

اروگوئه در مذاکرات تجارت خدمات:

راهبرد و چالش‌ها¹

سولداد سالوادور و پائولا آزار

ترجمه علی فاتح²

کشور اروگوئه یکی از اعضای سازمان جهانی تجارت و فعالان تجارت خدمات در جهان است. بخش‌های ارتباطی، ساختمان‌سازی، مالی، خدمات بازرگانی، خدمات مرتبط با فناوری اطلاعات و موارد دیگر برای اقتصاد این کشور بسیار حائز اهمیت است. تعریف راهبرد و هماهنگی میان بازیگران و تصمیم‌گیرندگان دولتی و از بخش تجارت و خدمات، مؤسساتی از بخش خدمات، انجمن‌های حرفه‌ای، اتحادیه‌های تجاری و سازمانها یکی از چالش‌های عمده در مذاکرات این کشور در سازمان جهانی تجارت بود. این مقاله چالش‌های مختلفی از جمله آگاه‌سازی طیفی از این بازیگران نسبت به ابعاد تجارت خدمات، موافقتنامه‌ها، مناسبات و ظرفیت‌های آنان مورد بررسی قرار می‌دهد.

چکیده

واژه‌های کلیدی:

اروگوئه، تجارت خدمات، سازمان جهانی تجارت، راهبرد تجاری، مذاکرات

طبقه‌بندی JEL: F02, F13, F34, G2

1- این مقاله ترجمه بخشی از کتاب مجموعه مقالات زیر است:

- Patrick Low, Andrew L. Stoler (2005), Managing the Challenges of WTO Participation : 45 Case Studies, Edited by Peter Gallagher Cambridge University Press Published.

2 - کارشناس ارشد دفتر نمایندگی تام‌الاختیار تجاری

1) طرح موضوع

کشور اروگوئه در آمریکای لاتین و بین برزیل و آرژانتین قرار دارد و در مقایسه با سایر کشورهای این قاره با 176 هزار کیلومتر مربع مساحت کشور کوچکی می‌باشد و از نقطه نظر جمعیتی نیز با داشتن سه میلیون نفر جمعیت، کشور کم جمعیتی است. به هر حال، جامعه اروگوئه از انسجام اجتماعی بالا و سطح نابرابری کمی برخوردار است. همانند سایر کشورهای، بخش خدمات، دو سوم اشتغال و حدود 60 درصد تولید ناخالص ملی اروگوئه را تشکیل می‌دهد. در طی دهه 1990 میلادی، این بخش موتور محرک صادرات ملی کشور بود؛ به صورتی که سهم آن در کل صادرات سه برابر افزایش یافت. اروگوئه یک صادرکننده خالص خدمات تجاری (بخش‌های مسافرتی، حمل و نقل و تجاری) است که بالغ بر 34 درصد صادرات جهانی است. (میانگین آن برای کشورهای آمریکای لاتین، 20 درصد می‌باشد).

بخش‌های ارتباطی، ساختمان‌سازی، مالی، خدمات بازرگانی، خدمات مرتبط با فناوری اطلاعات، امتیازها و حقوق اموال بسیار پویا بوده‌اند. گسترش بین‌المللی بخش خدمات، به نظر می‌رسد که شیوه‌ای برای استثمار منابع طبیعی کشورهاست. حجم کوچک بازار داخلی این کشور جهت تلاش برای آزادسازی بخش خدمات، چالش و مانعی به شمار می‌آید. مقررات زدایی باید توسط تنظیم مقررات جدید به منظور تضمین اجرای مؤثر رقابت در بازار داخلی دنبال شود. فرآیند تصمیم‌گیری نیازمند پی‌ریزی امور بر مبنای مستحکم (با چارچوب‌های قاعده‌مند، مناسب و نهادهای مقتضی) و ارزیابی درست خطرات و فرصت‌ها می‌باشد. بنابراین، موضوع از این منظر مهم است تا اطمینان حاصل شود که سیاست‌ها و راهبردها توسط عوامل و بازیگران عمده‌ای هماهنگ و حمایت شوند و این امر به مذاکرات تجاری برای کارآمدتر بودن در توانمندسازی حضور بین‌المللی کشور کمک می‌کند. عوامل ذیربط باید شامل تصمیم‌گیرندگانی از بخش تجارت و خدمات، مؤسساتی از بخش خدمات، انجمن‌های حرفه‌ای، اتحادیه‌های تجاری و سازمان‌های جامعه مدنی باشد.

در طی نخستین دور مذاکرات موافقتنامه تجارت خدمات - دور اروگوئه (1994 - 1986) - این کشور به همراه سایر کشورهای در حال توسعه یک راهبرد مشخص، معین و تعریف شده‌ای نداشتند. این امر مبین این نکته است که چرا منافع آنها به ندرت در نتایج حاصله از آن فرایند منعکس نگردید. در طی مذاکرات، مذاکره‌کنندگان اروگوئه معتقد بودند که باید یک رویکرد تدافعی اتخاذ کنند؛ در دور دوحه (که از سال 2001 آغاز شد) مذاکره‌کنندگان محلی معتقدند که باید یک موضع مذاکراتی آزادتر و مقبول‌تر اتخاذ نمایند. این بحث، توجه به سؤالات زیر را الزامی می‌دارد:

اول، فرایندهای تصمیم‌گیری و تعریف راهبردهای واقعی در پرتو دور جدید مذاکرات خدمات چگونه طراحی شده‌اند؟ دوم، از نخستین دور مذاکرات در زمینه موافقتنامه عمومی تجارت خدمات چه درس‌هایی می‌توان آموخت؟

در وهله نخست، به نظر می‌رسد که سطح منافع مندرج در موافقتنامه عمومی تجارت خدمات در مقایسه با وضعیت موجود در نخستین دور مذاکرات، افزایش داشته است. بنابراین، بازیگران دولتی خود را نسبت به منافع بخش عمومی و بخش دولتی علاقه‌مند نشان داده‌اند. آنها به این واقعیت اشاره می‌کنند که چالش‌های اصلی آنها در آگاه‌سازی طیفی از بازیگران نسبت به ماهیت تجاری خدمات می‌باشد. مؤسسات خدماتی کاملاً نسبت به این موافقتنامه، ارتباطات و ظرفیت‌های آنان آگاهی ندارند. آن دسته از مؤسساتی که در فروش کالاهای خود در خارج شرکت داشتند، از طریق پیگیری کانال‌های غیررسمی (از قبیل تماس‌های شخصی) به جای استفاده از کمک‌های نهادی این کار را انجام داده‌اند. بازیگرانی از جامعه مدنی که با ترتیبات تجاری آشنا هستند، به عموم مردم اطلاعاتی در خصوص مذاکرات، محرمانه بودن فرایند تصمیم‌گیری در سطح حکومتی و نیاز به برگزاری جلسات و مباحثات ارائه می‌دهند.

2) فرایند تعیین راهبرد و تصمیم‌گیری بازیگران و نقش‌های آنها

نهادهای دولتی که مستقیماً در فرایند طراحی سیاست تجاری و مذاکرات دخالت و

مشارکت دارند عبارتند از: وزارت امور خارجه، اداره برنامه‌ریزی و بودجه¹ و وزارت اقتصاد و مالیه. به دلیل وابستگی به ماهیت موضوعات تحت مذاکره، این مراجع خواستار مشارکت بخش‌های مرتبط با فعالیت‌های مورد بحث می‌باشند. وزارت امور خارجه مسؤول مذاکرات و فرایند تصمیم‌گیری در سازمان جهانی تجارت می‌باشد و از اینرو به نمایندگی اروگوئه در ژنو دستورالعمل‌هایی ارائه می‌کند و مشارکت بازیگران مختلف ملی را هماهنگ می‌سازد.

مواضع اروگوئه در قبال مذاکرات سازمان جهانی تجارت در یک مرجع تحت عنوان «بخش ملی سازمان جهانی تجارت» مورد بحث قرار می‌گیرد؛ این مرجع، نمایندگانی از وزارتخانه‌ها، رکن مشورتی، مؤسسات قانونگذاری و بانک مرکزی اروگوئه را گرد هم آورده است.

از آنجایی که راهبردهای مذاکراتی چندجانبه در آن نهادها بحث می‌شوند، موضع مربوط به موافقتنامه عمومی تجارت خدمات نیز بخشی از دستورکار می‌باشد. در چارچوب این ساختار کلی، رکن مشورتی نقش خاصی را در مذاکرات این موافقتنامه بازی می‌کند؛ چرا که مسئول تهیه درخواست‌ها و پیشنهادهایی بود که باید به سایر اعضای سازمان جهانی تجارت ارائه می‌گردید. تا کنون، مذاکرات چندجانبه، بر خدمات مالی و ارتباطاتی تمرکز داشته است؛ یعنی بانک مرکزی اروگوئه و مؤسسه تنظیم‌کننده خدمات ارتباطی² اغلب در خصوص طیف متنوعی از موضوعات مورد مشورت قرار گرفته‌اند. از وزارتخانه‌های گردشگری، حمل و نقل و آموزش نیز خواسته شد تا در تهیه و تبیین موضوعات مورد بحث کمک نمایند و در مقابل با مؤسسات و نهادهای آموزشی عمومی و خصوصی هم برای آشنایی با مواضع آنها مشورت می‌کردند. در عین حال، هیچ نوع کانال رسمی برای ارتباط با بخش خصوصی از قبیل صاحبان شرکت‌های تجاری، اتحادیه‌های تجاری و جامعه مدنی وجود ندارد.

برای مذاکرات عمومی سازمان جهانی تجارت و نیز مذاکرات خاصی مانند موافقتنامه

1- OPP یک رکن مشورتی است که تحت نظارت دفتر ریاست جمهوری مشغول فعالیت می‌باشد.

2- مؤسسه تنظیم‌کننده خدمات ارتباطی (URSEC) بر خدمات پستی و مخابراتی نظارت می‌کند.

عمومی تجارت خدمات این موضوع از اهمیت بسیاری برخوردار می‌باشد. همان‌طور که در بالا تشریح گردید، آنهایی که مسئول تهیه و تبیین درخواست‌ها و پیشنهادات بودند، اساساً با مراجع دولتی مشورت کرده‌اند. ام. ای. پنیلا، رئیس اداره ادغام و سیاست‌های تجاری در رکن مشورتی، خاطرنشان ساخته است که اگر یک سیاست کلان طراحی شده توسط دولت در برخی حوزه‌ها وجود دارد، آن به عنوان یک قاعده قلمداد می‌شود و نیازی به تماس‌های بیشتر نمی‌باشد. در سایر موارد دولت سعی می‌کند تا با بخش خصوصی مشورت نماید.

از اینرو، در ماه مه سال 2002، وزارت امور خارجه و اداره بودجه چند دور تماس بین نمایندگان بخش عمومی و خصوصی ذیربط درباره طیفی از فعالیت‌های خدماتی را هماهنگ نمودند. هدف از این کار، توزیع اطلاعات بین مذاکرات در جریان و جمع‌آوری خواسته‌هایی است که باید درخواست شود و اطلاعات لازم برای حمایت از فراهم نمودن درخواست‌ها و پیشنهادات ارائه گردد. در همین راستا جلساتی با نمایندگان اتاق فناوری اطلاعات اروگوئه¹، صادرکننده قوی نرم‌افزار و خدمات مرتبط، اعضای انجمن‌های حمل و نقل دریایی، اتاق ساختمان، انجمن فعالان خصوصی بخش ساختمان، انجمن‌های حرفه‌ای و هیأت‌هایی از دانشگاه‌های کشور برگزار گردید.

به نظر نمایندگان وزارت امور خارجه، مؤسسات بخش خصوصی باید به منظور نشان دادن منافع خود باید صادرکننده باشند. آنها تأیید کردند که اگر مؤسسات صادرکننده نباشند، نیازی به مشارکت احساس نخواهند کرد، ولی کمبود احتمالی آگاهی در مورد گاتس و مفاهیم آن علت اصلی بوده است.

مؤسسات مورد مطالعه برای این مطالعه بیانگر نقش بازیگران و عوامل اصلی در بخش جدید ایجاد شده در صادرات خدمات می‌باشند، نمونه‌هایی از این شرکت‌ها عبارتند از: مؤسسه تبلیغاتی تولیدکننده محصولات سمعی و بصری و شرکت مهندسی مشاور که همگی بیان نمودند که وزارت امور خارجه با آنها هرگز تماس نگرفته است.

از سوی دیگر، اتاق فناوری اطلاعات اروگوئه، رکن اصلی بخش صادرات خدمات این کشور، تأیید می‌کند که ارتباطات بهتر و گسترده‌تری را با وزارت امور خارجه شکل داده‌اند، اگر چه در جریان فرایند مذاکرات و تصمیمات اتخاذ شده قرار نگرفته‌اند. مشاوران حرفه‌ای (در بخش‌های کشاورزی، مهندسی، پزشکی و مدیریت ساختمان) که در مذاکرات مرکوسور از طریق کمیسیون تلفیق نقشه‌برداری، کشاورزی، معماری، زمین‌شناسی و مهندسی مرکوسور¹ شرکت داشتند، رویکردهای متفاوتی را نسبت به مذاکرات موافقتنامه تجارت عمومی خدمات اتخاذ کرده‌اند.

کارشناسان بهداشتی به شیوه منظم در مشورت‌ها شرکت نداشتند، حتی اگر چه نهایتاً به تبادل اطلاعات با نمایندگان دولتی پرداختند. از مؤسسه مدیریت ساختمان دعوت شد تا در تعدادی از مشاوره‌ها شرکت کند، ولی آن را موضوع مهمی برای خود قلمداد نکردند. وزارت امور خارجه سئوالاتی از انجمن معماران پرسید، ولی پاسخی دریافت نکرد؛ چرا که اعضای آن انجمن احساس می‌کرد که از مذاکرات خیلی دور افتاده‌اند و ادعا می‌کردند که درخصوص پیشرفت آن مطلع نشده‌اند. نهایتاً، نمایندگانی از انجمن‌های مهندسی در همه جلساتی که دعوت شده بودند، شرکت کردند، ولی بیان داشتند که اطلاعات بیشتری درخصوص پیشرفت مذاکرات دریافت نکرده‌اند و خواستار تبادل مستمر اطلاعات شدند. اعضای اتحادیه‌های تجاری² تنها برای شرکت در سمیناری که قبل از کنفرانس وزیران سازمان جهانی تجارت در کانکون برگزار شد، دعوت شدند.

دولت وضعیت جاری در مذاکرات را ارائه کرد که به طور کلی نشانگر راهبرد ملی است. واکنش اتحادیه با توجه به گفتگوها توسط یکی از نمایندگان یعنی جی. سیلوا این گونه جمع‌بندی می‌شود: «آن سازوکار تنها برای مشروعیت بخشیدن به اقدامات دولت با جامعه مدنی به کار برده می‌شود». سازمان‌های غیردولتی در مذاکرات نه شرکت داشتند و نه مورد مشورت قرار گرفتند. آنها خواستار فضای بیشتری بودند؛ چرا که

1- کمیسیون تلفیق نقشه‌برداری، کشاورزی، معماری، زمین‌شناسی و مهندسی مرکوسور.

2- تنها یک سازمان جامع وجود داشت که توسط اتحادیه‌های بخش‌های مختلف تشکیل شده است (هم از بخش عمومی و هم از بخش خصوصی).

وزارت امور خارجه به ادعاها و پیشنهادات آنها توجهی نکرده است.¹ در مقابل، تماس بین سازمان‌های غیردولتی و کنگره بسیار روان بود که مدیون تماس‌های شخصی و تبادل غیررسمی اطلاعات می‌باشد. نمایندگان سازمان‌های غیردولتی و کارگران معتقد بودند که موضوعات جدید تجاری (از قبیل خدمات) معمولاً در مجلس بحث نمی‌شوند و نه حتی در کمیسیون روابط بین‌المللی کنگره که وجود خلاءهای اطلاعاتی را افشاء می‌کند. در واقع، کنگره در هیچ یک از فرایندهای تصمیم‌گیری مرتبط با مذاکرات سازمان جهانی تجارت شرکت نداشت. البته در صورتی که برخی موضوع‌های خارجی یک درخواست یا ادعا را ارائه کنند که حضور وزیر امور خارجه را برای ارائه توضیحاتی به اعضای کنگره توجیه می‌کند، کنگره در این زمینه اقدام می‌کند.

عوامل دولتی فعال در تهیه راهبرد ملی و فرایند تصمیم‌گیری در زمینه خدمات برای کلیه سطوح ادغام نیز یکسان هستند. این‌ها در هماهنگی مذاکرات و گردآوری تجارب دخیل بوده‌اند. سازوکارهای نهادی به طور موفقیت‌آمیزی برای ادغام عوامل مختلف (اتحادیه‌های تجاری، مؤسسات و جامعه‌مدنی) در مذاکرات، افزایش آگاهی و مشارکت طرف‌های ذیربط در موضوعات مورد بحث به کار برده شدند.

3) ویژگی‌های مرتبط فرایند راهبردسازی

مقامات وزارت امور خارجه گفته‌اند که تا به امروز تجارت خدمات یک موضوع سخت و مشکل برای مذاکره نبوده است: «بیشتر کشورها به سختی وضعیت کنونی خود را حفظ می‌کنند». مذاکرات حاضر در مرحله تبادل دوجانبه است و ... پیشرفت آن خیلی کند است؛ چرا که روند مذاکرات عمدتاً با پیشرفت مذاکرات کشاورزی تعیین می‌شود. اما به هر حال، خولیو لاکارته مورو، مشاور سابق اقتصادی بازرگانی اروگوئه، در ژنو گفت که: «ما به استفاده از آزادسازی خدمات برای کسب آزادسازی کشاورزی تشویق می‌شویم».

1- ادواردو گودیانس، مدیر مرکز اقلیم‌شناسی اجتماعی آمریکای لاتین (CLAES).

نیاز به یک راهبرد برای شرکت در فرایند مذاکراتی توسط عوامل ذیربط پذیرفته شده است. ارنستو مدینا (از وزارت امور خارجه) گفت که «در ابتدا یک نگرش تدافعی وجود داشت؛ چون که استنباط می‌شد که سازمان جهانی تجارت باشگاه کشورهای ثروتمند است که برای منافع بیشتر خود ایجاد شده است. بعدها، این تصویر در چرخه دولت تغییر کرد و تغییری نسبت به اتخاذ یک نگرش مثبت و فعال‌تر ایجاد شد که به سایر مذاکرات تجاری نیز تعمیم یافت. در حال حاضر، یک رویکرد فعالانه‌تر مد نظر می‌باشد».

کارلوس پرز دل کاستیا، مشاور مخصوص مذاکرات تجاری بین‌المللی رئیس جمهوری اروگوئه، بر تغییر به سمت موضع صرفاً جمعی‌تر و آزادتر که در نگرش هیأت اروگوئه در مذاکرات دوحه در مقایسه با دور اروگوئه منعکس شده است، چنین تأکید نمود: «کشور ما نخستین کشور در حال توسعه بود که اولین درخواست عضویت را تقدیم کرد. این بدان معناست که ما از منافع مهمتری در مقایسه با سایر کشورهای آمریکای لاتین برخوردار هستیم».

هوگو کایروس، مذاکره‌کننده در ژنو و فردی که در پشت این تغییرات قرار دارد، بیان نموده است که این امر بهترین شیوه کسب یک موضع مذاکراتی بهتر است. همه عوامل دولتی تأکید کرده‌اند که این نگرش در تغییرات مشابه در نهادها و مقررات داخلی منعکس نشد. در حقیقت ما بر طبق نظرات مقامات وزارت امور خارجه «همه آن چیزی که ارائه کرده‌ایم قبلاً مشمول آزادسازی بوده است و صرفاً یک پیشنهاد مقدماتی است و متضمن بسیاری از تغییرات مرتبط با تعهدات دور اروگوئه نمی‌باشد».

آنها همچنین اضافه کردند که در حال حاضر کسی به فکر آزادسازی و رأی وضعیت حاضر نمی‌باشد. اما به هر حال، این نوع از اظهارات با مشکلات صریح برای دولت در ارزیابی چارچوب قانونی فعلی برای بخش‌های خدماتی و الگوهای تأمین توسط گاتس همزیستی دارد.

پیشنهادات اروگوئه تاکنون در برخی خدمات رقابتی که صادرکننده بوده‌اند و از نظر داخلی آزاد هستند (برای مثال فعالیت‌های مرتبط با نرم‌افزار و گردشگری از قبیل هتل‌ها

و رستوران‌ها)، و در آنهایی که حمایت در مقابل رقابت خارجی مرتبط نمی‌باشد (برای مثال خدمات املاک و طراحان) درج شده‌اند.

ام. ای. پنی معتقد است که استدلال این است که «اگر قضیه مربوط به یک بخش رقابتی یا بخشی است که اروگوئه در آن صلاحیتی ندارد، نیازی به حمایت‌گرایی نمی‌باشد». مطالعه و بررسی دولت در زمینه درخواست‌های ارائه شده از سوی بخش خصوصی نشان می‌دهد که انجمن‌های حرفه‌ای نسبت به هماهنگ‌سازی روند اولیه در سطح منطقه‌ای و عمدتاً نسبت به نیاز به ایجاد یک مؤسسه یا نهاد مسئول برای به رسمیت شناختن توانمندی‌های محلی نگران بودند.

این امر در قالب بخش چهار بررسی خواهد شد که به طور سنتی برای کشورهای در حال توسعه بسیار جالب می‌باشد.

آنها همچنین نسبت به شناخت قواعد تبعیض‌آمیز که قبلاً در چارچوب قوانین و مقررات گنجانده شده‌اند، علاقه‌مند بودند. در ارتباط با شرکت‌ها، دولت می‌دانست که واکنش آنها در جایی که اطلاعات به طور ساده قابل دسترسی نبود و وضعیت نامعین و نامشخص بود، عموماً احتیاط‌آمیز است. صاحبان شرکت‌های تجاری به مذاکره‌کنندگان پیشنهاد کرده بودند که در صورت بروز شک و تردید، ترجیحاً تعهدی داده نشود. نهایتاً، مقامات وزارت امور خارجه خاطر نشان ساختند که شرکت‌ها و مؤسسات، مبین مشکل بزرگی در بررسی راهبردهای دسترسی به بازارهای فرامنطقه‌ای هستند. چون همان‌گونه که پنی بیان کرده است، درخواست‌های اروگوئه عموماً بر کشورهای توسعه‌یافته تمرکز و تأکید داشته است.

برخی از صاحبان شرکت‌های تجاری مصاحبه شده که دارای یک رویکرد صادرات-محور بودند، از آزادسازی حمایت می‌کردند و نسبت به امکان توسعه صادرات خدمات به دلیل کیفیت خوب و هزینه‌های پایین آگاه بودند.

آنها نسبت به آزادسازی بیشتر علاقه‌مند بودند؛ چرا که نسبت به شانس خود در رقابت و مشارکت در پیشنهادات ارائه شده توسط اروگوئه در مسیر مذاکرات اعتماد

داشتند. آنها همچنین اظهار می‌کردند که تاکنون درخواست حمایت دولتی یا ایجاد تماس مستقیم با مقامات رسمی کشور، بخشی از راهبرد تجاری آنها نبوده است. چنین دیدگاه مشابهی نیز در بین مجریان یا مشاوران فعال در بخش‌های سمعی و بصری، مهندسی و ساختمان وجود داشته است. در خصوص صادرکنندگان نرم‌افزار، دولت بیان داشت که این شرکت‌ها و مؤسسات به طور خودمختار فعالیت می‌کنند. آنها می‌دانند چه می‌خواهند و در حوزه‌هایی فعالیت می‌کنند که می‌دانند چه می‌خواهند.

اما در هر صورت، طبق اظهارات نمایندگان اتاق فناوری اطلاعات اروگوئه به شکل متفاوت: «ما روابط نسبتاً نامستمری با وزارتخانه‌ها داریم. بعضی اوقات تلفن‌هایی داریم، ولی پس از این که به سئوالات آنها پاسخ دادیم به ما در مورد اقداماتی که اتخاذ شده است چیزی نمی‌گویند». آنها متذکر شدند که دولت برای شناخت فرصت‌ها و موانعی که در مبادلات دوجانبه با آنها مواجه می‌شوند با آنها تماس گرفته بود.

4) چالش‌ها و پیامدها

ماهیت غیرتجاری خدمات، نبود تجربه در ارزیابی آثار سیاست تجاری و عدم وجود یک سازوکار پیشنهادی برای ایجاد ارتباط بین عوامل مختلف، برخی از چالش‌های به وجود آمده برای اروگوئه بودند. پنی‌گفت که مشکل بتوان این موضوع را بررسی کرد؛ چون ماهیت تجاری خدمات هنوز فرض نشده است و در دیدگاه عمومی ادغام و تلفیق نشده است. کشورهای توسعه‌یافته تجربه بیشتری در این رویکرد از حیث مقررات و فرصت‌ها دارند. ولی کشورهای در حال توسعه با شک و تردید به موضوع می‌نگرند. علیرغم تغییرات سیاسی به وجود آمده با تصمیم دولت مبنی بر رعایت جدول امتیازات موافقتنامه عمومی تجارت خدمات، تلاش بیشتری برای حفظ فرایند در مسیر خود باید صرف شود.

سیاستگذاران اروگوئه تلاش کرده‌اند تا این موضوع را از طریق اجرای چند دور مشورت مورد توجه قرار دهند. اما به هر حال، پیامد حاصله نسبتاً محدود بود (در دیدگاه دولت و مؤسسات و شرکت‌ها). این که سازوکارهای انتخابی برای مشاوره با بخش

خصوصی، بهترین نبوده است و این که باور سیاستگذاران نسبت به منافع مشارکت بیشتر به اندازه کافی قوی نبوده، نتیجه این است که ایجاد یک راهبرد فراگیر تجاری هنوز دست‌نیافتنی است.

کارکنان بخش خصوصی و نمایندگان جامعه مدنی اراده خود را مبنی بر بهبود کانال‌های ارتباطی با مذاکره‌کنندگان دولت اعلام کرده‌اند. آنها به تسهیل ایجاد یک جریان اطلاعاتی با مؤسسات دولتی برای تبادل نظرها و پیشنهادهای اشاره کردند. آنها مدعی بودند که مشارکت مؤثر در فرایند تصمیم‌گیری تنها مستلزم پرسش در مورد آثار مدنظر یا منافع برخی، تدبیر یا بررسی مشکلات خاص است، بلکه در واقع نیازمند مشارکت و مداخله عناصر اجتماعی و سیاسی در فرایند روزانه راهبردی تصمیم‌گیری است.

یک تماس روان‌تر بین همه عوامل، گفتگو را از طریق تبدیل قواعد و مقررات سیاست تجاری و بنیان‌های فنی موافقتنامه‌های سازمان جهانی تجارت به زبانی جامع‌تر و قابل‌حصول‌تر، تسهیل می‌سازد. از این منظر، نمایندگان بخش خصوصی و دولتی دیدگاه‌های متعارضی نسبت به سازوکارهای نهادینه کردن مشورت و مشارکت با یکدیگر دارند. بخش خصوصی بیان نموده است که خواسته‌های دولت مبنی بر دریافت اطلاعات خیلی خاص است و دربردارنده هیچ نوع آموزش یا فرایند فراگیر تبادل نمی‌باشد. طرف مقابل نیاز به تسهیل همکاری و مشارکت با سایر عوامل را می‌پذیرد. اما به هر حال، جدای از به رسمیت شناختن وضعیت فعلی، سیاستگذاران مصاحبه‌شده به هیچ تدبیر خاصی که بتواند فعالیت‌های مشترک با سایر عوامل مهم را ترویج نماید اشاره نکردند.

روبرتو بیسیو¹ بررسی نمود که مهمترین چالش شناخت اهمیت بنیادین موضوع است که دولت آن را کاملاً پوشش نداده است. وی معتقد بود که ویژگی‌های فرایند تجارت خدمات که آن را از تجارت کالا متمایز می‌سازد و مستلزم مذاکرات دقیق و توجه به فرایند آزادسازی است؛ چرا که منجر به تغییرات غیرقابل بازگشتی در قوانین می‌شود. در نتیجه مذاکره و مباحثه در خصوص این مسائل نباید محرمانه باقی بماند. وی بیان نمود

1- مدیر مؤسسه جهان سوم در اروگوئه

که گذاشتن موضوعات و مباحث تجاری در هاله‌ای از ابهام بخشی از راهبرد مذاکره‌ای است.

«محرمانه بودن» از مباحثه در زمینه راهبردها جلوگیری می‌کند که می‌تواند مسیر مذاکره را پیچیده سازد: «آگاهی کمتر، فشار کمتری را تحمیل می‌کند». لاکارته هورو بر جنبه دیگری از همان نکته تأکید نمود. وی معتقد بود که جدی‌ترین مشکلی که دولت باید بر آن غلبه یابد، رویکرد غفلت‌آمیز است که با بی‌توجهی غالب بر اهمیت واقعی این مذاکرات برای اروگوئه مرتبط می‌باشد. وی بیان نمود که لازم است تا بخش‌های ذیربط در این موضوع شناسایی شده و پیام آنها شنیده شود.

به علاوه، وی بررسی نمود که کانال‌های ارتباطی در سطح دولت اغلب به طور مناسب کار نمی‌کنند و فرایندهای تصمیم‌گیری نسبت به آنچه که پیش‌بینی شده کمتر سازمان یافته است. بنابراین، چنین فرض شد که تیم مذاکره‌کننده در ژنو از نهادهای محلی نسبتاً جدا افتاده است. نبود یک روند راهبردها سازی و ساختار تصمیم‌گیری به طور شفاف طراحی شده، معمولاً کانال‌های ارتباطی را به توانایی و کیفیات شخصی عوامل معطوف می‌سازد. به نظر بخش خصوصی و دولتی، تغییر در کارکنان مناصب مهم بر پیشرفت تأثیرگذار بود. عوامل مختلف جامعه مدنی، بخش خصوصی و دولتی توافق نمودند که راهبرد تجاری دولت مسیر مشخصی ندارد. مقامات دولتی در این راستا بیان نمودند که مباحثات در زمینه تجارت خدمات در نبود سیاست‌های بخشی طرح‌ریزی شده‌اند.

کشور هیچ نوع سیاست توسعه‌ای مورد توافق طولانی مدت ندارد. همه آنها بی‌کی که مصاحبه شدند بر شرایط عالی هیأت اروگوئه و تجربه طولانی و غنی آن در مجامع مذاکراتی چندجانبه از قبیل: سازمان جهانی تجارت تأکید نمودند، ولی این تخصص نیازمند وجود یک راهبرد مناسب بود.

ماهیت و پیامد راهبرد تجاری کشور تحت تأثیر عدم یک سیاست مشخص کلان اقتصادی است. این امر می‌تواند بر مواضع مذاکراتی نهایی در انعکاس ایده‌های مشخص

و منافع مستقل اکثریت عوامل ذیربط تأثیر گذارد. از اینرو، زمانی که نمایندگان وزارت امور خارجه یک موضع محتاط‌آمیز اتخاذ می‌کنند، سایر عوامل دولتی بر این نظرند که آزادسازی همواره خوب و مطلوب است.

لاکارته هورو، از سوی دیگر معتقد است که آزادسازی تجاری افسارگسیخته عاقلانه نیست. کشورها باید توانایی خود را برای انتخاب‌های راهبردی توسعه داده و حفظ نمایند. علاوه بر این، وی خاطر نشان ساخت که هیچ‌یک از عوامل داخلی واقعاً چیزی در مورد مقررات داخلی اروگوئه نمی‌دانند. ایالات متحده و اتحادیه اروپا آگاهی بیشتری از چارچوب مقرراتی آنها داشتند و درصدد تطبیق مقررات سازمان جهانی تجارت با مقرراتی بودند که قبلاً در کشورها گاهی به منظور اجتناب از اعمال تغییراتی در مقررات داخلی خود اجرا شده بود.

در حالی که ایالات متحده و اتحادیه اروپا با علم کامل به قوانین خود مذاکره می‌کنند، در مورد ما، تعهدات بین‌المللی مستقیماً به عنوان قانون داخلی وارد می‌شوند. نبود منابع انسانی و مادی ارزیابی خطرات بالقوه، منافع آزادسازی و رعایت مقررات داخلی را از بین می‌برد. لاکارته مورو بیان می‌دارد که به این دلیل است که شناسایی جایی که منافع وجود دارد برای اروگوئه مشکل است و جهل ما نسبت به مقررات داخلی و بین‌المللی، ما را در مذاکرات در موضع ضعف قرار می‌دهد و موضع ما را در مقابل کشورهای که دارای مقررات منسجم و صریحی هستند تضعیف می‌کند. تقابل‌های مذاکره‌ای چندجانبه در سطوح دو جانبه، منطقه‌ای و چندجانبه و تنوع مباحث پیچیدگی‌های جدیدی را به همراه دارد. به طور خاص، در مورد خدمات، ایجاد یک راهبرد متضمن شناخت قواعد، ضوابط و تعهدات مندرج در بخش‌های متفاوت تأمین توسط هر بخش و تهیه مناسب فهرست طبقه‌بندی بخشی مورد استفاده در مذاکرات است. بازارهای مد نظر برای سیاستگذاران و بخش خصوصی یکسان نبوده‌اند.

تاکنون، مشاوران و مؤسسات تخصصی، راهبرد تجاری خود را به سمت کشورهای منطقه یا در حال توسعه سوق داده‌اند. اگرچه عوامل دولتی نسبت به ارائه پیشنهاد به

کشورهای توسعه‌یافته دغدغه‌هایی داشته‌اند، ولی بخش خصوصی آن را پیچیده و محدود می‌بیند.

نهایتاً در خلال کنفرانس مرکز تجارت بین‌المللی¹ در سال 2004، کایروس خاطر نشان ساخت که مذاکرات جاری را نباید به عنوان موضوع شمال- جنوب یا کشورهای در حال توسعه علیه کشورهای توسعه‌یافته قلمداد کرد. بلکه به آنها باید به عنوان یک فرصت مغتنم برای کشورهای در حال توسعه به منظور مذاکره در خصوص تعهدات در بخش‌ها نگریسته شود و شیوه‌های تأمین سود به آنها در جهت مشارکت با واقعیات داخلی لحاظ شود. موضع مذاکرات خدمات اروگوئه منوط به کسب منافع در بخش کشاورزی است. با وجود این، تأثیرات واقعی این موضوع هرگز به طور درست تجزیه و تحلیل نشده است. سکون و ایستایی هنوز وجود دارد. به نظر می‌رسد که کشور با جریان به جلو می‌رود.

هیچ منبعی به طور منظم به جمع‌آوری و بررسی داده‌ها برای ارزیابی آثار مقایسه‌ای استخدام و ارزش افزوده تجارت خدمات در مقابل تجارت کشاورزی اختصاص نیافته است. از اینرو، شواهدی مبنی بر حمایت از راهبرد فعلی یا مباحثه‌ای در زمینه منافع رقابتی مؤثر برای کشور وجود ندارد. بازیگران دولتی گفته‌اند که مذاکرات سازمان جهانی تجارت بر اساس سرعت تعیین شده توسط کشورهای توسعه‌یافته پیشرفت می‌کنند. کشورهای توسعه‌یافته فرایند را به جلو می‌رانند. اگر آنها درخواستی ارائه نکنند، سایر کشورها به جلو نخواهند رفت. بنابراین، کشورهای ما بر اساس بازتاب آن فشار عمل می‌کنند. در این ارتباط، مقامات رسمی اعلام کردند که مشکل بتوان مسیر ثابتی را برای پیگیری تعیین کرد، چرا که ما باید در واکنش به فشار عمل کنیم؛ چون ما یک کشور کوچک و فقیر هستیم.²

به نظر برخی که مورد مصاحبه قرار گرفته بودند، اگر اروگوئه هدف فشارهای

1- مرکز تجارت بین‌المللی (ITC) آنکتاد / سازمان جهانی تجارت، کنفرانس منطقه‌ای آمریکای لاتین و دریای کارائیب، «تجارت برای توسعه»، ریو دو ژانیرو، برزیل، 8 و 9 ژوئن 2004.
2- این نظرات توسط مقامات تجاری متعددی بیان شده است.

بین‌المللی نبوده، به دلیل انطباق کلی موضع آن کشور با انتظارات بوده است.

5) درس‌هایی برای دیگران

تغییر مفروض در موضع مذاکراتی کشور، به عنوان واکنشی به ارتباط آن در طی دور اروگوئه پدیدار می‌شود که با دانش کسب شده در مورد مدیریت مذاکرات خدمات یعنی این که حقوق و تکالیف کشورها چه هستند و توانائی و ظرفیت دولت برای اجرای مقررات مؤافقتنامه، پیوند می‌یابد.

هیأت‌های دولتی پیشنهاد کردند که منافع چنین تغییری توسط بیشتر کشورهای در حال توسعه مورد ارزیابی قرار نگرفته است. پیشنهادها و درخواست‌ها به دقت تهیه شدند. در مقابل دور اروگوئه، اکنون منافع بخش خدمات بررسی شده است. بار دیگر بیان شد که تخصص برخاسته از رویه مذاکرات مرکوسور در زمینه موضوع به بهبود روابط دولت با مؤسسات کمک کرد و باعث شد که اروگوئه نگرش کوچک‌انگارانه سابق خود را کنار بگذارد که این امر در گنجاندن کمترین میزان ممکن از بخش‌ها در طی دور دو حه که بیشترین توجه و ارتباط را با منافع کشور داشتند، مشهود و نمایان است. اما به هر حال، راهبرد جدید دولت به نظر و اطلاع سایر بخش‌های مشورت شده نرسید. تماس محدود بین سیاست‌گزاران و سایر عوامل ذیربط در فرایند (عمدتاً مؤسسات بخش خدمات و جامعه مدنی) می‌توانست منجر به مداخله کمتر دولت در دفاع از منافع که بخش خصوصی مرتبط و مهم قلمداد کرده بود، شود. اگر این موضوع پیش از گسترش آزادسازی تحقق یابد، اجرا و توسعه بخش‌های آزاد شده خدمات مورد خدشه قرار خواهد گرفت. علیرغم این واقعیت که دولت و عوامل بخش خصوصی نیاز به پر نمودن خلاءهای اطلاعاتی و استفاده از مطالعات و ارزیابی‌ها برای احراز ماهیت دقیق مقررات موجود و آثار بالقوه اصلاح تدابیر تجاری به رسمیت می‌شناسند، ولی اقدامات یا منابعی برای توجه مؤثر به این نیازها اختصاص نیافته است. در مقابل این موضوع با آنچه که برای مثال در آرژانتین و برزیل اتفاق افتاده به طور خاص در نبود بررسی چارچوب مقرراتی در اروگوئه مشهود است. در این زمینه، مذاکره خدمات توسط فهرست و متن

مورد مذاکره با مکزیک متضمن شناسایی آن بخشهایی است که باید مستثنی شوند. به نظر می‌رسد که این امر با قواعد مبهم و منافع ملی در تضاد باشد.

بر اساس نبود مذاکره و مباحثه باز در زمینه تجارت خدمات و نبود اطلاعات در خصوص پیشرفت مذاکرات، مشکل بتوان انتظار داشت که صاحبان شرکت‌های تجاری به طور خودجوش گردهم جمع شوند و خواستار جایی برای مشارکت باشند.

آنهایی که از قبل مشارکت دارند مواردی می‌باشند که صریحاً منافع تجارت بین‌المللی را شناخته‌اند و به شرکت در مذاکرات علاقه‌مند هستند. از اینرو، سازوکار فعلی مشورت با بخش خصوص تنها با آن دسته از مؤسساتی تماس گرفته است که دولت آنها را به عنوان متخصصان بالقوه تأیید کرده است، درحالی‌که سایر مؤسسات، نامرئی باقی مانده‌اند. گزینه ایجاد یک سازوکار نهادینه شده در تهیه و اجرای سیاست تجاری داخلی که صاحبان شرکت‌های تجاری و جامعه مدنی را در برخواهد داشت می‌تواند همانند مرکوسور موفق باشد. برای مثال، متخصصین شرکت‌کننده در CIAM این فرصت را داشته‌اند که به تبادل نظر و تجزیه و تحلیل منافع بالقوه و مضار ادغام منطقه‌ای پردازند که به طور موفقیت‌آمیزی آنها را در فرایند مذاکره دخیل ساخت.

یک جنبه مهم نیز با نقش بازیگران ذینفع در تعیین وظایف مذاکراتی و نظارت بر فرایند مرتبط می‌باشد. باور عمومی این بوده است که هیأت داخلی آمادگی لازم را داشته است، اما پژوهش‌ها نشان می‌دهد که کارکنان محلی باید نه تنها به منظور بهبود حوزه مداخلات سیاسی خود، بلکه برای گسترش و تعمیق همکاری‌های بین مؤسسه‌ای و مشارکت جامعه مدنی آموزش ببینند.

چندین عامل و بازیگر به تجربه مشارکت مشترک عوامل دولتی، صاحبان شرکت‌های تجاری و جامعه مدنی در قضیه برزیل و شیلی به عنوان الگویی که باید از آن پیروی کرد، اشاره داشتند.

پرز دل کاستیو بیان نمود که تجارت خدمات محور مذاکرات آینده است. اما به هر حال، هیچ نشانه‌ای از این امر وجود ندارد که فرصت‌های آتی به ترویج تحقیق، بررسی

دسترسی به بازارهای جدید یا حتی ایجاد یک راهبرد منسجم و متمایز خواهند پرداخت. هیچ راهبرد بلند مدتی اتخاذ نشده است، اگرچه در زمینه نیاز به آن توافق عمومی وجود دارد.

