والاجهزة المتعددة التى ستباشر عملها عن طريقها ستعجل منها المرجعية الدولية بالنسبة لما قد يثور من مشاكل تتعلق بالتجارة الدولية . وتبدو أهمية هذه المرجعية . ويعزز من هذا الاساس تناوله لمسائل ترتبط ارتباطا رئيسيا باحتياجات الدول والافراد من الناحية التجارية . لذا ، فإن وجود اطار دولى للمعاملات الدولية التجارية لابد أن يجعل الدول تحاول أن يتطابق سلوكها مع أسس هذا الاطار . فالممارسات خارج نطاق هذا الاطار الشامل والعالمى ، سيعد خروجا على ما ارتضته الجماعة الدولية ، وهذا ما لن تحاول ألا ترتكبه معظم الدول .

٤- الوسائل :

لم يكتف واضعو اتفاقية مراكش وملاحقها بتحديد الاهداف ، وبيان السياسات ، ووضع التدابير اللازمة لأداء التنظيم الدولى التجارى لاهدافه من خلال منظمة التجارة العالمية ، بل أقاموا مجموعة من الاجهزة التى تملك الاختصاص للنهوض بالمهام الممنوحة لها . فإذا كان الهيكل التنظيمى للمنظمة متعددة الجوانب ، متشعب النواحى ، مثار جدل حول فاعليته ، فانه لا يمكن اغفال حقيقة أنه قام كل جهاز بأداء مهامه ، فإنه فى أعقاب الممارسة ، ستصبح القواعد الدولية التجارية محلا لتعامل مستمر ، وتقويم متعاقب ، يمكن فى النهاية من استخلاص الجوانب الايجابية والجوانب السلبية لفاعلية هذه القواعد .

أى أن دور الاجهزة لن يقتصر فقط على ممارسة الاختصاص ، بل سيسهل استنتاج مدى بلوغ التنظيم الدولى التجارى لأهدافه المتوخاة من انشاء منظمة التجارة العالمية .

يضاف إلى كل ما تقدم ، أن اسلوب التوافق فى اتخاذ العديد من

القرارات يتناسب مع طبيعة المسائل الاقتصادية التى تتطلب الوصول إلى حلول تصالحية للمسائل محل الخلاف .

ولكن تتبقى المسألة المتعلقة بالدول النامية ومنها مصر تحتل موقع الاهتمام . إن هذه الدول ليس أمامها من مجال للخروج على قواعد الجات ، حتى لا تقع تحت طائلة المسؤولية الدولية وهكذا ، فيجب على هذه الدول ليس اغفال الواقع وإنما التعامل معه على النحو التالى :

١- محاولة مد نطاق الاعفاءات المقررة لها سواء بالنسبة للمدة ، أو القطاعات محل التنظيم إن ذلك يفترض حث الدول المتقدمة على ضرورة مراعاة المشاكل المزمنة التى تقابل الدول المتخلفة . ولعل فى اقرار مبدأ الاعفاء ، ما يوحى بأن هذا الادراك كان ماثلاً امام واضعى اتفاقية مراكش وملاحقها ، وهو ما يؤكده ممارسات جات ١٩٤٧ من التسامح والمرونة فى تطبيق قواعدها على الدول النامية . بل إنه ، وكما سبق أن أشرنا ، فإن الاستثناءات المؤقتة فى ظل النظام القانونى لصندوق النقد الدولى لا زالت سارية المفعول برغم مرور نصف قرن على اقرارها . وفوق كل ذلك ، فإن نصيب الدول النامية من التجارة الدولية لا يشكل ما من شأنه أن يهدد مصالح الدول المتقدمة التى جاءت اتفاقات جات ١٩٩٤ لصيانتها وتنميتها .

هذا بالاضافة إلى الالتجاء إلى الاعفاء من خلال المادة التاسعة من اتفاقية مراكش ، والذى لا تخرج عن معاملة منفردة مع كل دولة من الدول اعضاء منظمة التجارة العالمية بشأن طلب الاعفاء من تطبيق نصوص الاتفاقية المذكورة .

٢- إن ما تقدم ليس إلا توجهاً دفاعياً ، قد يسنده توجه هجومى متشعب الجوانب . فمن ناحية يجب على الدول النامية اعادة النظر فى سياساتها التجارية لمواجهة استحقاقات اتفاقات الجات . فالاستحقاقات

المقدر لها عدة سنوات قد أخذ يقترب ميعاد أداؤها . فهذا واقع لا يمكن التقاعس عن الاستعداد له . فسواء كانت اتفاقات الجات مرغوبة أو مفروضة ، فلابد وبقدر الامكان من الاستعداد لمتطلباتها حتى يمكن مواجهة آثار المزايا النسبية التى تتمتع بها الدول فى هذا الشأن ، ومن ناحية أخرى ، فلابد أن تتكتل الدول النامية فى مواجهة الدول المتقدمة واستنادا لمبدأ حرية التجارة الدولية . فلا يمكن سريان المبدأ على قطاعات دون أخرى . وهكذا فإنه من الضرورى مطالبة الدول النامية للدول المتقدمة بسريان مبدأ حرية التجارة الدولية على العمالة . ففى هذا القطاع للدول النامية مقدرة تنافسية واضحة وملموسة . غير ذلك معناه ازدواجية المعاملة فى العلاقات الدولية التجارية ، بأن يتم تطبيق سريان مبدأ حرية التجارة الدولية على البعض دون البعض الآخر ، وفى ذلك ظلم بين تأبى مبادئ الحرية والعدالة تواجده أن المطالبة بالسريان العام لمبدأ الحرية على كل التجارة الدولية ، قد يضطر الدول المتقدمة إلى تقديم تنازلات لصالح الدول النامية فيما يتعلق بمد أجل ونطاق الدول المتقدمة إلى تقديم تنازلات لصالح الدول النامية فيما يتعلق بمد اجل ونطاق الاستثناءات المقررة لها . فإثارة ضرورة سريان مبدأ الحرية التجارية على العمالة ورفض الدول المتقدمة لذلك . سيجعلها تسمح للدول النامية كمقابل Contre Partie بالتساهل تجاهها فى تطبيق اتفاقات الجات.

وأخيرا ، فإنه فى عصر التكتلات التجارية سيبقى الانضواء تحت نطاق أحد صور التكامل الاقليمى من منطقة تجارة حرة أو اتحاد جمركى ، ما يكفل للدول النامية المقدرة على المنافسة مع الدول المتقدمة . والاعفاء من تطبيق نصوص اتفاقات الجات على العلاقات فيما بينها طبقا للمادة ٢٤ من الاتفاقية العامة للتجارة للتعريفات الجمركية .

المراجع

====

١- انظر :

Flory (Th), L.G.A.T.T. droit international et commerce mondial, L.G.D.I. Paris, 1968, p. 167 et sriu.

٢- انظر الدكتور مصطفى سلامة : الامم المتحدة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ١٩٦٨ .

٣- الدكتور مصطفى سلامة : المنظمات الدولية ، دار المطبوعات الجامعية ، بيروت ١٩٩١ ، ص ٤٥ .

٤- الدكتور مصطفى سلامة ، الحد من تطبيق القانون الدولى العام ، دار النهضة العربية ، القاهرة ١٩٩٢ ، ص ١٦٥ .

٥- Jouanucau D. le G.A.T.T, P.U F, Paris, 198, p.74

٦- الدكتور مصطفى سلامة ، المرجع السابق ، ص ٤ وما بعدها .

٧- الدكتور مصطفى سلامة ، تطور القانون الدولى العام ، دار النهضة العمومية ، القاهرة ١٩٩١ ، ص ١٢٦ - ١٢٧ .

٨- انظر رسالتنا لنيل دكتوراه الدولة : الرقابة الدولية على سياسات الدول النامية ، باريس ١٩٨١ ، ص ٢٩٣ وما بعدها .

٩- انظر - لنا - الحد من تطبيق القانون الدولى العام ، المرجع السابق ص ١٨ .

١٠- المرجع السابق ص ١٧٧ وما بعدها .

١١- انظر - لنا - المنظمات الدولية ، المرجع السابق ص ٣٨-٣٩ .

١٢- Carreau, Flory, Juillard, Droit international économique, L.G.D.J, Paris, 1980, p 67-68.