

اعتمادسازی در نظام تجاری چندجانبه [۱]

نوشته: روبنس ریکوپرو^۱

ترجمه: دکتر علی صباغیان^۲

چکیده

با تشکیل سازمان جهانی تجارت به جای گات در سال ۱۹۹۵ نظام تجاری چندجانبه دچار تحول عمیق و گسترده‌ای شد. افزایش اعضا و نیز گسترش دایره نفوذ مقررات سازمان جهانی تجارت، نظام تجاری چندجانبه را با چالش‌های مختلفی روبرو کرد. با این فرض که تحولات سالهای اولیه پس از تشکیل سازمان جهانی تجارت و بویژه شکست سومین نشست کنفرانس وزیران آن در سیاتل مشروعیت نظام تجاری چندجانبه را از سه جهت عضویت فراگیر و سازوکارهای دسترسی، تصمیم‌گیری مشارکتی و مؤثر، و تقسیم منصفانه منافع مورد پرسش قرار داده است، مقاله حاضر به بررسی ماهیت و چگونگی رویارویی با این چالش‌ها می‌پردازد.

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی

۱- دکتر روبنس ریکوپرو استاد نظریه‌های روابط بین‌الملل و پنجمین دبیرکل کنفرانس تجارت و توسعه سازمان ملل متحد (آنکتاد) بوده است. وی از سال ۱۹۹۵ تا سال ۲۰۰۴ دبیرکل آنکتاد را بر عهده داشته است. هنگام نوشتن این مقاله هم ریکوپرو دبیرکل آنکتاد بوده است.

۲- دکتر علی صباغیان سردبیر **خبرنامه رویدادها و تحولات سازمان جهانی تجارت** در دفتر نمایندگی تام‌الاختیار تجاری جمهوری اسلامی ایران است.

مقدمه

من یک معتقد ثابت قدم نظام تجاری چندجانبه هستم. این نظام مؤثرترین شیوه برای دفاع از منافع اعضای ضعیفتر جامعه تجاری است. با این حال، این به مفهوم آن نیست که ما باید این نظام و بویژه فرایند تصمیم‌گیری آن و نیز عدم توازنها و عدم تقارنهای آن را که طی سالهای متمادی ایجاد شده است همان‌طور که هست به طور منفعلانه پذیرا باشیم. به تصریح «طرح عمل» بانکوک که به تصویب کشورهای عضو کنفرانس تجارت و توسعه سازمان ملل متحد (آنکتاد) رسیده است، نیاز امروز جهان «پایبندی به یک نظام تجاری چندجانبه منصفانه، عادلانه و مبتنی بر مقررات است که به شیوه‌ای غیرتبعیض‌آمیز و شفاف عمل کند و منافع را برای همه کشورها بویژه کشورهای در حال توسعه فراهم کند».[۲]

تحولات سالهای اخیر، بویژه تحولات مربوط به سومین کنفرانس وزیران سازمان جهانی تجارت در سیاتل و بی‌اعتمادی‌های بعد از آن چالشهای جدیدی فراروی جامعه بین‌المللی قرار داده است. یکی از این چالشها این است که مشروعیت نظام تجاری چندجانبه‌ای که ما بدان معتقد هستیم به طور روز افزونی مورد پرسش واقع شده است. بنابر این، اکنون برای برداشتن گامهایی به منظور کاستن از «شکاف مشروعیت»، نیاز فوری به تجزیه و تحلیل عواملی که موجب ناتوانی در دستیابی به اجماع در خصوص پیشبرد دستور کار مذاکرات چند جانبه شده است وجود دارد. من در سخنرانی خود در سیاتل تأکید کردم که «مشروعیت» هر سازمان بین‌المللی به سه عامل اساسی مرتبط به هم بستگی دارد. این عوامل عبارتند از: عضویت جهانی و سازوکارهای دسترسی، تصمیم‌گیری مشارکتی و مؤثر، و تقسیم منصفانه منافع نظام.[۳] این مقاله به بررسی این مسائل در چارچوب نظام تجاری چندجانبه و سایر موضوعات مرتبط با آن می‌پردازد.

مسیر سیاتل

رویداد سیاتل یک واقعه منحصر به فرد در روند تکامل نظام تجاری چندجانبه نبود. بدون آنکه بخواهیم به گذشته‌های دور بازگردیم، ما می‌توانیم نمونه‌هایی از این دست را مشاهده کنیم. به عنوان نمونه، نشست وزیران کمیته مذاکرات تجاری موافقت‌نامه عمومی

تعرفه و تجارت (گات) در سال ۱۹۹۰ در بروکسل - که من به عنوان سفیر برزیل در گات در آن حضور داشتم - با بی‌نظمی و اغتشاش به هم خورد. دلیل این امر هم بن‌بست ناشی از خودداری گروه کوچکی از کشورهای آمریکای لاتین موسوم به گروه «کرنز» برای ادامه مذاکرات بود. این کشورها وقتی فهمیدند که جامعه اروپا در آن مرحله آماده انجام چیزی بیش از حداقل اصلاحات ممکن در تجارت محصولات کشاورزی نیست از ادامه مذاکرات خودداری کردند. از نظر این دسته از کشورهای آمریکای لاتین، شکست نشست بروکسل زیان واقعی برای آنها در پی‌نداشت، زیرا این کنفرانس امکان دستیابی آنها به سهم منصفانه از منافع نهایی را از بین می‌برد. [۴]

در سال ۱۹۹۴ در مراکش نیز برخی از کشورها خواستار ارائه برنامه کاری آینده سازمان تازه تأسیس شامل موضوعاتی که در دور اروگوئه مورد بررسی قرار نگرفته بود به عنوان جزیی از مصوبات نهایی نشست مراکش بودند. در نهایت در این زمینه مصالحه‌ای صورت گرفت و در شکل بیانیه رئیس کمیته مذاکرات تجاری که موضوعات ممکن برای گنجاندن در این برنامه کاری را فهرست کرده بود نمود یافت. این بیانیه شامل موضوعات پیشنهادی کشورهای توسعه‌یافته از قبیل استانداردهای کار، سرمایه‌گذاری و سیاست رقابتی و نیز برخی از علایق کشورهای در حال توسعه همچون جبران فرسایش مزیتها، کالاها و مهاجرت بود. در فاصله زمانی بین تأسیس سازمان جهانی تجارت و اولین کنفرانس وزیران آن، کشورهای توسعه‌یافته این موضوعات را دنبال کردند.

فکر مذاکره در خصوص مقررات چندجانبه سرمایه‌گذاری در چارچوب سازمان جهانی تجارت بویژه تحت تأثیر مذاکرات موافقت‌نامه چندجانبه سرمایه‌گذاری در سازمان همکاری اقتصادی و توسعه اهمیت زیادی کسب کرد. کشورهای در حال توسعه در خصوص این مسأله نظرات متفاوتی داشتند که آیا این مذاکرات را به سازمان جهانی تجارت که تا حدودی بر نتیجه آن تأثیرگذار بودند بیاورند یا این که آن را در سازمان همکاری اقتصادی و توسعه که الزامی برای آنها در پی‌نداشت رها کنند. بسیاری از کشورهای در حال توسعه مخالف گنجاندن سرمایه‌گذاری در برنامه کاری سازمان جهانی تجارت بودند. آنها حتی با شدت بیشتر از آن، مخالف هرگونه اشاره به حقوق کار بودند.

همچنین مقاومت محسوسی از سوی این کشورها در برابر کارهای آتی درباره محیط‌زیست و یا حتی سیاست رقابتی وجود داشت. هنگام مذاکره در خصوص بیانیه سنگاپور، کشورهای در حال توسعه تلاش‌های خود را به سمت خارج کردن این موضوعات از دستور کار معطوف کردند.

هنگامی که من در دسامبر ۱۹۹۶ در کنفرانس وزیران سازمان جهانی تجارت در سنگاپور حضور یافتم، اولین باری بود که پس از ترک پستم به عنوان سفیر و نماینده دائمی برزیل در گات اندکی قبل از پایان دور اروگوئه، در یک نشست گات / سازمان جهانی تجارت شرکت می‌کردم. من از میزانی که سازمان جهانی تجارت بیشتر از گات تکامل یافته بود و بویژه از چالش‌های نوین و شدید، پیچیدگی‌ها و فرصتهایی که در نظام تجاری چندجانبه فراروی کشورهای در حال توسعه قرار گرفته بود یکه خوردم. یکی از نشانه‌های این تحول پذیرش موافقت‌نامه محصولات فناوری اطلاعات^۳ و اتمام سریع مذاکرات مربوط به خدمات مالی و مخابرات زیربنایی بود. این تحولات بویژه از سوی کشورهای توسعه یافته، در مجموع به عنوان تقویت بنیان حقوقی روند جهانی شدن که فرایندی دارای منافع برای همه معرفی شده بود تلقی گردید. در طرف مقابل، کشورهای در حال توسعه نه تنها هیچ طرحی برای اقدام به نفع خود تدوین نکرده بودند بلکه گستره‌ای که سازمان جهانی تجارت در آن باید به مجمعی برای فرایند مستمر مذاکرات تبدیل می‌شد را نیز به طور کامل شناسایی نکرده بودند.

پس از شرکت در کنفرانس سنگاپور، با توجه به نتایجی که قبلاً از مذاکرات دور اروگوئه به دست آورده بودم، من به این نتیجه رسیدم که کشورهای در حال توسعه باید یک «دستور کار مثبت»^۴ تدوین کنند که در چارچوب آن بتوانند منافع خود را به طور نظام‌مند شناسایی نموده و ضمن تعیین اهداف واقعی خود - با توجه به سایر مسائل و نه فقط موضوعات مورد علاقه خود - قادر باشند این اهداف را تنظیم و برنامه‌های فنی دقیق و روشنی را با همکاری سایر کشورهای همفکر دنبال کنند. این امر شیوه مناسبی برای تقویت نظام تجاری چندجانبه و نیز تقویت مشارکت کشورهای در حال توسعه در فرایند

1- Ministerial Declaration on Trade in Information Technology Products

2- positive agenda

تصمیم‌گیری است. تجربه من همچنین حکایت از آن دارد که وقتی طرح‌های مذاکراتی با فرهنگ سازمانی که براساس اندیشه تعقیب تجارت آزاد تا حداکثر ممکن بنا شده باشد هماهنگ باشند از وزن و اهمیت بیشتری برخوردار می‌شوند. [۵] براساس وظیفه جدید و جسورانه‌ای که آنکتاد در نهمین کنفرانس خود در سال ۱۹۹۶ در آفریقای جنوبی عهده دار شده است، من با نگرش کمک به کشورهای در حال توسعه برای افزایش توانمندی‌هایشان به منظور شناسایی منافع، تنظیم اهداف تجاری و تعقیب این اهداف در مذاکرات تجاری بین‌المللی تصمیم گرفتم که یک برنامه «دستور کار مثبت» را در درون این سازمان شروع کنم.

در پرتو نتایج حاصل از دومین کنفرانس وزیران سازمان جهانی تجارت در سال ۱۹۹۸ - که همزمان با پنجمین سالگرد تأسیس نظام گات برگزار شد - احتمال داده می‌شد که سومین کنفرانس وزیران یک طرح تجاری بزرگ را آغاز کند. از آنجا که با توجه به محدودیتهای زمانی که در موافقت‌نامه‌های تجارت چندجانبه سازمان جهانی تجارت برای بررسی موافقت‌نامه‌های خاص یا شروع مذاکرات درباره کشاورزی و خدمات در نظر گرفته شده بود، اتخاذ تصمیم درباره مذاکرات آینده ضروری به نظر می‌رسید، دومین کنفرانس وزیران یک فرایند آماده‌سازی را برای کنفرانس سوم ایجاد کرد. همچنین فشارهایی برای شروع یک دور فراگیرتر مذاکرات تجاری تحت عنوان «دور هزاره» (عبارتی که توسط سرلئون بریتان ابداع شد) صورت می‌گرفت. این فرایند آماده‌سازی «پیشنهاد محور» بود تا بتواند تمامی اعضای سازمان جهانی تجارت را وادار به ارائه پیشنهادهای به منظور تضمین این امر که مسائل تجاری خاص هر یک از آنها در مذاکرات آینده نادیده انگاشته نشود بکند. این انگیزه سرعت و وضعیت اضطراری کار آنکتاد در خصوص «دستور کار مثبت» را افزایش می‌دهد.

حدود ۲۵۰ پیشنهاد در فرایند آماده‌سازی برای کنفرانس سیاتل تسلیم شورای عمومی سازمان جهانی تجارت شد. کشورهای در حال توسعه با ارائه بیش از نیمی از این پیشنهادات نقش فعالی را به عهده گرفتند. این کشورها تا حد زیادی روی دو جنبه متمرکز بودند: الف - چگونگی تضمین این که دستور کار موجود برای مذاکرات درباره خدمات و

کشاورزی بر منافع خاص آنها تمرکز کند، ب - اقدامات ویژه مرتبط با موافقت‌نامه‌های تجارت چندجانبه، از جمله بررسی‌های اختیاری و مجموعه تحت عنوان وسیعتر «اجرا». در چارچوب گروه مسائل اجرایی، پیشنهادات، مسأله رفتار ویژه و متفاوت برای کشورهای در حال توسعه با هدف فراهم نمودن یک زبان قراردادی تر و محکمتر به جای اصطلاح «بیشترین تلاش» را مطرح کرد. پیشنهادات اجرایی همچنین اجرای مورد توافق موافقت‌نامه‌های تجاری چندجانبه را برای مقابله با مشکلات خاصی که در عمل ظهور می‌کند، بویژه آنهایی را که ویژگی‌های خاص اقتصادها، دولت‌ها و شرکتهای کشورهای در حال توسعه (از قبیل نرخهای بهره بالا و مشکلات تعیین ستانده‌ها) را مورد توجه قرار نداده‌اند مدنظر داشتند. مواعی که این موافقت‌نامه‌ها از جهت رعایت مقررات اجرایی و عملی با آن مواجه بودند نیز موضوع این پیشنهادات بود. این موضوع را بویژه می‌توان در مسأله افزایش دوره انتقالی موافقت‌نامه‌های مربوط به جنبه‌های تجاری حقوق مالکیت فکری (تریپس)، ضوابط تجاری سرمایه‌گذاری (تریمز) و ارزشگذاری گمرکی مشاهده کرد. یک عنصر مهم در این پیشنهادات مفهوم «عدم توازن» بین حقوق و تکالیف بود. موافقت‌نامه تریپس بویژه به دلیل واکنش در مقابل اعمال فشار برای چشمپوشی از مفاد انعطاف‌آمیز و انتقالی که در این موافقت‌نامه گنجانده شده بود، مورد توجه تعدادی از کشورهای در حال توسعه قرار گرفت. برخی از کشورهای در حال توسعه نیز مسائل خاصی را در خصوص انتقال تکنولوژی در ارتباط با تعدادی از موافقت‌نامه‌های تجاری چندجانبه مطرح کردند.

فرایند آماده‌سازی در سازمان جهانی تجارت توسط «علی ماچوئو» سفیر تانزانیا و رئیس وقت شورای عمومی این سازمان که به دلیل طولانی شدن مدت زمان خالی بودن پست مدیرکل مسئولیت زیادی برعهده گرفته بود، هدایت می‌شد. آقای مایک مور در اول سپتامبر ۱۹۹۹ پست مدیرکلی را در اختیار گرفت و تا وقتی که معاونان مدیرکل نیز مشغول به کار شدند دو ماه دیگر طول کشید. فرایند تهیه پیش‌نویسها با شروع بدی مواجه شد: متنی که در ششم اکتبر توزیع شده بود بسرعت جمع‌آوری شد، زیرا تصور بر آن بود که این پیش‌نویس اکثریت پیشنهادات ارائه شده توسط کشورهای در حال توسعه را حذف

کرده است. بعلاوه، متنی که در هشتم اکتبر با عجله سرهم‌بندی شده بود نیز به آسانی ضمیمه پیشنهادات مفقوده گردید. در نوزدهم اکتبر یک پیش‌نویس جامع که تمامی پیشنهادات را در یک متن جامع گنجانده بود بدون هیچ‌گونه اضافاتی توزیع شد. بالاخره در روز هفدهم نوامبر بود که رئیس با مسئولیت خودش یک متن ناتمام را که درجه خاصی از توافق (البته با پراتزها و عبارات جایگزین) را نشان می‌داد توزیع کرد. با این حال، این متن نیز مسائل کلیدی کشاورزی و اجرایی را حذف کرده بود. بنابراین، بازیگران عمده عدم تمایل خویش به مصالحه درباره آنچه آنها آن را مسائل حساس سیاسی تلقی می‌کردند را قبل از کنفرانس وزیران اعلام نمودند. با چنین وضعی از قبل مشخص بود که وقتی وزیران کشورهای عضو سازمان جهانی تجارت در سیاتل با یک متن ناسازگار مملو از پراتز و قلاب روبرو شوند سومین کنفرانس آنها از ابتدا با ناکامی مواجه خواهد شد.

وضعیت در سیاتل شبیه کنفرانس ناکام وزیران کشورهای عضو گات در سال ۱۹۹۰ در بروکسل بود، با این تفاوت که کنفرانس بروکسل قصد داشت مذاکراتی را با قبول مجموعه‌ای از موافقت‌نامه‌های الزام‌آور پایان دهد، در حالی که کنفرانس سیاتل تنها تلاش برای توافق در مورد دستور کاری برای آغاز مذاکرات شامل دستور کار موجود که نیازمند هیچ‌گونه تصمیم رسمی نبود تلقی می‌شد. دستیابی به مصالحه‌ای که بتواند اولاً اهداف سیاسی آنی بازیگران بزرگ را تأمین کند، ثانیاً امکان ورود به مذاکرات فراگیر مورد نظر اتحادیه اروپا در زمانهای بعدی مثلاً چهارمین کنفرانس وزیران را حفظ کند و ثالثاً به کشورهای در حال توسعه تضمین دهد که تمامی پیشنهادات آنها در مذاکرات مطرح خواهد شد، امکانپذیر بود. دلیل عدم تحقق این امر قضیه دیگری است که می‌توان گفت تنها به کسانی که در سیاتل در «اتاق سبز» قرار داشتند برمی‌گردد (یعنی فرایندی که طی آن گروهی حدود ۴۰ کشور عضو سازمان جهانی تجارت شامل بسیاری از کشورهای در حال توسعه در پشت درهای بسته گرد هم جمع می‌شدند تا در خصوص موضوعات مورد مذاکره به توافق مقدماتی برسند و سپس آن را به سایر هیأت‌ها ارائه کنند). با وجود این، شکست کنفرانس سیاتل تعجب‌آمیز بود. به نظر می‌رسید متنی که در ساعت پنج صبح سوم دسامبر ۱۹۹۹ منتشر شد، بسیاری از منافع کشورهای در حال توسعه را در خود گنجانده بود

و می‌توانست به عنوان راهی برای دستیابی به مصالحه در مسأله کشاورزی تلقی شود. اما این متن در اتاق سبز که از آن خبر رسیده بود یکی از هیأت‌های بزرگ قادر به تصمیم‌گیری نیست به دلیل در دسترس نبودن امکانات کنفرانس مطرح نشده بود و بدین طریق فرصت بسادگی از دست رفت.

فرایند التیام: کنفرانس بانکوک

دهمین نشست آنکتاد اندکی پس از کنفرانس سیاتل، در فوریه ۲۰۰۰ برگزار شد. این نشست اولین کنفرانس بزرگ هزاره جدید بود. به دلیل عوامل مختلفی که برخی از آنها غیرقابل پیش‌بینی بودند، این کنفرانس به یک کنفرانس منحصر به فرد تبدیل شد و شباهتی به کنفرانس‌های قبلی آنکتاد نداشت. یکی از دستاوردهای این کنفرانس فراهم نمودن فرصتی برای شروع یک «فرایند التیام بخش» بعد از رویداد سیاتل بود که از این طریق تحرک جدیدی به نظام تجاری چندجانبه بخشید.

آنکتاد دهم یک تلاش بزرگ در نیل به اجماع بین‌المللی بود. در این کنفرانس مذاکرات سنتی درباره یک متن مورد توافق عمومی معروف به «طرح عمل» [۶] به موازات مجموعه بحث‌های مربوط به عوامل عمده در «اقتصاد سیاسی» جهان مطرح شد. در این کنفرانس افراد مختلفی از جمله دبیرکل سازمان ملل متحد، سران کشورها و حکومتها، وزیران و مقامات ارشد دولتهای عضو، رهبران نهادهای مالی بین‌المللی، نمایندگان پارلمانها و سازمانهای غیردولتی، کارآفرینانی از شرکتهای کوچک و متوسط و شرکتهای فراملی، رؤسای مؤسسات و کمیسیونهای منطقه‌ای نظام سازمان ملل متحد، مدیرکل سازمان جهانی تجارت و کارشناسان دانشگاهی حضور داشتند. بحث‌های شرکت‌کنندگان در آنکتاد دهم بر انتخاب پارادایم جدید توسعه که با نظام جهانی بسرعت در حال تغییر سازگار باشد متمرکز بود. در این کنفرانس نوعی اجماع عمومی در خصوص ضرورت یک نظم جهانی فراگیر جدید که بتواند آثار ناکارآمدی بازار را اصلاح کند، خطر به حاشیه رانده شدن را کاهش دهد و جهانی شدن را در آینده بهتر مدیریت کند، وجود داشت. دستیابی به اجماع در مورد شیوه عملکرد نظام جهانی باید از طریق متوازن

کردن منافع متضاد و نه تحمیل یک دستور کار ایدئولوژیک صورت پذیرد.

طرح عمل جدید آنکتاد با توجه به این بحثها و شرایط عمومی که کنفرانس بانکوک فراهم کرد، ترسیم شد. این طرح از آنکتاد می‌خواهد که با ادامه کار «دستور کار مثبت» درک کشورهای در حال توسعه را از نظام تجاری چندجانبه بهبود بخشد و به آنها کمک کند که به بازیگران فعالی در این نظام تبدیل شوند. این طرح بیانگر این برداشت است که نظام مزبور منافع خویش را به طور عادلانه بین کشورها و گروه‌های مختلف در داخل کشورها تقسیم نمی‌کند. یکی از دستاوردهای آنکتاد دهم دستیابی به این اجماع بود که جامعه بین‌المللی باید عدم توازنها و عدم تقارنهای موجود از جمله نابرابریهای ناشی از موانع انسانی، نهادی و مالی را برطرف نماید.

طرح عمل آنکتاد هنگام بیان اقدامات لازم برای ادغام موفقیت‌آمیز کشورهای در حال توسعه در اقتصاد جهانی بر مجموعه اقدامات تأثیرگذار بر تجارت این کشورها که باید مورد توجه قرار گیرد دست می‌گذارد و بر این نکته تأکید می‌کند که شرایط لازم برای اجرای مؤثر موافقت‌نامه‌های سازمان جهانی تجارت در همه اوقات فراهم نبوده است. بنابر این، هرگونه موافقت‌نامه جدید باید ترتیبات کافی را برای کمک به کشورهای در حال توسعه به منظور قادر ساختن آنها به ایجاد زیربناها و سایر شرایط ضروری برای اجرای این موافقت‌نامه‌ها و تضمین این امر که کشورهای مذکور از فرصتهای ایجاد شده توسط خودشان بهره‌مند شوند در نظر گیرد. طرح عمل بانکوک اساساً عناصر محوری یک دستور کار برای «دور توسعه» را که بعداً به بررسی آن خواهیم پرداخت تنظیم کرده است.

به رغم تأثیرات احتمالی که مذاکرات بانکوک بر سازمان جهانی تجارت داشت نباید درباره آن اغراق کرد. نتایج آنکتاد دهم بدون شک باید به عنوان یک اعمال فشار مطلوب بر تلاشهای جاری به منظور ایجاد اعتمادی نو در نظام تجاری چندجانبه تلقی گردد.

راه پیش رو: کاهش «شکاف مشروعیت»

آیا یک «شکاف مشروعیت» وجود دارد؟ از زمان شکست کنفرانس سیاتل به بعد

بحث‌های زیادی درباره «بحران» در نظام تجاری چندجانبه مطرح بوده است. در این خصوص طیف وسیعی از نظرات بروز کرده است. در یک سر این طیف کسانی قرار دارند که تصور می‌کنند این نظام گام‌های آخر خود را برمی‌دارد. اینها شامل بسیاری از سازمان‌های غیردولتی ستیزه جو می‌شود که به گمان خویش برای حفظ جهان از شر سازمان جهانی تجارت از شروع دور جدید مذاکرات تجاری چندجانبه در سیاتل جلوگیری کردند. در این سوی طیف همچنین تعداد زیادی از اعضای جامعه دانشگاهی قرار دارند که از طریق همایش‌های متعددی در آمریکای شمالی، اروپا و سایر نقاط جهان به تجزیه و تحلیل «بحران» در نظام مشغول هستند. در طرف دیگر این طیف حرفه‌ایها - کسانی که در مجموع درگیر مسائل تجاری هستند یا افرادی که درگیر کار روزانه سازمان جهانی تجارت به طور خاص می‌باشند - قرار دارند. این افراد از فرو افتادن در بحث در باره هرگونه بحرانی پرهیز می‌کنند و به ما اطمینان می‌دهند که وضعیت نظام تجاری چندجانبه عادی است.

همان طور که قبلاً یادآوری کردم، نظام تجاری چندجانبه در گذشته نیز بحرانها و مشکلاتی را تجربه کرده است. این بحرانها و مشکلات تازه نیستند. در عین حال، این نظام به رشد خود ادامه داده و احتمالاً در پرتو پیچیدگی مسائل جاری مشکلات جدیدی را نیز تجربه خواهد کرد. به نظر من، وظیفه آینده ما، پیدا کردن راهی برای تأیید پایداری به نظام تجاری چندجانبه‌ای است که در آنکتاب دهم ایجاد شد. یک وظیفه ما رفع آن چیزی است که من آن را «شکاف مشروعیت» نامیده‌ام. این که برای نیل به این مقصود چه باید کرد و یا این که نقش آنکتاب در این خصوص چیست بحثی است که در سطور زیر مورد بررسی قرار می‌گیرد.

سازوکارهای عضویت و الحاق

از سال ۱۹۹۷ به بعد بیش از ۴۰ کشور در فرایند الحاق به سازمان جهانی تجارت قرار داشته‌اند. این کشورها از چین به عنوان پنجمین بلوک بزرگ تجاری جهان تا کشورهای جزیره‌ای کوچک را شامل می‌شود. اعطای کمک فنی به اکثر این کشورها به یک وظیفه

مهم برای آنکتاد تبدیل شده است، آن هم وظیفه‌ای که آنکتاد برای انجام آن کمک قابل توجهی از کشورهای توسعه یافته کمک کننده دریافت کرده است. اکنون به خوبی مشخص شده است که فرایند الحاق به نظام تجاری چندجانبه طاقت فرسا و دردناک است. ۶ کشور (شامل چهار جمهوری سابق شوروی) از ۱۰ کشور که اخیراً به سازمان جهانی تجارت پیوسته‌اند در گروه اقتصادهای در حال گذار قرار دارند. یکی از انتقادات اساسی این است که کشورهایی که تازه به سازمان جهانی تجارت می‌پیوندند مجبور هستند سطوح تعهدات بالاتری نسبت به اعضای قبلی سازمان پذیرا شوند. بعلاوه، این اعتراض نیز مطرح است که به کشورهای در حال توسعه اجازه داده نمی‌شود که از رفتار ویژه و متفاوت موجود در موافقت‌نامه‌های سازمان جهانی تجارت بهره‌مند شوند. بسیاری از کشورهایی که در حال گذار به اقتصاد بازار هستند به اندازه کافی برای قبول تعهدات تجاری که بر عملکرد سازوکارهای بازار مؤثرند آماده نشده‌اند.

توافق بین چین و آمریکا و متعاقب آن توافق این کشور با اتحادیه اروپا پس از ۱۵ سال بالاخره مسیر الحاق چین به سازمان جهانی تجارت را هموار کرد. عضویت چین به میزان زیادی این سازمان را تقویت کرد و گفتمان سنتی آن را تغییر داد. با وجود این، جنبه‌های خاصی از این موافقت‌نامه‌ها، کشورهای یاد شده را به ادامه اقدامات تبعیض آمیز علیه چین برای مدت مشخصی قادر می‌سازد. چنانچه شرکای تجاری چین در این خصوص از خود خویش‌اندازی نشان ندهند، همین امر منبع تنشهای آینده در سازمان جهانی تجارت خواهد بود.

کشورهای با کمترین درجه توسعه‌یافتگی با مشکلات ویژه‌ای روبرو هستند. از ۱۹ کشور با کمترین درجه توسعه‌یافتگی که هنوز عضو سازمان جهانی تجارت نیستند، ۱۰ کشور در فرایند الحاق قرار دارند که از بین آنها فقط وانواتو در مرحله پیشرفته الحاق می‌باشد. با وجود این، یک کشور که در واقع هیچ‌گونه منافع تجاری با وانواتو ندارد، تنها به دلیل این که وانواتو مانع الحاق آن کشور شده بود اصرار دارد که امتیازات تعرفه‌ای بیشتری به دست آورد. همین امر موجب گشته است که وانواتو که تجارت دو جانبه‌اش با آن کشور کمتر از یک میلیون دلار است، تاکنون حدود ۴۰۰ هزار دلار در فرایند الحاق

هزینه کند. در حال حاضر نیز وانواتو مشغول بررسی اقدامات آینده خود که شامل باز پس گرفتن درخواست عضویتش در سازمان جهانی تجارت است می‌باشد. [۷] ارائه طرحی از سوی اتحادیه اروپا برای الحاق «سریع» کشورهای با کمترین درجه توسعه‌یافتگی می‌تواند به عنوان گامی مفید در مسیر تسهیل و تسریع فرایند الحاق این کشورها به سازمان جهانی تجارت باشد. مشکل دیگر این است که کشورهای با کمترین درجه توسعه‌یافتگی که اکنون به سازمان جهانی تجارت می‌پیوندند از رفتار ویژه و متفاوت محروم می‌شوند، حال آنکه این امتیاز برای گروهی از این نوع کشورها که قبلاً امضاکننده موافقت‌نامه‌های این سازمان بوده‌اند فراهم بوده است.

ادغام کشورهای با کمترین درجه توسعه‌یافتگی در نظام تجاری چندجانبه به چیزی بیش از پذیرش مقررات سازمان جهانی تجارت توسط آنها نیاز دارد. این امر مستلزم اتخاذ اقداماتی از سوی شرکای تجاری آنها نیز می‌باشد. ظرفیتهای محدود، زیربنای ضعیف و سطح پایین مهارتها چالش بزرگی فرا روی این کشورها قرار می‌دهد. تقویت ظرفیتهای و تضمین این امر که شالوده صادراتی آنها نه تنها برای شامل شدن محصولات با ارزش بالا رشد کند و متنوع شود بلکه به توسعه پایدار منتهی شود نیازمند اقدامات حمایتی بین‌المللی خاصی از جمله اعطای دسترسی بدون عوارض برای تمامی صادرات این کشورهاست. به طور کلی، یک اقدام ظرفیت‌سازی به منظور فراهم آوردن ابزارهای نهادی و آموزشی که این کشورها برای ارزیابی نتایج سیاستهای تجاری خود لازم دارند باید انجام شود. علاوه بر این، اقدامات مشابهی به منظور برآورده کردن نیازهای اجتماعی باید صورت گیرد. حمایت جامعه بین‌المللی در این فرایند ضروری است. به همین منظور، سومین کنفرانس سازمان ملل متحد درباره کشورهای با کمترین درجه توسعه‌یافتگی در ماه مه ۲۰۰۱ به میزبانی اتحادیه اروپا در بروکسل برگزار شد. ما باید مطمئن باشیم که این بار فرصت از دست نرفته و این اقدام به یک کنفرانس عملی نتیجه محور منتهی گشته است.

فرایند تصمیم‌گیری مشارکتی و مؤثر

چالشی که در زمینه ادغام مؤثر کشورهای با کمترین درجه توسعه‌یافتگی در نظام تجاری چندجانبه فراروی جامعه بین‌المللی قرار دارد مرا به ملاحظه دومین عنصر در مسأله «شکاف مشروعیت» مذکور یعنی تصمیم‌گیری مشارکتی و مؤثر رهنمون کرد. تاکنون مطالب زیادی درباره فرایند اتاق سبز گفته شده است. در خلال دور اروگوئه، من به عنوان سفیر برزیل، یکی از ساکنان اتاق سبز بوده‌ام. باید این نکته را پذیرفت که به منظور افزایش کارایی، جمع شدن گروه‌های کوچک برای بحث درباره مسائل خاص و حتی بسیار فنی یک امر عادی است. مشکل زمانی ایجاد می‌شود که تصمیمات اتخاذ شده در چنین گروه‌هایی را بخواهند برآنهایی که در جمع آنها حاضر نبوده‌اند تحمیل کنند. اکنون حتی تصور این که بتوان موافقت‌نامه‌ها را بین یک گروه کوچک از کشورها در وضعیتی غیرشفاف مورد بحث و بررسی قرار داد و سپس آن را به سایر اعضا تحمیل کرد امکانپذیر نیست. این واقعیت به طور آشکار در بیانیه‌های شدید صادره در سیاتل توسط گروه‌های آمریکای لاتین و کارائیب و آفریقا مبنی بر این که آنها با موافقت‌نامه‌هایی که به طور کامل در مذاکراتشان شرکت نداشته باشند موافقت نخواهند کرد، نمایان گردیده است.

یک تحول مهم در نظام جدید که ارتباط نزدیکی با مسأله مشارکت مؤثر دارد این است که در این نظام همه کشورها تعهدات یکسانی را تقبل کرده‌اند. برخلاف قبل که کشورها می‌توانستند با مجال کافی و پس از بررسی جزئیات موافقت‌نامه‌ها در پایتخت‌های خود درباره قبول یا عدم پذیرش یک موافقت‌نامه تصمیم‌گیری کنند، اکنون سازمان جهانی تجارت بر مبنای مفهوم تعهد واحد بنا شده است که در دور اروگوئه ایجاد گردید و از همه کشورهای عضو یک موافقت‌نامه می‌خواهد که در یک زمان کل آن را بپذیرا شوند. بنابر این، هیأت‌های کشورهای عضو سازمان جهانی تجارت اکنون از این امر بخوبی آگاه هستند که تصمیماتی که به طور غیر رسمی در این سازمان اتخاذ می‌شود، در نهایت به قبول تعهدات جدید، لزوم تصویب قوانین جدید، تغییرات پرهزینه در نظـام اداری و رقابت بیشتر

منجر خواهد شد. بر این مبنا، برای آنها قابل قبول نیست که از فرایند تصمیم‌گیری کنار گذاشته شوند. هیچ دولتی یارای آن را ندارد که به مجلس خود بگوید که مقاماتش در اتخاذ تصمیماتی که باید جزو قوانین ملی آن کشور شود، دخالت نداشته‌اند. بعلاوه، افزایش پاسخگویی در کشورهای در حال توسعه آنها را به مذاکره‌کنندگان تجاری سمج‌تری تبدیل کرده است، زیرا اکنون گروه‌های ذی نفوذ مختلف در این کشورها به دنبال آن هستند که نشانه‌ای از این که دولت‌هایشان به اندازه کافی از منافع ملی دفاع نکرده‌اند بیابند. همان طور که نماینده تجاری ایالات متحده آمریکا در پایان کنفرانس سیاتل تصریح کرد، باید شیوه‌های مذاکره و تصمیم‌گیری مبتکرانه‌تری تدوین شود.

شواهد زیادی حاکی از آن است که این مفهوم از کنار گذاشته شدن از فرایند تصمیم‌گیری بشدت احساس می‌شود. بنابر این، تصور یک گروه محدود مشورتی به مفهوم عدم شروع کار است.

با وجود این، برخی تحولاتی که در راه هستند می‌تواند این فرایند را تسهیل کند. یکی از این تحولات تقویت همبستگی درون منطقه‌ای بین کشورهای در حال توسعه است که به هماهنگی شدیدتر و تقسیم وظایف و نیز ایجاد این امکان که به رغم حضور تعداد زیادی از هیأت‌ها تنها تعداد معدودی در عمل در بحث شرکت کنند، منجر گشته است.

فرایند سیاتل توانایی کشورهای در حال توسعه را برای بر عهده گرفتن یک نقش فعال در تنظیم دستور کار مذاکرات تجاری چندجانبه آینده نشان داد. آنکتاد در چارچوب «دستور کار مثبت» خود که در بالا توضیح داده شد، از طریق ارائه داده‌های پژوهشی، تحلیلی و مفهومی لازم برای تنظیم مواضع مذاکراتی کشورهای در حال توسعه در پرتو منافع تجاری آنها به کمک این کشورها آمده است. متعاقب راهبرد جدیدی که در نشست بانکوک تنظیم شد، کمک‌های آنکتاد اکنون سطوح منطقه‌ای را مدنظر قرار داده است تا از این طریق بتواند به کشورهای در حال توسعه در همگرایی اقتصادی و هماهنگی مواضع خود برای تعامل بهتر با طرف‌های مذاکراتی خود در مذاکرات چندجانبه کمک کند. هدف برنامه دیپلماسی تجاری آنکتاد کمک به مقامات کشورهای در حال توسعه برای کسب مهارت‌های مذاکره و حمایت از اقدامات نهاد‌های کشورهای در حال توسعه

برای گنجاندن چنین آموزشهایی در برنامه‌های عادی آنها است.

با وجود این، باید توجه داشت که تلاش برای کسب مهارت‌های مذاکراتی و تعریف روشن اهداف مذاکره به تنهایی نمی‌تواند بر تفاوت‌های بزرگ در میزان توانایی‌های سیاسی و اقتصادی غلبه کند. اگر چه ایجاد ائتلاف و هماهنگی منطقه‌ای می‌تواند به تقویت این تواناییها کمک کند، اما در نهایت مهمترین اهرم موجود در دسترس این کشورها انکار مشروعیت موافقت‌نامه‌هایی است که بدون مشارکت آنها شکل گرفته است.

همان طور که جوزف استیگلیتز در مقاله‌ای قبل از کنفرانس سیاتل تصریح کرده است، سازمانهای بین‌المللی مستقیماً نه در برابر شهروندان بلکه در برابر دولتهای ملی و بویژه در برابر مؤسسات موجود در داخل این کشورها مسئول هستند. این سازمانها فاقد مشروعیت دموکراتیک ناشی از فرایند رأی‌گیری هستند. بنابر این، آنها باید مشروعیت خود را از شیوه اداره امورشان به دست آورند. وی مدعی است که «اگر سیاستها بر مبنای مباحثات گسترده بین‌المللی و یک فرایند جهانی اجماع‌سازی اتخاذ شود، در آن صورت مشروعیت آنها تقویت می‌شود. اما برعکس، اگر سیاستها فقط بیانگر قدرت چند کشور بزرگ (همچون گروه ۷، گروه ۴ یا گروه یک) باشد مشروعیت آنها کاهش می‌یابد. همچنین اگر سیاستها منعکس‌کننده منافع و علایق خاصی تلقی شود مشروعیت کاهش می‌یابد» [۸] با توجه به این واقعیت، به نظر می‌رسد که کنفرانس سیاتل در زمانی برگزار شد که چنین جنبه‌های نامطلوبی شایع بود.

پروفسور کوهن در مقاله جالبی که همراه پروفسور نای به کنفرانسی که در ژوئن ۲۰۰۰ به افتخار ریمون ورنون فقید در دانشگاه هاروارد برگزار شده بود ارائه نمود، تأکید کرده است که مشروعیت نهادها نه تنها از "داده‌ها" در شکل روبه‌ها و پاسخگویی بلکه از «ستاندها» که توانایی آنها برای وصول به نتایج است، حاصل می‌شود. [۹] آنها معتقدند که سازمان جهانی تجارت معطوف به آزادسازی تجاری است که «ممکن است حتی در صورت فقدان شیوه‌های تضمین‌کننده شفافیت و مشارکت مقداری مشروعیت به سازمان جهانی تجارت اعطا کند». بدین طریق، این سازمان یک عنصر قدرتمند خود یعنی «شرکت‌های چند ملیتی که به دنبال گسترش صادرات و سرمایه‌گذاری‌هایشان به خارج

هستند» را راضی کرده است. از نظر بسیاری از ناظران تحلیل استیگلیتز با تحلیل کوهن و نای به یک نتیجه می‌رسد و آن «شکاف مشروعیت» است که نیازمند از بین بردن می‌باشد.



تقسیم عادلانه منافع

سومین عنصر مهم مسأله «شکاف مشروعیت» تضمین تقسیم عادلانه منافع نظام است. نابرابریهایی که آنکتاد دهم بر آن صحنه گذاشته است نابرابریهای موجود در نفس مقررات و تعهدات سازمان جهانی تجارت مؤثر بر کشورهای در حال توسعه و نابرابری کشورها در کسب منافع اقتصادی از این مقررات و تعهدات و از آزادسازی تجاری که آنها در چارچوب مذاکرات ارائه می‌دهند را شامل می‌شود.

نمونه‌های نابرابریهای گروه اول بخوبی در بررسیهای مختلف از جمله توسط آنکتاد در چارچوب اعمال دستور کار مثبت آن نشان داده شده است. [۱۰] این نمونه‌ها بخوبی در پیشنهادات ارائه شده توسط کشورهای در حال توسعه به فرایندی که به سیاتل منجر شد، منعکس شده است. بسیاری از آن پیشنهادات بیانگر این احساس است که نتایج دور اروگوئه نابرابریهایی بود که در پشت حقوق و تعهدات چندجانبه پنهان شده بود و اکنون اولین هدف هر طرح جدید تجاری چندجانبه باید اصلاح این نابرابریها باشد. این امر در این موضع منعکس شده است که اجرای این تعهدات باید در اولویت قرار گیرد و طرحهای جدید باید اجرای مؤثر تعهدات به نفع کشورهای در حال توسعه را مدنظر قرار دهد.

این تعهدات به حوزه‌هایی همچون یارانه‌های کشاورزی، عوارض ضدقیمت‌شکنی (دامپینگ)، تعرفه‌های حداکثری که فرا روی کالاهای صادراتی کشورهای در حال توسعه قرار دارد، فقدان تعهدات معنادار درباره انتقال اشخاص حقیقی، حذف تدریجی سهمیه‌ها در بخش پوشاک و منسوجات و توسعه انتقال تکنولوژی مربوط می‌شود. این تعهدات بشدت با مقررات شدیدی که کشورهای در حال توسعه باید در دور اروگوئه می‌پذیرفتند و نیز دوران کوتاه انتقالی که برای اجرای آنها در نظر گرفته شده بود، در تضاد است. کشورهای در حال توسعه همچنین خود را در استیفای حقوقشان در سازمان جهانی تجارت، بویژه در آنجا که تصمیمات هیأت حل اختلاف و رکن استینافی این سازمان با اختیارات انحصاری کنفرانس وزیران و شورای عمومی برای تفسیر مقررات در تضاد است، ناتوان تلقی می‌کنند.

کشورهای در حال توسعه غالباً برداشتشان این است که در واقع کشورهای توسعه یافته از رفتار ویژه بهره‌مند می‌شوند، زیرا آنها مجاز هستند از شیوه‌هایی که به دلایل فنی برای کشورهای در حال توسعه فراهم نیست، استفاده کنند. این شیوه‌ها عمدتاً به اطلاعات و شرایطی که در زمان تأسیس سازمان جهانی تجارت پدیدار گشت یا شیوه‌هایی که به دلایل مالی در اختیار کشورهای در حال توسعه نیست، مربوط می‌شود. در این بررسی، این امر بیش از هر چیز در مورد کشاورزی آشکار است. در این بخش، کشورهای بزرگ تجاری حق اعطای یارانه‌های صادراتی را برای خود محفوظ می‌دارند، جلو صادرات و تولیدات داخلی کشورهای در حال توسعه را می‌گیرند، به تولیدات داخلی خود یارانه می‌دهند، تعرفه‌ها را در نرخهای بالای ۱۰۰ درصد نگاه می‌دارند، و یک سازوکار حفاظتی ویژه اعمال می‌کنند که در چارچوب آن بتوانند محدودیتهایی را بر مبنای قیمت‌های بین‌المللی یا حجم واردات بدون تحمل هرگونه زیانی اعمال کنند. بعلاوه، «شرط صلح» در بخش کشاورزی تا سال ۲۰۰۳ پایان نمی‌یابد و بعد از آن نیز قابل تمدید است. همچنین دوره انتقالی برای محدودیتهای تدریجی در بخش منسوجات و پوشاک تا ابتدای سال ۲۰۰۵ ادامه می‌یابد که موجب آزادسازی اندک آن تا آخرین موعد می‌شود. (این موضوع با دوران انتقالی کوتاهتر برای موافقت‌نامه‌های تریپس و تریمز تفاوت دارد). علاوه بر این، عوارض ضدقیمت‌شکنی در برابر سازوکار حل اختلاف از حفاظت نسبی برخوردارند. بالاخره این که مذاکرات بعد از دور اروگوئه به آزادسازی قابل توجه خدمات مالی و مخابراتی و نیز محصولات فناوری اطلاعاتی منجر شده، اما در خصوص صادرات کالاها و خدمات مربوط به کشورهای در حال توسعه همچون انتقال افراد آزادسازی بسیار اندکی به ارمغان آورده است.

علاوه بر این، کشورهای در حال توسعه تعهدات خویش را سنگین تلقی می‌کنند. به دلیل ناکافی بودن منابع اجرایی و عدم دسترسی به منابع مالی لازم، دورانهای انتقالی که برای کشورهای در حال توسعه به منظور اجرای موافقت‌نامه‌ها در نظر گرفته شده است کافی نیست. من در اظهارات متعدد اعلام کرده‌ام که کشورهای توسعه یافته که برای اجرای تعهداتشان در گات در بخشهای کشاورزی و منسوجات از «دورانهای انتقالی»

نزدیک به نیم قرن بهره‌مند بوده‌اند اکنون از کشورهای در حال توسعه می‌خواهند که تعهدات مربوط به حقوق مالکیت فکری را که در آن هیچ‌گونه سابقه قانونگذاری ندارند فقط در عرض پنج‌سال اجرا کنند. افزایش مدت دوران انتقالی (بویژه در موافقت‌نامه‌های تریپس و تریمز و موافقت‌نامه ارزشگذاری گمرکی) یک عنصر محوری پیشنهادات کشورهای در حال توسعه است.

کشورهای در حال توسعه از یک «ماده صلح» حمایت می‌کنند که طبق آن کشورهای توسعه یافته می‌توانند علیه آن دسته از کشورهای در حال توسعه که قبل از پایان دورانهای انتقالی تعهداتشان را انجام ندهند به سازوکار حل و فصل اختلافات سازمان جهانی تجارت متوسل شوند. چنین موضوعی در خصوص تعهد کشورهای در حال توسعه به تکمیل تعهداتشان در زمینه کشاورزی تا سال ۲۰۰۳ مصداق دارد. متأسفانه، چنین اختلافاتی قبلاً به اتهام عدم اجرای موافقت‌نامه‌های تریپس و تریمز آغاز شده است.

در مورد هزینه اجرای این موافقت‌نامه‌ها مطالعات و بررسیهای زیادی صورت گرفته است. برای اولین بار، آنکتاد در سال ۱۹۹۴ برآورد کرد که هزینه اجرای موافقت‌نامه تریپس برای یک کشور کمتر توسعه یافته در سال اول به حدود ۲۰ میلیون دلار بالغ خواهد شد. [۱۱] بررسیهای جدیدتر بانک جهانی رقمهای چشمگیری را نشان می‌دهد. برآورد این بررسیها حاکی از آن است که هزینه‌های اجرای سه موافقت‌نامه تجاری چندجانبه (شامل موافقت‌نامه‌های اقدامات بهداشتی و بهداشت گیاهی، جنبه‌های تجاری حقوق مالکیت فکری و ارزشگذاری گمرکی) با کمکهای توسعه‌ای اعطایی به یک کشور در حال توسعه برابر است. [۱۲]

یک دلیل دیگر برای ناامیدی این است که در بسیاری از موافقت‌نامه‌ها مفاد مربوط به رفتار ویژه و متفاوت در شکل بندهای حاوی اصطلاح «بیشترین تلاش» مطرح شده است. این امر، تشخیص این که این مفاد به طور مؤثر اجرا شده است یا نه را دشوار می‌سازد. در این موارد، درخواستهایی برای «عینی سازی» این مفاد در زمینه‌های کلیدی همچون ضدقیمت‌شکنی، اقدامات بهداشتی و بهداشت گیاهی و جنبه‌های تجاری حقوق مالکیت فکری که همگی در بردارنده منافع حیاتی برای کشورهای در حال توسعه می‌باشد، صورت

گرفته است. در این چارچوب، نوعی تجدید نظر در اصل رفتار متفاوت و مطلوبتر با کشورهای در حال توسعه به چشم می‌خورد. کشورهای در حال توسعه دیگر رفتار ویژه و متفاوت را با استثنائات عمومی مقررات یکسان تلقی نمی‌کنند. آنها به دنبال تفسیر و تعبیری از این قواعد هستند که در پرتو آن بتوانند مشکلات واقعی که هنگام اجرای موافقت‌نامه‌ها با آن روبرو می‌شوند یا مشکلاتی که در نتیجه اجرای موافقت‌نامه‌های تجاری چندجانبه توسط شرکای تجاری آنان فرا روی صادرکنندگانشان قرار می‌گیرد را مورد توجه قرار دهد. هدف پیشنهادات مربوط به مقررات ضدقیمت‌شکنی، یارانه‌ها و اقدامات جبرانی ارائه مفادی است که بیانگر واقعیت‌های شرایط پیش روی کشورهای در حال توسعه در رقابت برای تجارت جهانی باشد.

نوع دوم نابرابری که قبلاً به آن اشاره شد، به ناتوانی کشورهای در حال توسعه در بهره‌گیری از این نظام مربوط می‌شود. کشورهای در حال توسعه برای این که بتوانند حقوقشان را به شیوه‌ای اجرا کنند که شرکای تجاری قدرتمندتر آنها به قواعد احترام بگذارند نیازمند تربیت و تقویت ظرفیتهای دولتهایشان به منظور مشارکت فعالتر در بحث‌های روزانه سازمان جهانی تجارت درباره موضوعاتی که برای کشورهای آنها اهمیت حیاتی دارد هستند. به منظور بهره‌مندی از فرصتهای دسترسی به بازار ارائه شده، بسیاری از کشورهای در حال توسعه باید بر موانع عرضه فایق آیند و زیر بنای تولیدی خود را از طریق سرمایه‌گذاری، فناوری و مهارتهای مدیریتی توسعه و تنوع بخشند.

تعداد زیادی از کشورهای در حال توسعه با مشکلاتی در جذب سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی و دسترسی به فناوری برای ایجاد یک ظرفیت عرضه رقابتی مواجه هستند. اگر چه برای رفع این مشکل ایجاد شرایط مطلوب سرمایه‌گذاری در کشورهای در حال توسعه ضروری است، اما کل جوانب این مسأله «طرف عرضه» در چارچوب نظام تجاری چند جانبه نیز قابل حل است. دسترسی مطمئن به بازارها برای جذب سرمایه‌گذاری صادرات-محور حیاتی است. به همین دلیل است که آنکتاد بر نیاز به حفظ نظام عمومی ترجیحات و سایر موافقت‌نامه‌های ترجیحی برای کشورهای در حال توسعه، مقررات آسانتر درباره اقدامات ضدقیمت‌شکنی و اقدامات جبرانی و مهمتر از همه اجباری کردن

ترتیبات دسترسی بدون عوارض به نفع کشورهای با کمترین درجه توسعه‌یافتگی تأکید کرده است.

کشورهای در حال توسعه قادر نیستند بدون دسترسی گسترده‌تر به فناوری ظرفیت عرضه رقابتی‌تر ایجاد کنند. اکنون نگرانی این است که همان‌طور که چند دهه قبل پیش‌بینی می‌شد به موازات پیشرفتهای فناوری، شکاف بین کشورهای توسعه‌یافته و در حال توسعه به جای کم شدن، افزایش می‌یابد. جفری ساچز در کنفرانس مذکور در دانشگاه هاروارد در ژوئن ۲۰۰۰ نقشه‌ای از جهان ارائه کرد که ۲۳ کشور جهان را که بیشترین ابتکارات فناورانه جهان را در سال ۱۹۹۷ عرضه کرده‌اند، نشان می‌داد. در حالی که برخی کشورها قادرند فناوریهای جدید را وارد ساختارهای تولید و مصرفشان بکنند، عده‌ای دیگر کشورهای جدا افتاده از لحاظ فناوری تلقی می‌شوند. [۱۳]

ماده ۷ موافقت‌نامه جنبه‌های تجاری حقوق مالکیت فکری تصریح می‌کند که حفظ و اجرای حقوق مالکیت فکری باید به گسترش ابتکارات فناورانه و انتقال و انتشار فناوری کمک کند. در اولین ارزیابی آنگتاد از نتایج دور اروگوئه آمده است که اگر چه ممکن است موافقت‌نامه جنبه‌های تجاری حقوق مالکیت فکری به قیمت‌های بالاتر برای فناوریهای وارداتی برای کشورهای در حال توسعه منجر شود، اما حمایت شدیدتر از حقوق مالکیت فکری به ظهور فرصتهای بزرگتری برای انتقال فناوری بویژه فناوریهای جدید منجر خواهد شد. بخش اول این نظر تحقق یافته است، اما بخش دوم آن تاکنون چیزی غیر از یک آرزو برای بسیاری از کشورهای در حال توسعه نبوده است. [۱۴]

بعلاوه، ماده ۴ موافقت‌نامه عمومی تجارت خدمات (گاتس) خواستار مذاکره بر سر تعهدات خاص توسط کشورهای در حال توسعه در ارتباط با «دسترسی آنها به فناوری بر مبنای تجاری» شده است.

اکنون موضوع بحث توزیع منافع جهانی شدن است. مقررات تنظیم شده در طول دور اروگوئه یک چارچوب حقوقی کارآمد فراهم نمود که صاحبان فناوری و سرمایه - شرکتهای فراملی - را به استفاده از توانمندیهایشان قادر می‌نماید. در واقع «سازمان جهانی تجارت به عنوان یک قانون اساسی برای یک اقتصاد جهانی واحد توصیف شده

است» [۱۵] این یک امر اجتناب ناپذیر است که اگر نظام تجاری چند جانبه با فرصت‌های تجاری و سرمایه‌گذاری ارائه شده توسط فناوریهای جدید هماهنگ نگردد به یک پدیده نامربوط تبدیل خواهد شد. با وجود این، مقررات و «شبکه‌های تأمین اجتماعی» ضروری برای حمایت و افزایش منافع کسانی که هنوز قادر به بهره‌مندی از جهانی شدن نیستند یا حتی برای جلوگیری از زیان دیدن آنها توسط این روند فراهم نشده است. در این چشم‌انداز، نظام تجاری چندجانبه یک «مسیر سریع» ارائه می‌کند که به برخی اجازه می‌دهد سریعتر به جلو بروند و دیگران را پشت سرگذارند. بنابراین، اعتماد سازی در نظام و کاهش «شکاف مشروعیت» نیازمند یک برنامه «اقدام مثبت» است تا با ارائه فرصت‌های ویژه به آنهایی که قادر به رقابت نیستند کمک کند به طور رقابتی تولید و تجارت کنند. یک اقدام واقعی با «دور توسعه» مرتبط است.

به سوی یک «دور توسعه‌ای»

عبارت جاری «اعتمادسازی» در سازمان جهانی تجارت در بردارنده تصمیمی برای شروع یک فرایند به منظور بیان مسائل مرتبط با اجرای موافقت‌نامه‌هاست.

این فرایند سازوکاری برای بررسی مسائل و نگرانیهای عمده مربوط به اجرای موافقت‌نامه‌ها، بویژه آن مسائل و نگرانیهایی که در برهه آماده‌سازی برای سومین کنفرانس وزیران توسط تعدادی از کشورهای در حال توسعه مطرح شده بود ایجاد می‌کند. آنچه در این میان از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است اشاره ویژه به بندهای ۲۱ و ۲۲ پیش‌نویس سند ۱۹ اکتبر ۱۹۹۹ وزیران است که نشان دهنده پیشنهاداتی است که توسط کشورهای در حال توسعه در طول فرایند آماده‌سازی برای سیاتل ارائه شده است. این پیشنهادات در جلسات ویژه شورای عمومی بررسی شده و قبل از چهارمین نشست کنفرانس وزیران تکمیل گردیده است. این کار دست‌کم اولین گام به سوی یک «دور توسعه‌ای» را تشکیل می‌دهد.

این که یک دور مذاکرات چندجانبه را «دور توسعه» بخوانیم، به خودی خود آن را به یک دور توسعه تبدیل نمی‌کند. من در سخنرانی‌ام در سومین نشست کنفرانس وزیران

سازمان جهانی تجارت در ۳۰ نوامبر ۱۹۹۹ در سیاتل، روی نیاز به تبدیل الفاظ و شعارها به عمل و اقدام به منظور کاهش «شکاف مشروعیت» از طریق نشان دادن توان ارائه منافع عادلانه برای همه اعضا تأکید کردم.

شروع نشدن دور هزاره در سیاتل نباید به عنوان مانعی برای دنبال کردن اهداف و نیز اقدام برای تقویت و توسعه نظام تجاری چندجانبه تلقی شود. اکنون نیز که دور دوحه شروع شده است، نتایج آن مهم است نه اسم آن. یک «دور توسعه‌ای» می‌تواند نتایج حداقلی‌زیر را حاصل کند:

در بخش کشاورزی: کاهش شدید یارانه‌های صادراتی گسترده اعطایی کشورهای پیشرفته و نیز برنامه‌ای برای حذف کامل آنها؛ افزایش قابل توجه در سهمیه‌های تعرفه‌ای، همراه یک چارچوب برای مذاکرات مؤثر به منظور کاهش یارانه‌های داخلی؛ کمک بیشتر به کشورهای در حال توسعه به منظور توانمند کردن آنها برای تطابق با مقررات بهداشتی و بهداشت گیاهی؛ تبدیل نیازهای کشورهای در حال توسعه واردکننده خالص مواد غذایی و نیز کشورهای با کمترین درجه توسعه‌یافتگی به مقررات معناداری فراتر از کمک غذایی. علاوه بر این، دور جدید می‌تواند با گنجانیدن یک «جعبه توسعه» نیازهای کشورهای در حال توسعه با جمعیت زیاد که اغلب آنها در بخش کشاورزی فعال هستند و نیز نیازهای اقتصادهای کوچک جزایر آسیب‌پذیر را مدنظر قرار دهد.

در بخش خدمات: بهبود الزامات مربوط به انتقال اشخاص حقیقی شامل اقداماتی برای کاهش حدود و بهبود شفافیت و پیش‌بینی نیازهای اقتصادی مربوطه و افزایش شناخت شرایط حرفه‌ای و اعلام رویه‌های ضدقیمت‌شکنی بویژه آنجا که این رویه‌ها به زیان کشورهای در حال توسعه عمل می‌کنند از قبیل رویه‌های ضدقیمت‌شکنی در بخش گردشگری. این هدف از طریق ایجاد ترتیباتی برای عملیاتی کردن بیشتر ماده ۴ موافقت‌نامه عمومی تجارت خدمات بویژه مفاد مربوط به دسترسی به فناوری و شبکه‌های اطلاع‌رسانی تحقق می‌یابد.

در مورد مسأله اجرای تعهدات: ایجاد یک «شرط صلح» به منظور اعطای فرصت بیشتر به کشورهای در حال توسعه برای اجرای تعهدات مربوط به موافقت‌نامه‌های کلیدی، ارائه

تفاسیر بیشتر از موافقت‌نامه‌های تجاری چندجانبه به منظور مقابله با مسائلی که کشورهای در حال توسعه را در دسترسی به بازارها ناامید می‌کند بویژه در موافقت‌نامه‌های مربوط به ضدقیمت‌شکنی و یارانه‌ها و اقدامات جبرانی، تسریع در زمانبندی سهمیه‌های منسوجات، و تبدیل اصطلاح «بیشترین تلاش» مربوط به رفتار ویژه و متفاوت به مقررات اجباری.

در موافقت‌نامه جنبه‌های تجاری حقوق مالکیت فکری: ایجاد اعتماد بین اعضا از طریق پیدا کردن شیوه‌های مؤثر برای گسترش انتقال فناوری و فراهم نمودن انگیزه‌های مالی و غیرمالی به منظور کمک به اجرای منعطف این موافقت‌نامه.

در مذاکرات تعرفه‌ای: کاهش سقف و تعرفه‌های پلکانی و متوقف کردن (یا حذف) ترجیحات نظام عمومی ترجیحات به منظور توانمند کردن کشورهای در حال توسعه برای حفظ شرایط کنونی خود در دسترسی به بازارها.

در الحاق به سازمان جهانی تجارت: تسهیل این فرایند از طریق ترتیبات روانتر بویژه برای کشورهای با کمترین درجه توسعه‌یافتگی و ترتیباتی برای تضمین این که همه کشورهای در حال پیوستن از جمله کشورهای با کمترین درجه توسعه‌یافتگی از مفاد رفتار ویژه و متفاوت در موافقت‌نامه‌های تجاری چندجانبه بهره‌مند شوند.

در خصوص اقدامات مطلوب کشورهای با کمترین درجه توسعه‌یافتگی: تبدیل اقدامات کنونی به یک نظام همبسته به منظور فراهم نمودن برخورد بدون عوارض و بدون سهمیه با صادرات این کشورها به شیوه اجباری به طوری که هرگونه بی‌توجهی به این اقدامات مشمول نظام کلی سازمان جهانی تجارت از قبیل موافقت‌نامه اقدامات حفاظتی و تفاهمنامه حل و فصل اختلافات باشد.

به منظور پیشرفت در این مسیر، همان طور که در نظرات مطرح شده در نشست دهم آنکتاد و جو حاکم بر آن منعکس گردیده است، نظام تجاری چندجانبه باید در برابر اجماع‌های در حال ظهور در جامعه بین‌المللی نفوذ ناپذیرتر شود. من در سخنرانی اختتامیه آن کنفرانس در ۱۹ فوریه ۲۰۰۰ تصریح کردم که اعلام این نکته که اکنون اجماع «بانکوک» جایگزین اجماع دهه ۱۹۸۰ «واشنگتن» می‌شود ماجراجویانه تلقی می‌شود. [۱۶]

دستاورد ما این است که اهداف متضاد را به جریان‌های پویا تبدیل کنیم و به تدریج

آنها را به سمت زمینه‌های مشترکی هدایت نماییم. من همچنین این دیدگاه را مطرح کردم که بنای یک جامعه بین‌المللی باید متکی بر مفهوم بنیادی تعامل عمومی باشد. با وجود این، تعامل روابط اقتصادی بین‌المللی باید واقعی باشد. این نظام صرفاً نباید یک نظام قراردادی باشد. این نظام همچنین نمی‌تواند بر پایه برابری اسمی کشورهایی که در تمام رویه‌های مذاکراتی، تصمیم‌گیری و حل و فصل اختلاف مورد خیانت واقع می‌شوند بنا گردد. از آنجا که تاکنون ادغام در اقتصاد جهانی تنها بر تعداد معدودی از کشورهای در حال توسعه تأثیر گذاشته است، اقتصاد جهان هنوز متفرق است. در چنین جهانی، تعامل واقعی به مفهوم توجه به ساختارهای اقتصادی مؤثر بر نابرابری است. تعامل واقعی را باید ایجاد کرد.

برطرف کردن «شکاف مشروعیت» نیازمند تلاش‌های جدی برای ایجاد تعامل واقعی و ایجاد شرایطی برای موفقیت یک «دور توسعه‌ای» جدید است. اینها اجزاء مهم یک تحرک و تعهد جدید برای نظام تجاری چندجانبه است.



یادداشتها

۱- این مقاله ترجمه اثر زیر است:

Rubens Ricupero, "Rebuilding Confidence in the Multilateral Trading System: Closing the 'Legitimacy Gap", in Gary P. Sampson, ed. **The Role of the World Trade Organization in Global Governance** (Tokyo, New York, Paris: United Nations University Press, 2001).

2- UNCTAD, tenth session, Bangkok, 12-19 February 2000, **Plan of Action**, Doc. TD/386, online at <http://www.unctad-10.ch/pdfs/ux-td386.en.pdf>.

3- Reproduced in UNCTAD, **A Positive Agenda for Developing Countries: Issues for Future Trade Negotiations**. UNCTAD/ITCD/TSB/10, Geneva and New York, 2000.

4- See Rubens Ricupero, "Los países en desarrollo y la Ronda Uruguay: desencuentros de un amor no correspondido?", in Patricio Leiva, ed. **La Ronda Uruguay y el Desarrollo de América Latina**. Santiago, Chile: Clepi, 1994.

5- Rubens Ricupero, "Integration of Developing Countries into the Multilateral Trading System," in J. Bhagwati and M. Hirsch, eds., **The Uruguay Round and Beyond: Essays in Honour of Arthur Dunkel**. Berlin: Springer, 1998.

6- UNCTAD X, **Plan of Action**.

7- Roman Greenberg, "The Pacific Island States and the WTO: Towards a Post-Seattle Agenda for the Small, Vulnerable States," Suva, 2000 (mimeo).

8- Joseph Stiglitz, "The Trading System at the Millennium," in Roger B. Porter and Pierre Sauve, eds., **The WTO and the Future of the Multilateral Trading System**. Cambridge, MA: Harvard University Press, 2000, p.38-39.

9- Robert O. Keohane and Joseph S. Nye, Jr., "The Club Model of Multilateral Cooperation and the World Trade Organization: Problems of Democratic Legitimacy," paper presented to a conference entitled "Efficiency, Equity and Legitimacy: The Multilateral Trading System at the Millennium," 1-2 June 2000, Cambridge, MA.

10- UNCTAD, **A Positive Agenda for Developing Countries**.

11- See UNCTAS/TDR/14 (Supplement), Geneva, August 1994, p.202. See also UNCTAD, **The TRIPS Agreement and Developing Countries** (commissioned by the World Intellectual Property Organization), UNCTAD/ITE/1, 1 March 1997.

12- J.M. Finger and P. Sachler, "Implementation of the Uruguay Round Commitment: The Development Challenge," paper presented to the Conference on the WTO Negotiations, Geneva, September 1999.

13- Jeffery D. Sachs, "A New Framework for Globalization," paper presented to a conference entitled "Efficiency, Equity and Legitimacy: The Multilateral Trading System at the Millennium," 1-2 June 2000, Cambridge, MA.

14- See Carlose Correa, "Technology Transfer in the WTO Agreements," in UNCTAD, **A Positive Agenda for Developing Countries**.

15- Statement by Renato Ruggiero at the Trade and Development Board of UNCTAD, 8 October 1996.

16- Closing Statement by Rubens Ricupero, Secretary-General of UNCTAD, at UNCTAD X, Bangkok, 19 February 2000, "From the Washington Consensus to the Spirit of Bangkok: Is There a Bangkok Consensus or Bangkok Convergence? ", online at <http://www.unctad10.ch/index-en.htm>.

