

موانع مشارکت کشورهای در حال توسعه در سیستم حل و فصل اختلافات سازمان تجارت جهانی

دیدخت صادقی حقیقی^۱

عضو هیئت علمی دانشکده علوم سیاسی دانشگاه آزاد اسلامی واحد تهران مرکزی

لیلا رئیسی

استادیار حقوق بین الملل عمومی دانشگاه آزاد اسلامی واحد اصفهان (خوراسگان)

(تاریخ دریافت ۹۴/۹/۱۴ - تاریخ تصویب ۹۵/۳/۱۴)

چکیده

تفاهم‌نامه حل و فصل اختلافات سازمان تجارت جهانی در سال ۱۹۹۵ تدوین گردید و هدف آن استقرار یک سیستم حقوقی منسجم بر مبنای دسترسی برابر تمام کشورهای عضو به نهاد حل اختلاف و ایجاد تصمیماتی بر مبنای قواعد حقوقی بجای تصمیم‌گیری توسط قدرتهای اقتصادی بوده است. بیش از سه چهارم اعضای سازمان تجارت جهانی را کشورهای در حال توسعه تشکیل می‌دهند که دارای نظام‌های اقتصادی ضعیف و شکننده هستند، از این روی در تفاهم‌نامه مقرراتی تحت عنوان «رفتار ویژه و متفاوت» در نظر گرفته شده که امتیازاتی را به کشورهای در حال توسعه اعطا می‌نماید که هدف آن ایجاد زمینه‌ای مساعد برای مشارکت هرچه بیشتر این کشورها در رکن حل اختلاف می‌باشد. اما کشورهای مذکور جهت

بهره‌مند شدن از امتیازات حمایتی و سازوکارهای حل و فصل اختلافات با مشکلات و چالش‌هایی روبرو هستند که منجر به مشارکت محدود آنها در این رکن گردیده است. این نوشتار فرض می‌کند که کشورهای در حال توسعه نتوانسته‌اند از رژیم حل اختلاف منتفع شوند و نتیجه می‌گیرد که عمدتاً محدودیت‌های واقعی آنها ناشی از مشکلات تجاری و سیاسی داخلی بوده که بایستی بر آنها فائق شوند.

واژه‌های کلیدی: سازمان تجارت جهانی، اقدام متقابل، رفتار ویژه و متفاوت، رکن حل

اختلاف، تجارت جهانی

مقدمه

سیستم حل و فصل اختلافات سازمان تجارت جهانی^۱ در موافقت‌نامه دور اروگوئه^۲ در ۱۹۹۵ کاملترین شکل را تحصیل نمود. (پورسید، ۱۳۷۵، ۲۳) بر این اساس، یک تفاهم‌نامه که قواعد حل و فصل دعاوی را مشخص کرده و در ۲۷ ماده تنظیم شده است، ارائه گردید. (مافی، ۱۳۹۲، ۲۳۴) همچنین با ایجاد رکن حل اختلاف مبنای حقوقی نظام حل و فصل اختلافات سازمان تجارت جهانی گسترده‌تر و قانونمندتر از نظام حقوقی گات ۱۹۴۷ گردید.

مکانیزم حل اختلاف در گات در دو ماده ۱۳ و ۲۲ مشخص شده بود. شیوه اصلی حل اختلاف در ماده ۲۲ در دو مرحله پیش‌بینی شده بود: مرحله اول مشورت و مذاکره مستقیم طرفهای اختلاف و مرحله دوم شامل مشورت سایر طرفهای متعاقد گات با طرفین اختلاف بود. (پیلتن، ۱۳۹۱، ۳۴) ماده ۲۳ شیوه تکمیلی دیگری را ارائه نمود و آن این بود که چنانچه از طریق مذاکره و مشورت، اختلاف مرتفع نمی‌گردید؛ اختلاف به طرفهای متعاقد به اساسنامه گات ارجاع داده می‌شد و آنها مکلف به رسیدگی فوری موضوع بودند.^۳ ترتیبات پیش‌بینی شده در رژیم حقوقی گات بنا به دلایل زیر فاقد کارایی لازم بود:

- ۱- نظام حل و فصل اختلاف از سرعت عمل کافی برخوردار نبود.
- ۲- در چارچوب گات ترتیباتی برای تضمین و اجرای مصوبات و احکام صادره پیش‌بینی نشده بود.

^۱- World Trade Organization

^۲-Uruguay Round

^۳- جهت اطلاع بیشتر از نظام حقوقی گات نگاه کنید به: رضایی، محمدتقی (۱۳۹۱)، «نظام

۳- هیچ نهاد خاصی مسئول حل اختلاف در موافقت‌نامه گات نبود. (کدخدایی، ۱۳۷۶، ۳۱)

کاستی‌ها و مشکلات سیستم حل اختلاف در دور اروگوئه مورد بازنگری قرار گرفت و با تصویب «تفاهم‌نامه حل اختلاف»^۱، سازوکار دقیق‌تر و کامل‌تری جهت تفسیر و اجرای موافقت‌نامه‌ها، سند تأسیس سازمان و همچنین رسیدگی دعاوی بین اعضاء پیش‌بینی شد و ترتیباتی به شرح زیر جهت بهبود سیستم حل اختلاف در نظر گرفته شد:

۱- جهت افزایش کارایی و سرعت عمل نظام حل اختلاف، تفاهم‌نامه موجود؛ آزادی عمل طرفین اختلاف را محدود نمود. یکی از اصول مهم نظام حل و فصل اختلاف، اختیار و آزادی طرفین در انتخاب شیوه‌های حل و فصل دعاوی است. تفاهم‌نامه تا حدی این اصل را نادیده گرفته است و در صورت عدم توافق طرفین در مورد شیوه حل اختلاف، روش‌های پیش‌بینی شده در تفاهم‌نامه به طرفین تحمیل می‌شود.

۲- در تفاهم‌نامه سعی شده «اقدامات متقابل» به عنوان حربه‌ای جهت تضمین و اجرای احکام و مصوبات سازماندهی شود بدین گونه که به دولتها فرصتی معقول و مشخص برای اجرای احکام و توصیه‌ها داده می‌شود و در صورت عدم اجرای آنها توسط طرف خاطی، دولت شاکی می‌تواند اجرای «اقدام متقابل» یعنی تعلیق اجرای امتیازات و یا تعهدات نسبت به دولت خاطی را از رکن حل اختلاف درخواست نماید.

۳- ایجاد «رکن حل اختلاف»^۲ که وظیفه رسیدگی و حل و فصل اختلافات میان اعضای سازمان را بر عهده دارد. (انصاری - حاجیان، ۱۳۹۳، ۱۵۸)

۴- تفاهم‌نامه ترتیبات ویژه و استثنائاتی را برای منافع و حقوق کشورهای در حال

^۱- Dispute Settlement Understanding (DSU)

^۲- Dispute Settlement Body (DSB)

توسعه و کشورهایایی که در پایین‌ترین رده توسعه قرار گرفته‌اند، پیش‌بینی نموده است که هدف از آن، کمک به این کشورها در امور تجاری می‌باشد.^۱

رویه‌های خاص رسیدگی در سازمان تجارت جهانی و کشورهای در حال توسعه

براساس رویه‌ای که از ابتدا درگات وجود داشت و به منظور اطمینان از دسترسی کشورهای در حال توسعه به منافع تجاری، این کشورها از ترتیبات ترجیحی محدودی برخوردار بودند که کافی به نظر نمی‌رسید. در مذاکرات دور اروگوئه به کشورهای در حال توسعه و مسائل و منافع آنان توجه بیشتری شد و مذاکره کنندگان تلاش نمودند که با تدوین مقرراتی در چارچوب سازمان تجارت جهانی، این کشورها از ترتیبات ترجیحی، تسهیلات و فرصت‌های تجاری و کمک‌های فنی ویژه‌ای برخوردار شوند. هدف از برقراری «رفتار ویژه و متفاوت» تضمین حقوق، ممانعت از سلطه اقتصادی و جلوگیری از تضمین منافع و مشارکت هرچه بیشتر کشورهای در حال توسعه در سازمان تجارت جهانی می‌باشد. (Qureshi, 2003, 157) در واقع با برقراری اصل «رفتار ویژه و متفاوت» در تفاهم‌نامه حل اختلاف، سازمان سطحی از تبعیض را به نفع کشورهای در حال توسعه مجاز شناخته است (Chase, 2006, 27) و هدف، ایجاد نابرابری حقوقی برای دستیابی به یک برابری اقتصادی است. (ممتاز، ۱۳۷۵، ۱۷)

استثنائات حمایتی و دوگانگی ناشی از «رفتار ویژه و متفاوت» در حوزه تجاری به دو شکل مدنظر قرار گرفته است. یکی حقوقی و امتیازاتی که در موافقت‌نامه پیش‌بینی شده است و دوم، رفتار متفاوت که توسط سایر اعضا به کشورهای در حال توسعه اعطا شده است. نمونه شکل اول مقررات سازمان تجارت جهانی در مورد تأخیر زمان اجرای

^۱ - برای آگاهی بیشتر از مذاکرات دور اروگوئه نگاه کنید به: طارم سری، مسعود و دیگران.

اسناد حقوقی سازمان تجارت جهانی، نتایج چندجانبه دور اروگوئه، موسسه مطالعات و

پژوهش‌های بازرگانی، چاپ سوم، ۱۳۹۲.

تعهداتی خاص برای کشورهای در حال توسعه است که نسبت به کشورهای توسعه یافته فرصت طولانی‌تر برای اجرای این گونه تعهدات به آنها داده شده است. نمونه شکل دوم، رفتار تعرفه‌ای ترجیحی اعطایی از سوی یک کشور توسعه یافته به کشورهای در حال توسعه است (باقری، ۱۳۹۰، ۱۰۶)

هر دو گونه تبعیضات پیش‌بینی شده ناشی از این اعتقاد است که نیازهای تجاری کشورهای در حال توسعه، اساساً با نیازهای کشورهای توسعه یافته متفاوت است و لذا برای این دو گروه از کشورها نبایستی قواعد تجاری یکسانی اعمال شود. (Mitchell, 2006, 446)

همچنین در حوزه حل و فصل دعاوی، تفاهم‌نامه دوگانگی را مدنظر قرار داده و ارجحیت‌ها و امتیازات ویژه و متعددی را برای کشورهای در حال توسعه مقرر داشته است که حقوق و امکانات خاصی را به این کشورها اعطا می‌نماید. از جمله اینکه اعضای سازمان تجارت جهانی در فرآیند رسیدگی به اختلافات باید نسبت به مسائل و منافع کشورهای در حال توسعه، توجه و ملاحظات ویژه‌ای داشته باشند (ماده ۱۰) ۴ تفاهم‌نامه حل اختلاف) همچنین در ماده ۳(۱۲) تفاهم‌نامه مقرر شده است که چنانچه شکایتی توسط یک کشور در حال توسعه علیه کشور توسعه یافته مطرح شود، دولت شاکی می‌تواند به جای استفاده از تعهدات مربوط به پروسه مشاوره (ماده ۴ تفاهم‌نامه) از رویه‌های اختیاری (ماده ۵ تفاهم‌نامه) بهره جوید. همچنین تفاهم‌نامه به کشورهای در حال توسعه اجازه می‌دهد که در دعاوی بین آنها با کشورهای توسعه یافته خواهان حضور یک کرسی از کشورهای در حال توسعه در هیئت حل اختلاف (پانل) باشند. ماده ۲۷(۲) تفاهم‌نامه، دبیرخانه سازمان را موظف به ارائه خدمات و کمک‌های حقوقی و اجرایی به هیئت‌های رسیدگی به نفع کشورهای در حال توسعه که طرف دعوا می‌باشند، نموده است. در عین حال کشورهای در حال توسعه حق دارند که در جریان رسیدگی به دعوا از معاضدتها و توصیه‌های حقوقی کارشناسان سازمان تجارت جهانی

سود جویند.^۱

هدف از پیش‌بینی و برقراری رویه خاص در مورد کشورهای در حال توسعه عمدتاً بر این ملاحظه است که کشورهای در حال توسعه نمی‌توانند برای مدت طولانی پیامدهای اقتصادی ناشی از تخلف کشورهای پیشرفته از مقررات سازمان تجارت جهانی را تحمل کنند و منتظر رسیدگی‌های طولانی و پیچیده باشند (شکیب‌منش، ۱۳۹۲، ۷۲)

علیرغم رویکرد سازمان تجارت جهانی برای ایجاد نظام حل و فصل اختلافات مساعدتر نسبت به کشورهای در حال توسعه به منظور جلب رضایت و اعتماد این کشورها و ایجاد یک حاشیه امنیتی و پیش‌بینی تمهیداتی جهت دسترسی سریع و آسان به تفاهم‌نامه حل اختلاف، عملاً کشورهای مذکور مشارکت گسترده‌ای در رکن حل اختلاف نداشته و با چالش‌هایی مواجه هستند.

گرچه عموماً پذیرفته شده که وجود یک سیستم چند بعدی حل اختلاف در سازمان تجارت جهانی که تمام اعضاء بطور برابر به آن دسترسی داشته و در آن تصمیمات براساس قوانین اتخاذ می‌شود به نفع کشورهای در حال توسعه و اعضای کمتر توسعه یافته است، لیکن این نظر از سوی برخی از گروهها و کشورهای در حال توسعه مورد انتقاد قرار گرفته است.

کشورهای در حال توسعه سازوکارهای حمایتی در تفاهم‌نامه حل اختلاف را به دلیل اینکه جنبه توصیه‌ای داشته و از نظر حقوقی الزام‌آور نبوده و همچنین قابل بررسی و سنجش قضایی نمی‌باشند بی‌فایده می‌دانند و منکر تأثیرات مثبت آن بر منافع خود

^۱ - برای آگاهی بیشتر نگاه کنید به تقوی، سید محمدعلی، «نقد رفتار ویژه و متفاوت با کشورهای در حال توسعه در مقررات سازمان تجارت جهانی»، *مجله تحقیقات حقوقی*،

بوده و اصلاح مقررات تفاهم‌نامه را ضروری می‌دانند.

برخی از تحلیل‌گران عدم اعتماد کشورهای در حال توسعه به نظام حل اختلاف را این‌گونه ارزیابی می‌نمایند که روند بررسی اختلاف در سازمان تجارت جهانی صرفاً ابزاری در دست کشورهای پیشرفته است که در چارچوب آن خواسته‌های خود را به کشورهای کوچک تحمیل می‌نمایند و هنوز نظام حل اختلاف نتوانسته است بطور کامل روابط مبتنی بر قدرت را در بین کشورها از میان بردارد.

تعداد قابل توجهی از محققان و مطالعات اقتصادی انجام شده نیز منشأ اصلی عدم تمایل کشورهای در حال توسعه در طرح دعاوی در رکن حل اختلاف را ناشی از مشکلات داخلی و سازمانی این کشورها ارزیابی نموده و کمبود منابع، نابرابری در ظرفیت‌های حقوقی، مشکلات تجاری داخلی و پیچیدگی‌های فرآیند حل اختلاف در سازمان تجارت جهانی را از موانع مهم عدم مشارکت کشورهای در حال توسعه می‌دانند (Shafer, 2006, 4-5) و نتیجه می‌گیرند که این امر داخلی بوده و حکومت‌های کشورهای مذکور بایستی این موانع را از سر راه بردارند (Bohanes & Garza, 2012, 8).

برخی از محققان حوزه تجارت بین‌الملل عملکرد رکن حل اختلاف را موفقیت آمیز ارزیابی نموده و معتقدند که میزان مشارکت کشورهای در حال توسعه بایستی از جنبه حجم اقتصادی و میزان سهم آنها در تجارت جهانی سنجیده شود. کشورهایی که حجم بزرگی از تجارت بین‌الملل را دارند پتانسیل اختلافات تجاری بیشتری را دارند بنابراین، طبیعتاً مراجعه آنها به رکن حل اختلاف بیشتر است. بر این اساس حجم کوچک تجارت کشورهای در حال توسعه در تجارت جهانی موجب قلت دعاوی و در نتیجه محدودیت مشارکت آنها در نظام حل اختلاف می‌گردد. (Horn & mavroidis & Nordstrom, 1999, 1).

بررسی‌ها حاکی از آن است که کشورهای عضو سازمان تجارت جهانی که دارای اقتصادهای کوچکتری هستند مایل به طرح دعاوی خود در سیستم حل اختلاف نبوده و یا قادر به دسترسی به این سیستم نیستند. (Bown & Hoekman, 2005, 2) این امر

خلاف اهداف تدوین کنندگان تفاهم‌نامه حل اختلاف است. با وجود اکثریت عددی کشورهای در حال توسعه، مشارکت محدود این کشورها در سیستم حقوقی سازمان تجارت جهانی قابل تعمق است. اگر مشارکت محدود آنان ناشی از کوچک بودن حجم تجارت آنان باشد، قابل درک است. اما اگر این مسئله ناشی از عدم دسترسی عادلانه به امکانات و یا دلایل دیگر باشد با یک مشکل جدی و قابل تعمق مواجه هستیم. واقعیت این است که کشورهای در حال توسعه جهت منتفع شدن از امتیازات خاصی که تفاهم‌نامه بر ایشان در نظر گرفته با موانعی روبرو هستند. به نظر می‌رسد که بسیاری از محدودیتهای این کشورها مربوط به وضعیت اقتصادی و قوانین تجاری آنها می‌شود (Bohanes & Garza, 2012, 50) در این نوشتار میزان محدودیتهای واقعی و عوامل اصلی که مانع مشارکت این کشورها در نظام حل اختلاف است به اختصار مورد بررسی قرار خواهد گرفت.

دلایل عدم مشارکت کشورهای در حال توسعه در رکن حل اختلاف سازمان

تجارت جهانی

اگرچه در چارچوب تفاهم‌نامه حل اختلاف تمهیداتی جهت حمایت از کشورهای در حال توسعه پیش‌بینی شده است لیکن آنها در استفاده از این مزایا ناتوان هستند. البته میزان مشارکت این کشورها نسبت به گات با توجه به اصلاح و بهبود ساختار حقوقی و تشکیل نهاد حل اختلاف یک افزایش تدریجی داشته است ولی نهایتاً مشکل عدم توانایی آنها در دسترسی به سیستم حل اختلاف به قوت خود باقی است. مشکلات عمده کشورهای در حال توسعه به شرح زیر قابل تبیین است:

محدودیت ظرفیت حقوقی (ناابرابری در ظرفیت حقوقی)

فرآیند بررسی دعاوی در سازمان تجارت جهانی بسیار پیچیده است و یک ظرفیت حقوقی بالایی را می‌طلبد. به نظر می‌رسد که کشورهای در حال توسعه به ضرورت ایجاد سیستم حقوقی توسعه یافته و قانونمند پی نبرده‌اند. ظرفیت حقوقی در دو بخش

قابل تبیین است:

الف) ظرفیت حقوقی در بعد محدود آن، مربوط به توانایی یک دولت در پیگیری اختلاف در دادگاه سازمان تجارت جهانی می‌گردد که شامل تشخیص قوانین، تهیه و تدوین دادخواست، طرح و اقامه دعوا و جمع‌آوری ادله و ارائه آن به هیئت حل اختلاف است و همچنین شامل منابع مالی یک کشور برای بکارگیری مشاوره‌های خصوصی است. شواهد زیادی وجود دارد که توضیح می‌دهد که کشورهای در حال توسعه و کمتر توسعه یافته در نظم دادن ظرفیت حقوقی خود به گونه‌ای که به طور مؤثر قوانین سازمان تجارت جهانی را درک نمایند، بسیار ضعیف هستند و دانش حقوقی داخلی در این کشورها توان انجام وظایف مذکور را ندارد. (همان، ۷۰) قوانین سازمان تجارت جهانی مجموعه‌ای از قراردادها و رویه‌های قضایی بسیار پیچیده است و پروسه رسیدگی به اختلافات کش‌دار و طولانی است. استفاده از این قوانین نیاز به یک ظرفیت حقوقی بالا داشته و دانش حقوقی و اقتصادی ویژه‌ای را می‌طلبد که حقوقدانان با تجربه آن را درک می‌نمایند. کشورهای در حال توسعه فاقد یک چنین خبرگان حقوقی پیشرفته‌ای در نظام حقوقی خود هستند. لذا قوانین جدید و مراحل پیشرفته آئین دادرسی در سازمان تجارت جهانی بطور فزاینده‌ای کار را برای مقامات این کشورها دشوار نموده است. البته تمهیداتی جهت رفع مشکل محدودیت ظرفیت حقوقی این کشورها توسط سازمان تجارت جهانی اتخاذ شده و یک مرکز مشاوره حقوقی در سازمان ایجاد شده است.^۱ این مرکز یک سازمان بین‌المللی است که با هدف معاضدتهای حقوقی و قضایی به کشورهای در حال توسعه در سال ۲۰۰۱ در ژنو تأسیس شده است (Bown & Hoekman, 2006, 16) که آموزش و خدمات حقوقی ارزانتری را به این کشورها ارائه می‌دهد. علیرغم ارائه این خدمات حمایتی، مشکل هزینه‌ها که شامل حق عضویت و هزینه‌های مربوط به مشاوره حقوقی است برای اغلب

^۱ - Advisory Center on WTO law (ACWL)

کشورهای توسعه نیافته به قوت خود باقی است.

ب) ظرفیت حقوقی در بعد موسع مربوط به توانایی یک حکومت در ارتباط و همکاری منسجم، بخش خصوصی جهت شناسایی محدودیت و مشکلات تجاری و تدوین قوانین مؤثر در این زمینه است. یکی از محدودیت‌های کشورهای در حال توسعه و به ویژه کمتر توسعه یافته خلأ و کمبود قوانین حاکم بر تجارت در بعد داخلی است. عدم ارتباط دولت با بخش خصوصی و نهادهای آکادمیک در این کشورها موجب شده که دولت از موانع تجاری در زمینه صادرات مطلع نباشد و در نتیجه عدم دستیابی به اطلاعات، توان تدوین قوانین منطقی در زمینه تجارت خارجی را نداشته باشد. چرا این حلقه مفقوده می‌تواند با اهمیت تلقی شود؟ رویه حل و فصل اختلاف در سازمان تجارت جهانی صرفاً یک جریان دولت به دولت است و فقط کشورهای عضو می‌توانند طرف دعوی قرار بگیرند (شکیب‌منش، ۱۳۹۳، ۵۲) بر این اساس ضرورت دارد که ارتباطی سیستماتیک برای انتقال اطلاعات از بنگاههای اقتصادی خصوصی با دولتهایشان وجود داشته باشد که عموماً کشورهای در حال توسعه فاقد چنین سازوکارهای ارتباطی هستند.

همچنین یک مکانیزم ویژه و پیشرفته‌ای که قادر به طرح دعاوی باشد در کشورهای مذکور وجود ندارد (Bohi, 2009, 72) حال آنکه کشورهای توسعه یافته کانالهای ارتباطی مشخصی با بخش خصوصی دارند که موانع و مسائل تجارت خارجی از طریق این کانالها به دولت انتقال می‌یابد. امریکا و اتحادیه اروپا از پیشرفته‌ترین سیستم ارتباطی که بخش خصوصی را با قابلیت دولت در طرح دعوا در سازمان تجارت جهانی هماهنگ می‌سازد، برخوردارند (Bohans & Garza, 2012, 72).

کمبود منابع مالی

تربیت نیروی کارآمد و متخصص نیاز به تخصیص منابع مالی دارد در این خصوص کشورهای توسعه نیافته، اولاً با محدودیت منابع مالی روبرو هستند و ثانیاً در صورت

تربیت متخصصان حقوقی ویژه سازمان تجارت جهانی، به دلیل تفاوت دستمزد بخش خصوصی و دولتی، آنها ترجیح می‌دهند که در بخش خصوصی فعالیت می‌نمایند. معمولاً تنها گزینه کشورهای مذکور که در سیستم حل اختلاف درگیر هستند، استخدام مشاور خارجی که عموماً از کشورهای پیشرفته غربی است، می‌باشد که هزینه آن برای این کشورها بسیار سنگین است. (همان، ۷۱)

همچنین فرآیند تدوین دادخواست و جمع‌آوری ادله و مستندات حقوقی مستلزم استخدام موسسات حقوقی فعال می‌باشد. به علاوه، هزینه‌های عمومی طرح دعاوی در سازمان تجارت جهانی بسیار گزاف است و هنگامی که این کشورها یک نهاد حقوقی خارجی را جهت وکالت انتخاب می‌نمایند، این هزینه بیشتر هم خواهد شد. مرکز مشاوره حقوقی سازمان به منظور کمک به کشورهای در حال توسعه در مرحله جمع‌آوری مدارک و تدوین دادخواست، تلاش مضاعف نموده و بودجه خاصی را منفک از بودجه عمومی خود از طریق کشورهای پیشرفته بکار گرفته است.^۱ این امر حاکی از آن است که این مرکز به هزینه‌های مرحله پیش از طرح دعوا واقف بوده و آن را هزینه‌ای سنگین علاوه بر هزینه‌های رسیدگی بر دوش کشورهای مذکور ارزیابی می‌نماید.

کشورهای توسعه یافته به منظور تأمین منافع بنگاه‌های اقتصادی خود، نهادهای تخصصی کارآمدی را جهت مطالعه و بررسی قوانین و عملکرد کشورهای دیگر در زمینه تجارت بین‌الملل و سیاستهای تجاری آنها بوجود آورده‌اند. ایجاد چنین نهادهایی مسلماً مستلزم صرف هزینه‌های قابل توجهی می‌باشد که کشورهای در حال توسعه قادر به تأمین آن نیستند. برخی از تحلیل‌گران این نظر را دارند که سیستم حل اختلاف سازمان

^۱ - لازم به ذکر است که فقط سه کشور دانمارک، نروژ و هلند در تأمین بودجه این مرکز مشارکت نموده‌اند و بزرگترین اقتصادهای جهان نظیر ایالات متحده آمریکا و اتحادیه اروپا و ژاپن از هرگونه مشارکتی در تأمین هزینه‌های این مرکز شانه خالی کرده‌اند.

تجارت جهانی متکی به مسائل مالی است و طرفی که ثروتمندتر است می‌تواند طرف مخالف خود را با جمع‌آوری مدارک و اسناد حقوقی شکست دهد. از دیدگاه کشورهای در حال توسعه بیشترین برد را در سیستم حل اختلاف، کشورهای ثروتمند دارند.

مشکل اراده سیاسی و ساختار حکومتی

عدم تمایل در طرح شکایت در نظام حل اختلاف از سوی کشورهای توسعه نیافته از عوامل چندجانبه داخلی شامل ضعف سیاسی و قانونی ساختار حکومتی این کشورها سرچشمه می‌گیرد و باعث می‌شود که در قلمرو تجارت بین‌الملل به دلیل ترس از تلافی سیاسی و تجاری بسیار محافظه کارانه عمل نمایند عوامل زیر در این مورد قابل تعمق است:

۱- نبود ظرفیتهای قانونی و سیاسی در تجارت بین‌الملل: ضعف ساختار حقوقی و عدم هماهنگی بین نهادهای سازمانی و همچنین کمبود کارکنان با تجربه و خبره و مطلع در بخش دولتی، مشکل رایج کشورهای در حال توسعه است. از آنجایی که عمدتاً کشورهای در حال توسعه اقامه دعوا در سازمان تجارت جهانی را از طریق قوه قضائیه که فاقد افراد متخصص و کارآمد در امور مربوط به سازمان تجارت جهانی هستند، پیگیری می‌نمایند معمولاً نتایج مطلوبی بدست نمی‌آید.

۲- تجربه اقامه دعوا در سازمان تجارت جهانی از فاکتورهای مهمی است که حکومت‌ها را قادر می‌سازد که پیش‌بینی نمایند که به چه نهادها و قوانینی نیاز دارند و یا اینکه نیروی متخصص خود را جهت کار در سازمان چگونه تربیت نمایند که در این زمینه کشورهای توسعه نیافته با ضعف تجربه روبرو هستند.

۳- ترس از تلافی تجاری و سیاسی: به طور کلی ملاحظات سیاسی، نگرش کشورهای در حال توسعه را نسبت به دادخواهی در سازمان تجارت جهانی شکل می‌دهد. از آنجایی که نظام حل اختلاف در سازمان مربوط به شکایت دولت علیه دولت است، نمی‌تواند از ملاحظات سیاسی جدا باشد. (Bohi, 2009. 23). بخش بزرگی از

واردات کشورهای در حال توسعه تحت تأثیر سیستم ترجیحی در چارچوب سازمان تجارت جهانی است. بیم آنکه کشورهای توسعه یافته از صادرات خود به این کشورها ممانعت نمایند یک عامل بازدارنده در طرح شکایت آنها است. مهم تر از درگیری های سیاسی داخلی، واقعیت های سیاست خارجی است که کشورهای در حال توسعه به آن دست به گریبان هستند. این کشورها از لحاظ تجاری محتاج کشورهای توسعه یافته سازمان تجارت جهانی هستند و دغدغه آن را دارند که طرح شکایت در رکن حل اختلاف یک عمل خصمانه و یا ستیزه جویانه تلقی شود و از کمک های تجاری آنها محروم شوند. مسلماً این کشورها از طرح دعاوی که ممکن است روابط تثبیت شده تجاری و سیاسی آنها را با کشورهای پیشرفته تخریب نماید، پرهیز می نمایند. در بسیاری از کشورهای در حال توسعه، ملاحظه حفظ روابط تجاری با کشورهای ثروتمند و پیشرفته عامل بازدارنده قوی برای طرح دعوا در نهاد حل اختلاف است.

۴- اقدام متقابل تجاری یک نوع اقدام تلافی جویانه است و در سیستم حل اختلاف وقتی موضوعیت پیدا می کند که طرف محکوم در یک پروسه زمانی مشخص نتواند حکم دادگاه را اجرا نماید. بنابراین دولت شاکی می تواند تقاضای اقدام متقابل را نموده و قراردادهای و امتیازات تجاری خود را نسبت به طرف محکوم فسخ نماید. کشورهای در حال توسعه از نظر اجرای اقدام متقابل در موضع ضعف هستند (Bohans, Garza, 2012, 95) اجرای عمل متقابل با اجازه رکن حل اختلاف داده می شود و به نفع کشورهای بزرگ است زیرا که اقدامات تلافی جویانه کشورهای در حال توسعه با توجه به حجم تجارت اندک آنها عملاً فشار زیادی روی اعضای توسعه یافته، ایجاد نمی کند. همچنین هرگاه این کشورها متوسل به اقدام متقابل شوند، بیم آن وجود دارد که کشورهای توسعه یافته مبادرت به افزایش تعرفه ها بنمایند که منجر به کاهش صادرات کشورهای در حال توسعه خواهد شد. (Besson & Mehdi, 2004, 7) بر این اساس کشورهای کوچک از بیم آنکه اگر وارد جنگ تجاری شوند حتماً

بازدارنده خواهند بود از اقدام متقابل تجاری چشم‌پوشی می‌نمایند. غیر از اقدام متقابل تجاری، اقدام متقابل اقتصادی ابزار دیگری است که تحت کنترل سازمان تجارت جهانی نیست و می‌تواند در روابط بین کشورها تأثیرگذار باشد. دو نوع اقدام متقابل در اقتصاد بین‌الملل قابل ارزیابی است یکی همکاری‌ها و کمک‌های اقتصادی که موجب وابستگی اقتصادی می‌شود (کمک‌های بلاعوض) و دیگری، انعقاد موافقت‌نامه‌های تجاری که شامل امتیازات متقابل در مورد کاهش تعرفه‌ها است (همان، ۱۱). از آنجا که کشورهای توسعه یافته به راحتی می‌توانند با تعرفه‌ها بازی کنند. برای کشورهای در حال توسعه همیشه این ترس وجود دارد که کشورهای بزرگ با افزایش تعرفه‌ها جلوی صادرات آنها را بگیرند. تغییر تعرفه‌ها ابزاری در دست کشورهای قدرتمند اقتصادی است آنها با افزایش تعرفه‌ها، بازار صادرات کشورهای کوچک را مورد تهدید قرار می‌دهند در حالی که افزایش تعرفه توسط کشورهای در حال توسعه برای بازار کشورهای بزرگ اهمیت زیادی ندارد.

نتیجه‌گیری

هدف از اصلاحات گات کمک به کشورهای توسعه نیافته بوده که آنها را در مقابل قدرتهای سیاسی عایق‌بندی نماید. در تفاهم‌نامه حل اختلاف که اغلب به عنوان یک دستاورد مهم سازمان تجارت جهانی تلقی می‌شود کشورهای در حال توسعه موقعیت مناسبی ندارند. عدم مشارکت و عدم دسترسی این کشورها به نظام حل و فصل اختلافات بازتابی از طیف گسترده‌ای از عوامل است و یک مشکل چند وجهی است که درمان ساده‌ای ندارد. مشارکت محدوده کشورهای در حال توسعه دلیل بر آن نیست که نظام حقوقی سازمان تجارت جهانی مغرضانه بوده و منافع کشورهای در حال توسعه را تحریف می‌نماید. گرچه منکر آن نمی‌توان شد که تفاهم‌نامه مذکور دارای کاستی‌ها و ابهاماتی است که می‌بایستی اصلاح گردد. بدون شک روند حل اختلاف سازمان تجارت جهانی می‌تواند در بسیاری از جوانب بهبود یابد. با این حال بعید است که

اصلاح تفاهم نامه حل اختلاف منجر به افزایش قابل توجه مشارکت کشورهای در حال توسعه در نظام حقوقی سازمان تجارت جهانی گردد.

چالش های داخلی عمده ای بر سر راه کشورهای توسعه نیافته وجود دارد. به نظر می رسد که این کشورها باید بوروکراسی خود را تقویت کنند، مکانیزم تصمیم گیری اقتصادی و تجاری داخلی خود را ساده نمایند. ظرفیت دانش حقوقی خود را ارتقاء داده و با هماهنگی موسسات و نهادهای خود شرایط مطلوبی را برای ارتباط منسجم بین دولت و بخش خصوصی ایجاد نمایند.

موانع مشارکت کشورهای در حال توسعه در سیستم حل اختلاف سازمان تجارت جهانی دارای ابعاد ملی و بین المللی است. مسلماً فائق شدن بر چالش ها و موانع داخلی نیاز به تصمیم گیری های اساسی و تخصیص منابع مالی دارند که زمان طولانی را می طلبد. در بعد بین المللی، جهت تسهیل مشارکت هرچه بیشتر کشورهای مذکور در رکن حل اختلاف، پیشنهاد می گردد:

۱- کشور های در حال توسعه می توانند از مرکز مشاوره و معاضدت های حقوقی سازمان تجارت جهانی جهت اصلاح قوانین داخلی و ارتقاء ظرفیت حقوقی و بهبود ساختار اقتصادی خود استفاده نمایند. همچنین این مرکز می تواند نسبت به آموزش افراد و تربیت کادر متخصص در کشور های توسعه نیافته اقدام نماید.

۲- جهت جبران محدودیت های مالی و هزینه های هنگفت طرح دعاوی که مهمترین عامل بازدارنده در مشارکت کشورهای در حال توسعه در رکن حل اختلاف است مرکز مشاوره حقوقی سازمان تجارت جهانی می تواند برای آماده سازی پرونده های حقوقی و طرح دعاوی و وکلای خبره در دعاوی تجارت بین المللی را برای کشورهای مذکور در نظر بگیرد.

۳- بکارگیری کارشناسان اقتصادی مرکز مشاوره سازمان تجارت جهانی جهت تحلیل و ارزیابی هزینه ها و سود طرح دعاوی می تواند در اتخاذ تصمیم در طرح دعاوی

به کشورهای در حال توسعه کمک نماید.

۴- در تفاهم‌نامه حل اختلاف دو روش سیاسی (دیپلماتیک) و حقوقی برای حل و فصل اختلافات پیش‌بینی شده است. استفاده از روش‌های سیاسی مانند مذاکره و میانجی‌گری، روش‌های کم هزینه و سریع‌تری برای حل اختلاف هستند که می‌توانند مورد استفاده کشورهای در حال توسعه قرار گیرند. بررسی عملکرد گات حاکی از آن است که نیمی از اختلافات طرح شده در سازمان تجارت جهانی از طریق مذاکره حل شده‌اند.

منابع:

- پورسید، بهزاد (۱۳۷۶)، *مروری اجمالی بر مکانیسم حل اختلاف در سازمان تجارت جهانی*، مجموعه مقالات همایش بررسی جنبه‌های حقوقی سازمان جهانی تجارت، تهران، مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی، چاپ اول.
- ممتاز، جمشید (۱۳۷۶)، *تفاهم‌نامه سازمان تجارت جهانی راجع به قواعد و رویه‌های حاکم بر حل اختلافات: نوآوریها و ابداعات*، مجموعه مقالات همایش بررسی جنبه‌های حقوقی سازمان جهانی تجارت، تهران، مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی، چاپ اول.
- انصاری، اعظم و حاجیان، محمدمهدی (۱۳۹۳)، «اعمال اصول کلی حقوقی در حل و فصل دعاوی اعضای سازمان تجارت جهانی»، *فصلنامه پژوهش حقوق خصوصی*، سال دوم، شماره هفتم.
- باقری، محمود (۱۳۹۱)، «ارزیابی استراتژی رفتار ویژه و متفاوت در قبال کشورهای با کمترین سطح توسعه یافتگی و در حال توسعه در سازمان تجارت جهانی»، *فصلنامه حقوق دانشکده حقوق و علوم سیاسی*، دوره ۲۱.
- پیلتن، فرزاد (۱۳۹۱). «رژیم حقوقی حل و فصل اختلافات در سازمان تجارت جهانی»، *دانشنامه حقوق و سیاست*، شماره ۱۷.
- شکیب منش، هدی و عباسی، زهرا (۱۳۹۳)، «بررسی تعارض میان رویه‌های حل اختلاف در سازمان تجارت جهانی و موافقت‌نامه‌های تجاری منطقه‌ای»، *فصلنامه پژوهش نامه بازرگانی*، شماره ۷۰.
- کدخدایی، عباس (۱۳۷۶)، «نگرشی بر ساختار مرجع حل اختلاف در سازمان تجارت بین‌الملل»، *مجله حقوقی دفتر خدمات حقوقی بین‌الملل*، شماره ۲۱.
- Bohanes, Jang & Garza, Fernanda (2012), "Going beyond stereotypes: participation of developing countries in WTO dispute

settlement,” **Trade Law and Development**, Vol.4, No.1.

- Chase, Kerry (2006), “Multilateral Compromised Mysterious origins of GATT”, Article XXIV, **World Trade Review**, Vol.5, No.1.

- Mitchell, Andrew (2006), “A legal principle of Special and differential treatment for WTO disputes”, **World Trade Review**, Vol.5, No.3.

- Qureshi, Ashifh (2003), “Participation developing countries in the WTO dispute settlement system”, **Journal of African Law**, Vol.24, No.2.

- Bohi, Kristin (2009), “Problems of developing country access to WTO dispute settlement”, available at: <http://www.student.org.kentlaw.ilt.edu>

- Besson, Fabien & Racem, Mehdi (2004), “Is WTO dispute settlement biased against developing countries?”, available at: <http://www.ecomed.net>

- Bown, Chad & Moekman, Bernard (2005), “WTO dispute settlement and the missing development country cases: engaging the private sector”, available at: <http://www.ideas.repec.org>

- Horn, Henrik & Mavroidis, Petros c. & Nordstrom, Haka, (1999), “IS the use of the WTO dispute settlement system biased?”, available at: http://www.econ_kaw.se

Barriers to Participation of Developing Countries in the WTO's Dispute Settlement System

Dydokht Sadeghi – Haghighi¹

Lecturer of Political Science at the Islamic Azad University, Central Tehran Branch

Leila Reisi

Assistant Professor of Public International Law at Islamic Azad University,
Esfahan Branch

Abstract

Understanding of the WTO dispute settlement was developed in 1995 and aimed to establish a coherent legal system based on equal access of all member states to the settlement of disputes and make decisions based on rules rather than decision-making by economic powers. Over three quarters of WTO members are developing countries, which they have weak economic systems. Therefore, a provision in the understanding as “special and differential treatment” is considered, upon which the concessions were granted to developing countries aimed at creating a favorable context for increased involvement of these countries in the DSB. But to benefit from these advantages and protections granted by dispute settlement mechanisms, the developing countries face problems and challenges that led to their limited participation in this body. This article assumes that the developing countries has failed to benefit from the dispute settlement mechanisms and concludes that there are real political, commercial problems and domestic limits that must be overcome.

Key words: World trade organization, Reciprocity of action, Special and differential treatment, Dispute settlement body, World trade

1- Email: dasadeghi@yahoo.com