



آمریکا و چالش سازوکار حل اختلاف سازمان جهانی تجارت



دکتر مهدی فاخری*

چکیده

سازمان جهانی تجارت یک رژیم حقوقی است که سیاست‌های تجاری اعضایش را قانونمند و سازگار می‌سازد. اختلافات تجاری اعضا به رکن حل اختلاف ارجاع می‌شود. عملکرد رکن مذکور همواره مورد شناسایی اعضا و سایر سازمان‌های بین‌المللی بوده اما آراء رکن اخیراً مورد اعتراض دولت آمریکا قرار گرفته و با ممانعت از انتخاب داوران رکن استیناف آن را از حیض انتفاع انداخته است. هدف از انجام تحقیق شناخت ریشه‌های بحران و پاسخ به این سوال است که سازوکار عبور رکن حل اختلاف سازمان جهانی تجارت از موضع آمریکا چیست؟ روش تحقیق توصیفی- تحلیلی خواهد بود و یافته‌هایی مانند رویه کشورهای، اثرات آراء صادره بر تجارت عادلانه، تبعات احتمالی نظرات آمریکا، پیشنهاد‌های ارائه شده و پیش‌بینی وضعیت آتی مورد بحث قرار خواهد گرفت. نوآوری پژوهش بررسی سناریوهایی است که ممکن است نظام تجارت بین‌الملل را متحول سازد. نتیجه پژوهش بیانگر این واقعیت است که موضع آمریکا بیش از اینکه در رابطه با عملکرد حقوقی رکن حل اختلاف باشد به تفسیر حقوقی آن کشور از اصل جهانشمولی سازمان بر میگردد. طبق اصل مذکور موافقت‌نامه‌های تجاری سازمان بر قوانین ملی برتری دارند. آمریکا با انکار این موضوع و پرهیز از پذیرش تعهدات، معتقد است رکن حل اختلاف از حوزه مذاکره شده در دور اروگوئه فراتر رفته و ادامه کار آن به شکل فعلی به مصلحت نیست. اما پشتیبانی یکپارچه سایر اعضا از ارکان مزبور دسترسی آمریکا به اهدافش را با پیچیدگی مواجه می‌سازد.

کلیدواژگان

آمریکا، بحران، رکن تجدیدنظر، سازمان جهانی تجارت

* نویسنده مسئول، استادیار گروه دیپلماسی و سازمان‌های بین‌المللی، دانشکده روابط بین‌الملل وزارت امور خارجه، تهران، ایران / ایمیل: m.fakheri@sir.ac.ir

مقدمه

سازمان جهانی تجارت یک نظام تجارت حقوق بین‌المللی می‌باشد و قواعد و هنجارهای حاکم بر آن متغیرهایی هستند که اعضا می‌توانند متناسب با امکانات و مشارکت خود بر آنها تأثیر گذارند. این سازمان مقررات تجارت بین‌الملل و سیاست‌های تجاری کشورهای عضو را قانونمند می‌سازد. لذا هر کشوری که بخواهد به دنبال افزایش سهم در تجارت بین‌الملل، افزایش صادرات و مدیریت واردات خود باشد مایل است در این روند قانون سازی که سرنوشت همه کشورها را تحت الشعاع قرار می‌دهد سهم گیرد.

سازمان جهانی تجارت دارای چند ویژگی است که در سایر سازمان‌ها کمتر به چشم می‌خورد. پذیرش موافقت‌نامه‌های سازمان بدون حق شرط، اولین پیش نیاز عضویت است. الحاق به سازمان روندی سخت و طولانی دارد که نظام اقتصادی کشورها را متحول ساخته و آن را بر اساس روح حاکم بر موافقت‌نامه‌های سازمان شکل می‌دهد، در حالی که عضویت در بقیه سازمان‌های بین‌المللی عمدتاً پس از پذیرش اساسنامه سازمان مربوطه و پرداخت حق عضویت تحقق می‌یابد. ویژگی مهم دیگر رکن حل اختلاف سازمان است که آن را جواهری بر تاج سازمان تلقی می‌کنند. هر زمان بین دو عضو سازمان اختلافی تجاری بروز کند موضوع به رکن حل اختلاف ارجاع شده و پس از رسیدگی و صدور رای، طرفهای دعوی ملزم به رعایت می‌باشند و در صورت لزوم وادار به پرداخت خسارت نیز خواهند شد. ضمانت اجرای آرای صادره یکی از وجوه ممیزه سازمان بوده و هر کشور را مطمئن می‌سازد که با عضویت در سازمان و رجوع به رکن حل اختلاف خواهد توانست از منافع تجاری خود دفاع نماید.

اختلاف تجاری زمانی شکل می‌گیرد که یک عضو سازمان متقاعد می‌شود که عضو دیگر یکی از موافقت‌نامه‌های سازمان را خدشه دار کرده و یا به تعهدات خود پایبند نبوده است. در این زمینه قواعد مشخصی با برنامه زمان بندی شده برای رسیدگی به اختلافات تنظیم شده که به مثابه آیین دادرسی اختلافات تجاری بین‌المللی به حساب می‌آید. وقتی یک عضو متوجه نقض عهد از سوی عضو دیگری می‌گردد به جای دست زدن به اقدامات یکجانبه متعهد است از سیستم بین‌المللی در چارچوب رویه‌های توافق شده استفاده کرده و به رای صادره احترام بگذارد.

نظام حل اختلاف سازمان جهانی تجارت یکی از وجوه تمایز آن با سایر سازمان‌های بین‌المللی می‌باشد، چون از ضمانت اجرای واقعی برخوردار بوده است. البته این ضمانت اجرا تا اندازه زیادی بستگی به اندازه، خصوصیات و سطح توسعه اقتصادی کشورها دارد و در عمل برای اجرای برخی رای‌ها مشکلات ساختاری بروزمی‌نماید. طبق سند تأسیس سازمان جهانی تجارت در مراکش، در صورت بروز اختلاف بین دو یا چند عضو، اگر مذاکرات دوجانبه و مساعی جمیله کشورهای ثالث به نتیجه نرسد، طرف شکایت‌کننده می‌تواند رسماً تقاضای تشکیل پانل کند. البته

اکثر کشورها تلاش می‌کنند حتی‌الامکان به صورت مرضی‌الطرفین راه چاره‌ای برای مشکل پیدا کنند، «به همین دلیل از نزدیک به ۶۰۰ مورد اختلاف تجاری فقط ۲۸۲ مورد آن به تشکیل پانل رسید و بقیه در مرحله مشورتهای دوجانبه حل و فصل شدند. این امر بیانگر تمایل غالب اعضا به حل اختلافات خارج از پانل می‌باشد چون بر اعتبار و وجهه آنها بی‌شک تأثیرگذار خواهد بود» (WTO, 2019: 21-38).

۱- پیشینه

حل اختلافات تجاری سابقه‌ای طولانی دارد اما تحقیق در این زمینه عمدتاً به چهل سال اخیر محدود می‌گردد که نهادهای مختلف دولتی و خصوصی در زمینه حل اختلافات تجاری فعال و اثر گذار شده‌اند. یکی از ادبیات موجود در این زمینه «داوری تجاری بین‌المللی» به قلم هنری دو ورز و ترجمه محسن محبی است که قوانین و مقررات داوری تجاری و سرمایه‌گذاری بین‌المللی را بررسی کرده و آن را به عنوان یک روند مستقل با ابزار حقوقی قلمداد کرده و تصمیمات متخذه را فراتر از اراده ملی کشورها به رسمیت می‌شناسد. نویسنده و مترجم که خود از داوران تجاری معروف بین‌المللی هستند داوری بین‌المللی را به عنوان یک جایگزین مؤثر رسیدگی قضایی طبقه بندی می‌کنند (De Vries, 1977: 43-70).

تحقیق دیگر «اوصاف خودبستگی نظام سازمان جهانی تجارت در نظام حقوقی بین‌المللی» اثر عباسعلی کدخدایی و عبدالله عابدینی است که معتقدند یکی از مهم‌ترین مقررات مندرج در تفاهم‌نامه حل و فصل اختلاف سازمان جهانی تجارت، ماده ۲۳ آن، تحت عنوان «تقویت سیستم چندجانبه» است که ایده خودبستگی سازمان جهانی تجارت از آن نشأت می‌گیرد، حل و فصل اختلافات را با توجه به قواعد و رویه‌های موافقت‌نامه‌ها ممکن ساخته و جبران نقض تعهدات، لطمه به منافع پیش‌بینی شده در موافقت‌نامه‌ها می‌نماید. «تفاهم‌نامه، توسل به قواعد و رویه‌های خارج از سازمان، پذیرفتنی نیست و شائبه خودبستگی رژیم حقوقی سازمان جهانی تجارت را به ذهن متبادر می‌سازد» (Khadkhodaie and Abbedini, 2012: 24).

سومین اثر ارزشمند کتاب برنارد هوکمن و ماورویدیس تحت عنوان «بحران رکن استیناف سازمان جهانی تجارت» است که ریشه‌های این بحران را بررسی و بر کارآیی رکن حل اختلاف تاکید می‌کنند. نویسندگان که از اقتصاددانان بانک جهانی و سازمان جهانی تجارت هستند و به نظام نئولیبرال اعتقاد دارند استدلال می‌نمایند که موضع آمریکا در باره ناکارایی رکن استیناف طرفدار چندانی در سازمان ندارد و همه اعضا خواستار ادامه فعالیت رکن هستند و حتی در صورت ضرورت بدون آمریکا به این راه ادامه خواهند داد (Hoekman and Mavroidis, 2018).

پژوهش دیگری که به بررسی عمیق موضوع پرداخته به فیورینی و همکاران وی تعلق دارد و به نام «بحران رکن حل اختلاف و استیناف سازمان جهانی تجارت: اطلاعات درونی سازمان و

اعضا» با بررسی پرونده های ارجاع شده به رکن مزبور نشان می‌دهند که آراء صادره توسط این رکن هر چند در برخی موارد متفاوت، اما بی‌طرفانه بوده است. نویسندگان بر این باورند که آشنایی کشورهای در حال توسعه با حقوقشان و ورود چین به سازمان باعث شده آمریکا در معرض شکایات بیشتری قرار گرفته و در موارد بیشتری محکوم شود. هر چند نارضایتی ایالات متحده می‌تواند عملکرد رکن را با چالش مواجه سازد، ولی اجماع سایر اعضای این سازمان در مورد ضرورت ادامه کار این رکن مانعی در راه انحلال یا تبدیل به یک رکن مشورتی خواهد بود (Fiorini and et.al, 2019).

۲- مبانی نظری

اختلافات تجاری بین دولت‌ها و مؤسسات خصوصی یکی از جنبه‌های مهم حقوق تجارت بین‌الملل می‌باشد و نظرات مختلفی در باره آن ارائه شده است. قراردادهای تجاری مهم معمولاً حاوی بخشهایی برای رسیدگی به اختلافات احتمالی هستند و نحوه حل و فصل را مشخص می‌کنند. اولویت اکثر بنگاه‌های تجاری اعم از دولتی و خصوصی حل اختلافات تجاری از راه داوری می‌باشد و طرفین ترجیح می‌دهند قبل از طرح دعوا در محاکم قضایی ملی یا بین‌المللی برای دستیابی به راه حل مرضی‌الطرفین به مساعی جمیله یا میانجیگری طرف ثالث روی آورند. هر چند داوری پذیری و انتخاب مرجع رسیدگی ممکن است یکی از محدودیتهای حقوق بین‌الملل به حساب آید، اما در تجارت بین‌الملل این امر پذیرفته شده و نهادهای بین‌المللی و خصوصی در این زمینه شکل گرفته و مورد اقبال واقع شده‌اند.

مبانی نظریه‌ک حل اختلاف می‌تواند در چارچوب روابط بین‌الملل و حقوق بین‌الملل مورد بررسی قرار گیرد. «نظریه‌های روابط بین‌الملل به مسائل مهم حقوق بین‌الملل مانند منشاء تعهدات دولت‌ها، و قواعد رفتار مناسب در نظام بین‌الملل اهمیت می‌دهند و تبعیت یا تخطی دولت‌ها و کشف دلایل آن برای نظریه‌پردازان بین‌المللی مهم است» (Ghanbari, 2019: 7). لذا پی بردن به ریشه اختلاف نظر در رکن حل اختلاف سازمان جهانی تجارت از بعد نظریه‌ک می‌تواند بر شیوه یافتن راه حلی مناسب کمک نماید، چون بر خلاف رویه‌های ملی داوری که موضوعاتی مانند صلاحیت رسیدگی به موضوعات یا فرع بودن قرارداد داوری نسبت به اصل قرارداد تجاری مطرح می‌شود، در سازمان جهانی تجارت ۱۶۴ دولت عضو توافق کرده‌اند که رکن حل اختلاف صلاحیت رسیدگی به اختلافات تجاری بین دول را داشته و آراء صادره فراتر از آراء دادگاه‌های ملی بوده و از سوی همه اعضا لازم‌الاتباع می‌باشد.

نظریات حقوقدانان فرانسوی و انگلیسی در پذیرش و تحول مفهوم داوری تجاری بین‌المللی بین دولت‌ها نقش مثبتی ایفا کرده است چون داری تجاری را شرطی ترغیب کننده و کارساز تلقی

کرده‌اند که تعامل تجاری دولت‌ها را تسهیل می‌نماید. نظرات افرادی مانند لوبولانژه^۱ و رنه داوید^۲ باعث تبیین این نظریه گردید که توافق کشورها در مورد داوری تجاری در حقیقت استفاده از حق حاکمیت برای تأمین منافع ملی و تضمین اجرای موافقت‌نامه‌های سازمان است. از منظر حقوق بین‌الملل، موضوع حل اختلاف می‌تواند در نظریه ساختارگرایی بهتر مورد بررسی قرار گیرد. از آنجا که ماهیت اختلافات تجاری حقوقی است و ریشه در موافقت‌نامه‌های تجاری و قراردادهای بازرگانی دارد باید ساختار نهادها و نظام‌های حقوقی متفاوت مورد بررسی تطبیقی قرار گیرد. مطالعه مقایسه‌ای نهادی به ارزیابی اثرات تصمیمات حقوقی و نقش آنها در تخصیص منابع به سازمان‌های جایگزین می‌پردازد. مثلاً اختلافات تجاری اتحادیه اروپا و آمریکا در مورد محصولات کشاورزی تراریخته سهم آمریکا از بازار غذایی اروپا را کاهش داد. یا رای سازمان در دعوی بین بوئینگ و ایرباس باعث افزایش سهم آمریکا در صنعت هوایی اروپا شد. نظریه ساختارگرایی بر این باور است که ایجاد نهادهای بین‌المللی باعث انتقال قدرت تصمیم‌گیری از نهادهای ملی به سازمان‌های بین‌المللی می‌گردد و رکن حل اختلاف سازمان جهانی تجارت نیز با تصمیمات خود قوانین تجاری ملی را تحت الشعاع قرار می‌دهد. بر اساس نظریه ساختارگرایی «نقاط قوت و ضعف یک نهاد بدون مقایسه با ساختارهای مشابه دیگر امکان پذیر نخواهد بود. میزان کارآیی رکن حل اختلاف سازمان زمانی مشخص می‌گردد که هم با ارکان داوری دیگر سازمان‌ها مقایسه گردد و هم شمول تصمیماتش مورد توجه عمیق قرار گیرد» (Schneider, 1999: 697).

۳- تاریخچه محتوایی

توسعه و پیشرفت حقوق بین‌الملل با تلاش‌های مربوط به حل و فصل مسألت‌آمیز مناقشات بین دولت‌های مستقل جهان مرتبط بوده است. هدف از برگزاری کنفرانس‌های اول و دوم لاهه ۱۸۹۹ و ۱۹۰۷، موضوع حل و فصل دعاوی بین‌المللی بوده است و دیوان دائمی داوری ثمره این دو کنفرانس می‌باشد. «دیوان دائمی دادگستری بین‌المللی ۱۹۲۰ سنگ بنای توسعه قضایی حقوق بین‌الملل در سیستم جامعه ملل بود. در حالی که دیوان بین‌المللی دادگستری ۱۹۴۵ طلایه‌دار عصر مدرن تئوری‌های حقوقی است که در آن سازوکارهای مختلف راه‌حل‌های حقوقی حل اختلافات بین دولت‌ها به عنوان محور نظام حقوقی جهانی و محور روابط بین‌الدولی و بین‌المللی به‌شمار می‌رود» (De Vries, 1977: 43-70).

داوری تجاری ابتدا توسط اتحادیه‌ها و انجمن‌های بازرگانی در تفسیر قراردادهای تجاری

¹. Leboulanger

². Rene David

آغاز شد و سپس حالت قانونی و نهادینه یافت. اتاقهای بازرگانی به تدریج از اعضای خود خواستند تا هنگام بروز اختلاف به جای مراجعه به دادگاه‌ها از خدمات حل اختلاف آن اتاق‌ها و سایر نهادهای پشتیبان تجارت استفاده نمایند. به تدریج خود اتاق‌های بازرگانی دست به تأسیس چنین واحدهایی زدند و سپس نوبت به سازمان‌های اقتصادی بین‌المللی رسید تا ارکان داوری و حل اختلافات تجاری را بر پا سازند. اتاق بازرگانی استکهلم سال ۱۹۷۶ مؤسسه داوری خود را بنا نهاد و اتاق تجارت لندن نیز در سال ۱۹۸۱ مؤسسه داوری خود را به‌روز نمود.

در سطح بین‌المللی موافقت‌نامه‌ها عمومی تعرفه و تجارت از دهه ۶۰ به به داوری تجاری پرداخت و در صورت بروز اختلاف بین شرکای تجاری توصیه‌هایی برای حل مشکل به آنان ارائه می‌نمود. «مرکز داوری ایکسید با هدف داوری در اختلافات مربوط به سرمایه‌گذاری خارجی در سال ۱۹۶۴ توسط بانک ترمیم و توسعه از گروه بانک جهانی بنا نهاد شد. ملل متحد قواعد داوری خود را تحت عنوان «قوانین داوری آنستیرال» در سال ۱۹۷۶ تصویب نمود» (Dietz, 1979: 449). دیوان بین‌المللی داوری وابسته به اتاق بازرگانی بین‌المللی، از سال ۱۹۹۲ شروع به کار کرد و بالاخره مهم‌ترین رکن حل اختلاف در سال ۱۹۹۵ با شروع به کار سازمان جهانی تجارت، پا به عرصه وجود نهاد.

۴- آمریکا، روابط تجاری و بحران در رکن حل اختلاف

در اینجا به تلاش می‌شود تا علاوه بر روابط و اختلافات تجاری، به خود رکن حل اختلاف، بحران در آن و مواضع آمریکا در این رابطه پرداخته شود.

۴-۱- روابط تجاری و اختلافات تجاری

سازمان جهانی تجارت بیست و پنج سال پیش کار خود را آغاز و در حال حاضر ۱۶۴ عضو کامل و ۲۷ کشور از جمله ایران به عنوان عضو ناظر دارد. تصمیمات سازمان از طریق اجماع اتخاذ می‌گردند تا بدین طریق هم، کشورها از رای و وزن مساوی برخوردار باشند و هم تشویق شوند راه‌حلی‌هایی اتخاذ نمایند که مورد حمایت بقیه ممالک نیز باشند. شورای عمومی و کمیته‌های وابسته به آن ارکان مذاکره‌ای سازمان هستند و از آن جا که اکثر تصمیمات اتخاذ شده ماهیت حقوقی دارند ممکن است با تفاسیر گوناگون یا نحوه‌های اجرای متفاوت اعضا روبرو شود. در چنین حالتی رکن حل اختلاف وظیفه تفسیر موافقت‌نامه‌ها و رسیدگی به حل اختلاف بین اعضا را دارد. این سازمان را به دلیل تأثیرگذاری بر سیاست‌های تجاری اعضا، گسترش تجارت بین‌الملل و نظام منحصر به فرد حل اختلاف مهم‌ترین سازمان بین‌المللی بعد از جنگ دوم جهانی قلمداد کرده‌اند.

اساس کار سازمان را موافقت‌نامه‌های آن تشکیل می‌دهد. سه موافقت‌نامه اصلی شامل موافقت‌نامه عمومی تعرفه و تجارت ناظر بر تجارت کالاها؛ موافقت‌نامه عمومی تجارت خدمات و موافقت‌نامه‌ها جنبه‌های تجاری مالکیت فکری می‌باشد که چارچوب حقوقی سیاست‌های تجاری اعضا را مشخص نموده و آنها را نسبت به اجرای مفاد متعهد می‌نماید.

بر خلاف گات که در صورت بروز اختلاف بین طرفین متعاقد، حداکثر می‌توانست نسبت به صدور توصیه‌هایی دست بزند، رکن حل اختلاف سازمان جهانی تجارت تبدیل به نقطه قوت آن شده و ضمانت اجرای تصمیمات در حدی بوده است که یک کشور کوچک می‌تواند شریک بزرگ تجاری خود را به آن رکن کشانده و نه تنها آنرا محکوم نماید، بلکه از تضمین‌های لازم برای تلافی و اخذ غرامت نیز برخوردار گردد. اعضای سازمان جهانی تجارت نمی‌توانند در تجارت خارجی خود هیچگونه تبعیضی قائل شوند، نه در بین کشورهای طرف تجاری و نه در بین کالاهای داخلی و خارجی. در ده سال اول فعالیت سازمان بیشتر شکایت‌ها به رکن حل اختلاف از سوی کشورهای صنعتی و پیشرفته صورت می‌گرفت. پس از پیوستن چین و همزمان با فعال شدن کشورهایی مانند هند، برزیل، آرژانتین، مصر، آفریقای جنوبی در روند مذاکرات، کشورهای در حال توسعه مراجعه به رکن حل اختلاف را در مقایسه با سال‌های اول افزایش داده و دفاع آنها از حقوق تجاری خود سبب شد آراء صادره به مقدار زیادی به نفع آنها چرخش نماید که نارضایتی و تغییر رویه آمریکا را به دنبال داشته است.

۴-۲- رکن حل اختلاف

همان‌طور که توضیح داده شد در صورت بروز اختلاف تجاری بین دو یا چند عضو، طرفهای درگیر حق دارند برای حل مشکل به رکن حل اختلاف مراجعه کنند. در صورت عدم امکان توافق و اصرار طرف شاکی به تشکیل پانل، اقداماتی در چند مرحله به عمل می‌آید. در مرحله اول طرفین ۶۰ روز فرصت دارند تا دست به مشورت‌های دوجانبه زده و اختلاف را بین خودشان حل نمایند. اگر این اقدام به نتیجه نرسد می‌توانند از مدیر کل سازمان درخواست میانجیگری یا کمک به یافتن یک راه حل دوستانه نمایند. در صورت عدم توافق طرفین پانل مربوطه ظرف ۴۵ روز از سه نفر یا پنج نفر با توصیه دبیرخانه تشکیل می‌شود، این هیأت موظف است ظرف یک دوره ۶ ماهه گزارش خود را به رکن حل اختلاف ارائه کند. اگر پانل به این نتیجه برسد که یکی از موافقت‌نامه‌های سازمان نقض شده است در گزارش نهایی توصیه می‌گردد طرف ناقض سیاست‌های خود را مطابق با موافقت‌نامه‌ها مزبور اصلاح نماید. گزارش پانل معمولاً در رکن پذیرفته می‌شود مگر این که اعضای رکن با اجماع آن را رد کنند. هر یک از طرفهای اختلاف می‌توانند از رای صادره تقاضای استیناف کنند. پانل تجدیدنظر هفت عضو ثابت دارد که برای دوره‌های چهار ساله از بین متخصصین حقوق و تجارت بین‌الملل انتخاب می‌شوند و به عنوان

نمایندگان دولت‌های متبوع خود نیستند.

هر پرونده تجدیدنظر با سه عضو تشکیل و حداکثر سه ماه برای تایید، اصلاح یا رد رای اولیه فرصت دارد. لذا رای نهایی می‌بایست حداکثر ظرف ۹ ماه بعد از تشکیل پانل صادر گردد و طرفی که ناقض تعهدات بوده می‌بایست توصیه‌های هیأت رسیدگی یا رکن استیناف را اجرا نماید. اولویت سازمان و اعضای آن در اصلاح سیاست و رویه طرف محکوم می‌باشد و این امر در جلسه رکن حل اختلاف توسط دولت محکوم به رسمیت شناخته شده و زمان کوتاهی برای این موضوع در نظر می‌گیرند. ناکامی طرف محکوم در اجرای رای در مهلت مزبور باعث می‌شود طرفین دعوی به منظور جبران خسارت وادار به مذاکره گردند و این امر می‌تواند به شکل کاهش تعرفه وارداتی روی کالاهای خاص مورد نظر شاکی باشد. در صورت عدم توافق در مورد جبران ظرف ۲۰ روز، طرف شاکی می‌تواند از رکن حل اختلاف تقاضای مجوز برای لغو امتیازات تجاری یا اقدام تلافی جویانه نماید. اقدامات تلافی جویانه می‌بایست در ارتباط با همان کالا یا همان بخش کالایی باشد. اما «اگر ترکیب تجارت دو طرف اجازه چنین امری را ندهد خسارت وارده می‌تواند از سایر بخشهای کالایی، خدماتی یا حتی مالکیت فکری تأمین شود و اگر هیچ یک از این موارد میسر نگردد، پرداخت خسارت نقدی مورد بررسی قرار خواهد گرفت تا تصمیم نهایی گرفته شود.» (Van den Bossche and Zdouc, 2013: 311).

بیانیه مراکش پیش‌بینی می‌کرد که مقررات و آیین‌نامه‌های ناظر بر حل اختلافات مجدداً مورد بازبینی قرار گیرد که این امر با هدف روشن کردن و تکمیل روند حل اختلاف در اجلاس دوحه در سال ۲۰۰۱ صورت پذیرفت. پیشنهادها مختلفی در رابطه با بخش‌های مختلف روند و نحوه کارکرد رکن مانند تقویت حقوق طرف ثالث، تعریف مجدد مراحل استیناف، روشن کردن نحوه اجرای احکام، تقویت سازوکار غرامت، بهبود رویه اطلاع رسانی و نحوه اجرای مناسب رفتار متمایز و ویژه در زمینه حل اختلافات تجاری کشورهای در حال توسعه ارائه شد و ولی هیچ‌یک نهایی نگردید. در سال ۲۰۱۶ رئیس رکن حل اختلاف پس از مطالعه پیشنهادها، ۱۲ موضوع را به عنوان دستور کار برای تجدیدنظر در مقررات حل اختلاف با اعضا مطرح نمود. این موضوعات «تعاریف، طرف ثالث، ترکیب پانل، زمان بندی، رسیدگی سریع به شکایات تجاری ویژه، روند اقدامات تلافی جویانه، راه‌حل‌های مرضی‌الطرفین، منافع کشورهای در حال توسعه، شفافیت، اطلاعات محرمانه، انعطاف و کنترل اعضا، و اجرای مؤثر احکام در چارچوب‌های مختلف مطرح بوده که نشان می‌دهد علیرغم رضایت کلی از واحد حل اختلاف، ملاحظاتی نیز د باره عملکرد آن وجود داشته است» (Reich, 2017: 2).

از زمان تأسیس سازمان تا کنون، «۵۹۵ مورد اختلاف تجاری به رکن ارجاع شده که نزدیک به یک سوم از شکایات مطرح شده هرگز به پانل نرسیدند و در مرحله مشورت با مذاکره دوجانبه

با وساطت کشورهای ثالث به نتیجه رضایت بخشی رسیدند، ۳۵۰ مورد منجر به صدور رای گردیده است که از کل اختلافات رسیدگی شده در نیم قرن عمر گات بیشتر است، چون هم نظام رسیدگی سازمان کامل تربوده و هم امکان تجدیدنظر وجود دارد. این امر به معنای میانگین سالانه ۲۳ پرونده است» (Hillmann, 2020: 1). بیشترین تعداد شکایات در سال ۱۹۹۷ با ۴۸ درخواست تشکیل پانل و کمترین در سال ۲۰۱۱ با ۹ پانل بوده است. رکن استیناف در ۱۳۵ مورد مجبور به رسیدگی شده که از پیش‌بینی اولیه بسیار بالاتر می‌باشد. از این تعداد «۸۲٪ اراء رکن حل اختلاف مورد تایید قرار گرفته، ۱۴٪ اصلاح و ۴٪ نیز رد شده است. همچنین از مجموع شکایات انجام شده تا کنون به ۱۸ مورد نقض موافقت‌نامه‌ها از سوی کشورها رای و به کشور شاکی اجازه تلافی داده است» (http://www.wto.org, 2019).

سرعت رسیدگی به اختلافات تجاری از سوی رکن، آشنایی بیشتر کشورهای در حال توسعه با زبان، اصول و مبانی داوری تجاری بین‌المللی و پیچیده تر شدن پرونده‌های مورد اختلاف سبب افزایش تقاضا برای استفاده از این خدمات گردید که خود به چالشی برای نظام تبدیل شده است. «فرموله کردن مفاهیم و کدهای حقوقی اولین ماموریت کشورها اولین ماموریتی است که کشورها در قالب الگوهای مشترک می‌آموزند» (Azadbakht, 2019: 28) مورد نظر از سوی دیگر موارد متعددی از شکایات کشورهای کوچک بر علیه ممالک قدرتمند وجود داشته و رای رکن حل اختلاف به نفع کشور کوچکتر نشان داده که در سازمان هنوز ارزش‌های دموکراتیک حکمفرما است و بر خلاف مؤسسات برتون وودز حق کشورها ارتباط مستقیمی به سهم آنها در بودجه سازمان دارد. در حقیقت آنچه تنظیم‌کنندگان آیین دادرسی اختلافات تجاری در نظر داشتند بسیار ساده تر از متونی است که امروز به دست دبیرخانه سازمان می‌رسد. پیش‌بینی اولیه این بود که رکن استیناف در موارد نادری وارد عمل شود، اما گسترش تجارت بین‌الملل این رویه را کاملاً تغییر داده و گاهی گزارش‌های رکن استیناف آنچنان پیچیده است که حتی برای فهم آن نیاز به متخصصان کاملاً حرفه‌ای می‌باشد و این امر اعضا و دبیرخانه سازمان را تا حد زیادی درگیر نموده است. ۹۰٪ آرای رکن تا کنون به مرحله اجرا رسیده و رضایت کشور شاکی را به دنبال داشته است. سرعت رسیدگی به شکایات نیز از مزیت‌های نسبی سازمان است. «میانگین زمان مورد نیاز برای رسیدگی و حل و فصل یک اختلاف تجاری در سازمان جهانی تجارت ده ماه می‌باشد، در حالی که این زمان برای دیوان عدالت اروپایی دو سال، دیوان بین‌المللی لاهه چهار سال و نفتا سه تا پنج سال می‌باشد» (Davey, 2015: 351). تنها سیستم داوری که از نظر تعداد پرونده‌ها می‌تواند با رکن حل اختلاف سازمان جهانی تجارت رقابت نماید «داوری سرمایه‌گذاری‌های بین‌المللی»^۱

^۱. ICSID

می‌باشد که ظرف سی سالی که از عمرش می‌گذرد، به بیش از ۷۰۰ شکایت شرکت‌های سرمایه‌گذار علیه کشورهای میزبان رسیدگی کرده است. بنابراین اگر میانگین آرای صادره در سال ملاک باشد هنوز رکن حل اختلاف سازمان جهانی تجارت در صدر قرار می‌گیرد. (http://investmentpolicyhub.unctad.org, 2019).

از نظر تعداد شکایات کشورها در رکن حل اختلاف، «آمریکا با طرح ۲۲٪ شکایات‌ها (۱۱۴ مورد) به عنوان خواهان، ۲۷٪ از کل شکایات‌ها (۱۳۰ مورد) به عنوان خواننده و ۱۴۰ مورد به عنوان طرف ثالث در راس فهرست شاکیان و مشتکی علیهم قرار دارد. اتحادیه اروپا نیز به همان ترتیب با ۱۸٪ و ۱۹٪ در مقام دوم، کانادا، چین، هند، برزیل، آرژانتین، ژاپن، مکزیک و کره در ردیف‌های بعدی جای می‌گیرند. از ارقام فوق می‌توان یک نتیجه غیر مستقیم گرفت و آن ارتباط تعداد داوریه‌های تجاری با تولید ناخالص داخلی و درآمد سرانه کشورها، سهم از تجارت بین‌الملل و میزان فعال بودن دیپلماسی تجاری ممالک مذکور است» (http://www.wto.org, 2019). مشاهده دیگری که از آمار فوق می‌توان داشت این است که از بین ده کشوری که بیشترین میزان استفاده از رکن حل اختلاف سازمان جهانی تجارت را داشته‌اند با محاسبه اتحادیه اروپا به عنوان یک عضو، پنج کشور توسعه‌یافته و پنج کشور در حال توسعه بیشترین بهره را از رکن حل اختلاف تجاری برده‌اند. تفاوت این موضوع با سال‌های پس از تأسیس سازمان که شکایات عمدتاً از سوی کشورهای توسعه‌یافته انجام می‌شد این است که ممالک در حال توسعه به تدریج با حقوق خود آشنا شده و با به کارگیری وکلای زبردست بین‌المللی توانسته‌اند موارد اختلاف بیشتری را به نفع خود حل و فصل نمایند. با این وجود باید در نظر داشت که «کشورهای توسعه یافته ۲۵٪ اعضای سازمان را تشکیل می‌دهند، اما ۵۷٪ درخواست مشاوره، ۵۷٪ تقاضای تشکیل پانل، ۵۹٪ گزارش‌های پانل‌ها و ۶۳٪ گزارش‌های رکن استیناف را به خود اختصاص داده‌اند، در حالی که ارقام فوق برای کشورهای در حال توسعه که ۵۳٪ اعضا را تشکیل می‌دهند به ترتیب ۴۳٪، ۴۳٪، ۴۱٪ و ۳۷٪ می‌باشد» (http://www.worldtradelaw.net, 2017).

۴-۳- بحران در رکن حل اختلاف و استیناف

همان‌طور که توضیح داده شد ممکن است بین دو عضو سازمان جهانی تجارت در مورد نحوه اجرای یک موافقت‌نامه‌ها یا اجرای تعهدات اختلاف نظری بروز کند و موضوع به رکن حل اختلاف ارجاع شود. بر خلاف رکن حل اختلاف که داورهایشان هر بار متغیر بوده و بر اساس اولویت‌های اعضا و دبیرخانه تعیین می‌شوند، هفت نفر اعضای رکن تجدیدنظر برای یک دوره چهار ساله توسط رکن حل اختلاف انتخاب و حداکثر یکبار حق انتخاب شدن مجدد دارند. از بین افراد مزبور یک نفر به عنوان رئیس رکن برای یکسال انتخاب می‌شود و در صورت توافق

سایر اعضا تجدید دوره وی برای یکسال دیگر ممکن می‌باشد. برای اعتبار یافتن رای این رکن حداقل سه داور باید حضور داشته باشند تا آرا معتبر و لازم الاجرا گردند. انتخاب اعضای هر بخش به نحوی صورت می‌گیرد که اتفاقی بودن، تخصص و عدم امکان قابلیت پیش‌بینی تضمین گردد. طبق مقررات سازمان در باره رویه کاری رکن تجدیدنظر، اعضای رکن باید مستقل و بی‌طرف بوده و از هر گونه تعارض منافع پرهیز کنند.^۱

هر یک از اعضای رکن حل اختلاف باید دارای وجهه و اعتبار بین‌المللی بوده و ضمن تسلط در مسائل حقوق بین‌الملل و تجارت بین‌الملل با موافقت‌نامه‌های سازمان جهانی تجارت نیز آشنایی کافی داشته و فاقد هر گونه ارتباطی با دولت متبوع خود باشند. آخرین اعضای رکن استیناف اوجال سینگ^۲ باتیا^۳ از هند، شری بابو چکیتان^۴ از موریتس، توماس گراهام^۵ از آمریکا، دیوید آنترهالتر^۶ از آفریقای جنوبی، هونگ ژائو^۷ از چین، جورج مایکل ابی صعب^۸ از مصر و جیمز بیگاس^۹ از آمریکا بوده‌اند.

۴-۳-۱- آمریکا و رکن استیناف

طی ده سال اول پس از تأسیس سازمان جهانی تجارت، آمریکا بیش از هر کشور دیگری شکایات تجاری بر علیه دیگر اعضای سازمان طرح و رای مثبت رکن حل اختلاف را به خود اختصاص داد که معلول تجربه و امکانات فراوان در تجارت و حقوق بین‌الملل بود. اما این روند به تدریج تغییر کرد. کشورهای دیگر نیز توانستند دانش حقوقی و تجربه تجاری خود را ارتقاء بخشند و بیاموزند چگونه از منافع تجاری خود دفاع نمایند. استفاده از سازمان‌های حقوقی مشاوره‌ای و وکلای زبردست تجارت بین‌الملل سبب دستیابی کشورهای در حال توسعه به آرای مثبت رکن حل اختلاف گردید.

حال باید دید چه موضوعاتی باعث نارضایتی آمریکا از رکن حل اختلاف شده که علیرغم بیشترین میزان درگیری در رکن حل اختلاف خواستار تجدیدنظر جدی در رویه آن رکن است و حتی توقف فعالیت‌های آن سازمان برایش اهمیتی ندارد، در حالی که به عنوان اولین اقتصاد دنیا و

¹. See: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/ab_e.htm

². Ujal Singh Bhatia

³. Shree BabooChekitanServansing

⁴. Thomas R. Graham

⁵. David Unterhalter

⁶. Hong Zhao

⁷. Georges Michel Abi-Saab

⁸. James Bacchus

دومین صادرکننده جهان مسائل زیادی در روابط تجاری آن کشور ممکن است به وقوع بپیوندد که بر منافع ملی اش تأثیر بگذارد. نکته اساسی در برداشتی است که مقامات آمریکایی از تفسیر قانون از زمان مذاکرات دور اروگوئه داشته‌اند. مذاکره‌کنندگان تجاری آمریکا فکر می‌کردند که با توجه به اختیارات قانونی برای وضع تعرفه اضافی بر محصولاتتی که به زعم آنان با استفاده از بازارشکنی وارد آمریکا شده بودند، بقیه کشورها نیز مجبور به تبعیت از این قانون خواهند بود، ولی این موضوع در عمل شکل دیگری پیدا کرد و اصل جهان شمولی باعث شد اصول و موافقت‌نامه‌های سازمان دارای اعتبار حقوقی بیشتری از قوانین ملی باشند. به استناد همین موضوع رکن استیناف مکرراً شکایات ایالات متحده بر علیه کشورهای که بازار آن کشور را به تسخیر خود درآورده‌اند بلا اثر گذاشته، امکان اقدامات جبرانی را از آن سلب و سیاست‌های اتخاذ شده آمریکا را غیرقانونی اعلام کرده است. از سوی دیگر امید واشنگتن این بود که بر اساس موافقت‌نامه‌های سازمان، هرگاه عضوی مانعی در راه صادرات سایر کشورها ایجاد کند سازمان و رکن حل اختلافش وارد عمل شده و در جهت رفع مانع و جبران خسارت اقدام کنند. این امر در ابتدای کار اتفاق افتاد و آمریکا تقریباً تمام شکایاتی را که بر علیه سیاست‌های تجاری دیگر کشورها انجام داد برنده شد. مثلاً شکایت از اتحادیه اروپا برای حمایت از ایرباس در مقابل بوئینگ و رای مثبت رکن به نفع آمریکا باعث استقبال آن کشور گردید، اما متقابلاً کشورهای دیگر هم بعداً از همین رویه بر علیه آمریکا استفاده کردند و به تدریج اکثر آرای صادره توسط رکن حل اختلاف و رکن استیناف به ضرر آمریکا صادر شد.

دلایل دیگری نیز برای نارضایتی آمریکا از رکن استیناف وجود دارد. ایالات متحده مدعیست که روند استیناف بیش از حد طول میکشد و بازبینی حقوقی پرونده‌ها فراتر از اختیارات رکن حل اختلاف رفته است. ادعای دوم آمریکا در مورد برخورد دوگانه رکن حل اختلاف و رکن استیناف با شکایات انجام شده توسط آن کشور و بر علیه آن کشور است. سومین موضوع آراء رکن استیناف فراتر از حوزه اختیاراتش است و مسئله چهارم عدم صدور رای توسط رکن حل اختلاف بر علیه کشورهای کمتر توسعه یافته و یا عدم امکان تنفیذ آراء در قبال آنهاست (Chang-fa and et.al, 2019: 59).

بدین ترتیب آمریکا معتقد است بیشترین میزان شکایت و رای صادره بر علیه آن کشور است و در برخی موارد که آرا به نفع آن کشور صادر می‌گردد منجر به اجرای مؤثر حکم نمی‌شود. اما مهم‌ترین موضوعی که آمریکا را از رکن استیناف ناامید ساخته متدولوژی به کار گرفته شده برای محاسبه ضرر و زیانی است که سیاست‌های آن کشور به شرکای تجاری اش وارد کرده است. واشنگتن قضات رکن استیناف را متهم به استفاده از رویه‌هایی می‌کند که در جریان مذاکرات مورد توافق قرار نگرفتند. سیاست مخالفت آمریکا به تعیین قضات رکن استیناف اعتراض

کشورهای دیگر و حتی جامعه تجاری آمریکا را برانگیخته است چون آن کشور به عنوان خواهان یا خواننده حضوری فعال در رکن دارد. حال اگر آمریکا شکایتی بر علیه کشور دیگری انجام دهد و برنده شود، طرف مقابل به احتمال زیاد اعتراض کرده و چون جلسات رکن تجدیدنظر تشکیل نمی‌شود آمریکا نمی‌تواند به حق خود برسد. اگر هم آمریکا رای را بیازد نهادی برای رسیدگی مجدد وجود ندارد و مؤسسات تجاری آمریکا متضرر خواهند شد.

دیگر کشورها منجمله اتحادیه اروپا با موضع ایالات متحده آمریکا موافق نبوده و استدلال می‌کنند وضعیت فعلی بیش از هر چیز معلول سیاست خود آمریکاست. مثلاً اگر قرار است رکن استیناف ظرف ۹۰ روز به پرونده‌ها رسیدگی کرده و رای صادر کند، مخالفت آمریکا با تعیین داوران از سال ۲۰۱۱ باعث کم شدن داوران و نتیجتاً طولانی تر شدن روند گردیده است. پیچیده تر شدن پرونده‌های تجاری در مقایسه با ۲۵ سال پیش عامل دیگری است که مدافعان رکن حل اختلاف به آن اشاره می‌کنند که هم باعث طولانی شدن زمان و هم سخت شدن نحوه محاسبه زیان می‌گردد.

این موضوع نارضایی واشنگتن را برانگیخته و از زمان روی کار آمدن ترامپ قوانین چند دهه پیش آمریکا به کار گرفته شده‌اند تا وضع تعرفه‌های اضافی بر محصولات وارداتی از کشورهای مختلف توجیه شده و جنگ‌های تجاری بر علیه متحدان آمریکا در ناتو، شرکای اروپایی، همسایگان نفتی، متحدین در آمریکای لاتین و بزرگترین شریک تجاری یعنی چین راه بیفتد که بیش از هر چیز کم اثر کردن سازمان جهانی تجارت را به دنبال داشته است. از آنجا که فشار آمریکا برای خنثی کردن نقش سازمان هنوز به جایی نرسیده است تهدید ترامپ به خروج از سازمان واکنش دیگر کشورها را به دنبال داشته و برخی از آنها دست به عمل متقابل زده و موانعی برای ورود کالاها و خدمات آمریکایی به کشورشان در نظر گرفته‌اند. سه سال پس از آغاز اقدامات یکجانبه آمریکا، مشکلاتی مانند مازاد جهانی تولید فولاد، کسری موازنه تجاری آمریکا، ارزش ضعیفتر سایر کشورها و سرمایه داری دولتی چین همچنان به قوت خود باقی هستند. برداشت آمریکا این بود که بازارش به اندازه کافی باز است ولی دیگر اقتصادها برای دسترسی به بازارشان مانع تراشی می‌کنند. اما در عمل دیده شد که هر چند بازار آمریکا آزاد است اما موانعی هم دارد که دیگران می‌توانند از آنها به سازمان شکایت کنند و برنده هم بشوند. «این درست است که ما در اکثر شکایاتی که انجام دادیم برنده شدیم، اما از ما هم بیش از همه شکایت شده است و ما اکثر آنها را باختیم» (Johnson, 2019).

حتی کشوری مانند مکزیک که شریک تجاری آمریکاست و می‌تواند اختلافات تجاری خود با آن کشور را در چارچوب نفتا حل و فصل نماید، در باره موضوعاتی مانند صید میگو و وال، آنتی دامپینگ گوشت گوساله و تعرفه اضافی روی آلومینیوم و فولاد به رکن حل اختلاف

سازمان جهانی تجارت مراجعه و به نفع خود رای گرفت (Reinsch, 2019: 2). البته باید در نظر داشت که بلوکه کردن انتخاب داوران رکن استیناف اولین بار در سال ۲۰۱۱ زمان باراک اوباما اتفاق افتاد که از تجدید انتخاب هیلمن داور آمریکایی برای بار دوم جلوگیری کرد، ولی در زمان ترامپ به اوج خود رسید.

در شرایط فعلی پانل‌های حل اختلاف تشکیل می‌گردد و این به منزله تداوم اعتماد اعضا به سازمان است. بقیه ارکان سازمان نیز به کار عادی خود ادامه می‌دهند و مذاکرات چندجانبه، طرح موضوعات خاص در کمیته‌های مربوطه و کارهای عادی رکن بازرینی سیاست‌های تجاری به روال سابق ادامه دارد. اما در عین حال بعضی از اعضای سازمان رسماً اعلام کرده‌اند که از کار افتادن رکن استیناف به منزله یک نقص جدی برای سیستم تجارت بین‌الملل می‌باشد. چون تا زمانی که آرای صادره توسط رکن حل اختلاف مورد قبول طرفین باشد مشکلی پیش نمی‌آید، ولی به محض اعتراض یکی از طرفین به رای پانل سردرگمی و بلا تکلیفی شروع شده و به مرور امکان تضمین اجرای احکام صادره زیر سوال خواهد رفت. این امر به نوبه خود ظرفیت سازمان برای قانون گذاری بعدی را تحت الشعاع قرار می‌دهد چون قانونی که ضمانت اجرا نداشته باشد تصویب و اجرایش نیز با مشکل مواجه خواهد شد. بیشتر اعضای سازمان ضمن ابراز رضایت از عملکرد رکن حل اختلاف بر این باورند که حتی در صورت وجود برخی مسائل، لازم است راه حلی در داخل سیستم برای آن یافت و سیاسی کردن موضوع و بلوکه کردن روند تصمیم‌گیری بر اعتبار سازمان و اعضایش تأثیر منفی خواهد داشت. علت انتقاد آمریکا برخورد دوگانه رکن استیناف در ارتباط با موضوعات مشابه بوده است و معتقد است به دلیل عدم رعایت آیین دادرسی و اتخاذ رویه‌های متفاوت در موارد یکسان آنتی دامپینگ پا را از حوزه اختیارات خود فراتر نهاده است. محدودی از کشورها نیز بر این باورند که به دلیل ناسازگاری آراء صادره رکن حل اختلاف، امکان پیش‌بینی روند برای حکومت‌ها و جامعه تجاری کاهش می‌یابد. اما در مقابل، اکثریت اعضا رضایت خود را از کار رکن حل اختلاف و رکن استیناف اعلام کرده‌اند. پیشنهادهای زیادی که در مورد بهبود رویه رکن به دبیرخانه سازمان فرستاده شده بیانگر رضایت اعضا از عملکرد رکن و میل به تعیین داوران جدید رکن استیناف می‌باشد. تا پایان اکتبر ۲۰۱۹، ۸۸ کشور شامل ۲۸ کشور اتحادیه اروپا خواهان رفع مشکل، ادامه فعالیت رکن و تعیین داوران جدید رکن استیناف بودند. باید توجه داشت که عملکرد رکن حل اختلاف عمدتاً مورد توجه و علاقه کشورهای بزرگ تجاری با اقتصاد باز و دیپلماسی تجاری فعال می‌باشد. اکثر اعضای سازمان به صورت فعال درگیر رکن حل اختلاف و مخصوصاً رکن استیناف نیستند، ولی از تداوم فعالیت‌های آن پشتیبانی می‌کنند. این گروه معتقدند نظام فعلی دو مرحله‌ای که در دور اورگوئه برای حل اختلاف پیش‌بینی شده مطلوب بوده و رکن استیناف نیز لازم می‌باشد و باید به کار خود

ادامه دهد. اما می‌توان از مواضع کشورها چنین برداشت کرد که در ارتباط با نحوه کار رکن استیناف اختلاف نظرهایی وجود دارد و نظرهای گوناگون در پابخت کشورها تشدید می‌شود. هرچند هیچ کشوری از موضع آمریکا در بلو که کردن تعیین داوران جدید پشتیبانی نمی‌کند، ولی کشورهای دیگری هستند که معتقدند همان‌طور که مکانیسم بازمینی سیاست‌های تجاری هر چند وقت یکبار سیاست‌های اعضایش را بازمینی می‌دهد، رویه رکن استیناف نیز لازم است ۲۵ سال بعد از تأسیس مورد بازمینی و در صورت لزوم تجدیدنظر قرار گیرد.

۴-۳-۲- روند اصلاحات سازمان جهانی تجارت

از زمان تأسیس سازمان مسائلی مانند تصمیم‌گیری به روش اجماع، رفتار متمایز و ویژه برای کشورهای توسعه‌یافته، اجرای موافقت‌نامه‌ها به نحو دقیق قبل از مذاکره و توافق درباره موضوعات جدید مطرح بوده و کشورهای مختلف خواستار انجام اصلاحاتی در سازمان برای آزادسازی تجاری واقعی و دستیابی به تجارت عادلانه بوده‌اند. از زمان انتخاب ترامپ و ممانعت وی از تجدید انتخاب داوران رکن استیناف این موضوع در صدر فهرست اصلاحات قرار گرفت. برای حل این مشکل پیشنهادهایی از سوی کشورهای مختلف در مقاطع گوناگون ارائه گردید. مثلاً در پایان سال ۲۰۱۸ پیشنهاد مشترکی از سوی ۱۲ کشور مانند اتحادیه اروپا، کانادا، چین، هند و دیگران صادر و ضمن به رسمیت شناختن تلاش‌ها و دستاوردهای رکن استیناف پیشنهادها برای رفع نگرانیهای آمریکا ارائه شد. یک سال بعد ۱۲۰ کشور در بیانیه‌ای خواستار حل مشکل رکن استیناف شده و به اثرات منفی آن بر نظام تجارت بین‌الملل پرداختند، اما نماینده آمریکا در سازمان جهانی تجارت اعلام کرد که کشورش به دنبال اصلاح واقعی سازمان است و لذا نمی‌تواند از بیانیه مشترک مزبور حمایت نماید. در این میان پیشنهاد نیوزلند بیش از بقیه جلب نظر کرده و مورد بحث قرار گرفت، ولی مجدداً با این استدلال که به موضوع اصلی یعنی «چرایی خارج شدن رکن استیناف از ریل» نپرداخته است نظر آمریکا را به خود جلب نکرد. به نظر می‌رسد نیت اصلی آمریکا از حیض انتفاع انداختن رکن حل اختلاف و استیناف سازمان جهانی تجارت و بازگرداندن آن به حالت مشورتی گات باشد. در صورت موفقیت آمریکا در این زمینه تاج سازمان جهانی تجارت بدون جواهر خواهد شد و در صورت ناکامی، احتمال دارد سازمان مانند کنوانسیون پاریس مجبور شود فعالیت خود را بدون آمریکا ادامه دهد. در صورت پافشاری آمریکا بر موضع فعلی و رنگ باختن سازمان جهانی تجارت می‌توان انتظار داشت که بقیه کشورهای نیز به سان آمریکا شروع به استفاده از اهرم امنیت ملی کرده و بدون این که با کشوری در جنگ باشند یا مورد تهدید قرار گرفته باشند تعرفه‌های خود را افزایش دهند که این امر به مثابه بازگشت به عقب معادل یک قرن می‌باشد.

نتیجه‌گیری

رکن حل اختلاف سازمان جهانی تجارت که در طی حیات سازمان توانسته با رسیدگی مؤثر به اختلافات تجاری اعضا برای خود عنوان کاراترین و سریع‌ترین نهاد داوری تجاری جهان به رسمیت شناخته شود و با حل مشکلات تجاری مهمی در بین اعضا به تضمین اجرای تصمیمات سازمان تبدیل گردد دچار بحران شده و آینده سازمان را به خطر انداخته است. آمریکا با این باور که رکن حل اختلاف از حدود اختیاراتش فراتر رفته خواستار تجدیدنظر در این موضوع و باز تعریف حوزه شمول تصمیمات رکن حل اختلاف شده و برای دستیابی به هدفش از انتصاب داوران و قضات رکن تجدیدنظر خودداری می‌کند. این رویه باعث شده که در دسامبر ۲۰۱۹ با به پایان رسیدن دوره دو داور باقیمانده امکان تجدید دوره آنها و یا انتخاب داوران جدید به پایان برسد و فقط یک داور فعال باقیمانده بماند در حالی که برای تشکیل پانل تجدیدنظر حداقل سه داور مورد نیاز می‌باشد.

بررسی‌های موجود نشان می‌دهد که هرچند اکثر اعضای سازمان جهانی تجارت از عملکرد نظام حل اختلاف سازمان حمایت قوی به عمل می‌آورند اما اصرار آمریکا بر تصمیمات فراقانونی رکن استیناف و ممانعت از ادامه کار آن مانع از انجام تجارت عادلانه بین اعضا شده و در بلند مدت نظام تجارت بین‌الملل را با چالش مواجه خواهد ساخت. بررسی کارنامه ۲۵ ساله رکن حل اختلاف و تجدیدنظر نشان می‌دهد که کشورهای توسعه یافته با درآمد سرانه بالا مانند آمریکا، اتحادیه اروپا، کانادا و ژاپن از مکانیسم حل اختلاف و استیناف استفاده بیشتری کرده و بیشترین شکایات را از کشورهای دیگر کرده‌اند و اکثر پرونده‌ها را به نفع خود به پایان برده‌اند، اما انجام این عمل از سوی کشورهای در حال توسعه مانند چین، هند، برزیل و غیره را بر علیه خود بر نمی‌تابند و تصمیمات صادره رکن بر علیه خود را فراقانونی قلمداد کرده و خواستار تغییر آن هستند. این مسئله از دو نوع نگرش ناشی می‌شود. نگرش اول حقوقی بوده و به تفسیر اعتبار قوانین ملی و فراملی برمیگردد. موافقت‌نامه‌ها تأسیس و سایر موافقت‌نامه‌های تجارت کالا، خدمات و مالکیت فکری به وضوح بر برتری موافقت‌نامه‌های سازمان بر قوانین ملی تأکید دارد و آن را برای کلیه اعضا منجمله آمریکا لازم الاجرا میدانند، در حالی که دولت آمریکا این تفسیر را فراتر از مذاکرات انجام شده و مصوبات دور اوروگوئه دانسته و با منافع ملی خود در تضاد می‌بیند. دلیل دوم گرایش یکجانبه‌گرایانه آمریکا و تعهد اندک به سازمان‌های بین‌المللی است. مشکل اخذ تصمیم از طریق اجماع باعث شده که واشنگتن مانند برجام، تی پی پی، کنوانسیون پاریس و نفتا در سازمان جهانی تجارت که خود بانی آن بوده است نیز رویه مشابهی اتخاذ کرده و از طریق فشار سعی در کسب امتیازات جدید و کاهش تعهدات بنماید و در صورت ناکام شدن از آن خارج شود. بنابراین در پاسخ به سوالات مطروحه می‌توان ادعا نمود که بحران به وجود آمده بر

ادامه فعالیت سازمان و وظیفه اصلی آن یعنی آزاد سازی تجاری تأثیر خواهد داشت و آمریکا با وجودی که تا کنون از رکن حل اختلاف بیشترین استفاده را کرده است اما تمایل چندانی به ادامه این روند نداشته و مایل است از طریق اعمال فشار بر این رویه تأثیر بگذارد. در چنین وضعیتی ممکن است آمریکا موفق به اخذ امتیاز از سایر اعضا در باره رکن استیناف بشود و رویه آن اصلاح گردد. با ممانعت از انتخاب داوران امکان تشکیل جلسه و صدور رای را از آنان، احتمال دارد رکن حل اختلاف به کار خود به روال سابق ادامه دهد اما تقاضای تجدیدنظر یکی از طرفین راه به جایی نبرد و شکایت بلاثر بماند یا مجبور به حل از طریق مذاکرات دوجانبه خارج از چارچوب حقوقی مصوب سازمان گردد. احتمال دیگر این است که آمریکا تلاش کند کل نظام حل اختلاف سازمان را دگرگون کرده و آن را به وضعیت مشاوره ای زمان گات برگرداند تا تعهد ویژه‌ای به توصیه‌های آن نداشته باشد که در بلند مدت کارآیی و عدالت تجاری سازمان را زیر سوال خواهد برد.

در شرایط فعلی که رئیس جمهور آمریکا، ترامپ، از فشار استیضاح‌هایی یافته و با مشکل جدی تأثیر کرونا بر اقتصاد آن کشور مواجه شده است می‌توان انتظار داشت واشنگتن بر نظر قبلی خود اصرار ورزد تا بتواند در مبارزات انتخاباتی از دستاورد احتمالی آن استفاده نماید. جنگ تجاری با چین، افزایش تعرفه‌های جبرانی بر محصولات وارداتی از اتحادیه اروپا، ارتقاء تعرفه‌های وارداتی فولاد از آرژانتین، مکزیک و برزیل نشان دهنده واقعیت کم شدن قابلیت رقابت محصولات و خدمات آمریکایی در جهان است و همین امر سبب شده که واشنگتن برای جبران از دست رفتن مزیت تجاری به دوستان و شرکای خود نیز به دیده رقیب بنگرد و به نظر آنان مبنی بر حفظ و تداوم فعالیت رکن حل اختلاف وقعی ننهد.

از سوی دیگر، هر چند با افزایش اختیارات دولت‌ها به منظور مبارزه با تبعات اقتصادی بیماری کرونا، میل به چندجانبه‌گرایی همچنان روند کاهشی خواهد داشت، اما اعتقاد و رضایت سایر اعضای سازمان از عملکرد رکن حل اختلاف و استیناف سبب خواهد شد بقیه کشورها با اتخاذ مواضع دسته جمعی در مقابل موضع آمریکا مقاومت کرده و با ارائه پیشنهادها جدید در این زمینه سازمان جهانی تجارت را به ریل اثرگذاری بر تجارت بین‌الملل و حل اختلافات تجاری برگردانند.

References

1. Azadbakht, F. (2019). The Language of International Law, Monologue or Polyphonic Test. *International Studies Journal (ISJ)*, 15(4), 19-30. (In Persian)
2. Chang-fa, L., Nakagawa, J., Tsai-Fang, C. (2019). *The Appellate Body of the WTO and Its Reform*, Tokyo, Springer.

3. Davey, W.J. (2015). *The First Years of WTO Dispute Settlement: Dealing with Controversy and Building Confidence, in A History of Law and Lawyers in the GATT/WTO* (G. Marceau, Ed.) Cambridge University Press.
4. De Vries, H. (1997). International Commercial Arbitration. Translated by Mohebi, M. *International Law Review*, 15(21), 43-70, doi: 10.22066/CILAMAG.1998.18176 **(In Persian)**
5. Dietz, J.P. (1979). Introduction: Development of the UNCITRAL Arbitration Rules. *The American Journal of Comparative Law*, 27(2-3), 449-552, doi: <https://doi.org/10.2307/840045>
6. Fiorini, M., Hoekman, B., Mavroidis, P.C., Saluste, M., Wolfe, R. (2019). *WTO Dispute Settlement and the Appellate Body Crisis: Insider Perceptions and Members' Revealed Preferences*, Geneva, Bertelsmann Stiftung Working Paper.
7. Ghanbari, S. (2019). The Concept of International Society and Attempt to Link International Law and International Relations. *International Studies Journal (ISJ)*, 16(1), 7-30. **(In Persian)**
8. Hillmann, J.A. (2020). A Reset of the World Trade Organization's Appellate Body. *Greenberg Centre for Geoeconomic Studies*, available at:
9. <https://www.cfr.org/report/reset-world-trade-organizations-appellate-body>
10. Hoekman, B. Mavroidis, P. (2018). *Party like it's 1995: Resolving the WTO Appellate Body Crisis*, Geneva, WTO.
11. <https://worldtradelaw.net/databases/basicfigures.php> (2017), 5 May.
12. <https://www.investmentpolicyhub.unctad.org/isds> (2019).
13. https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_e.htm (2019).
14. Johnson, K. (2019). How Trump May Finally Kill the WTO. *Foreign Policy*, available at: <https://www.foreignpolicy.com/2019/12/09/trump-may-kill-wto-finally-appellate-body-world-trade-organization/>
15. Khadkhodaie, A.A., Abbedini, A. (2012). The Features of WTO Self-containedness in International Legal System. *International Law Review*, 29(46), 8-34, doi: 10.22066/CILAMAG.2012.16559 **(In Persian)**
16. Reich, A. (2017). *The Effectiveness of the WTO Dispute Settlement System: A Statistical Analysis*. EUI Department of Law Research Paper No. 2017/11, Bar Ilan University Faculty of Law Research, 1-18.

17. Reinsch, W. A. (2019), Salvaging the World Trade Organization, *CSIS*, available at: <https://www.csis.org/analysis/salvaging-world-trade-organization>
18. Schneider, A. K. (1999). Getting Along: The Evolution of Dispute Resolution Regimes in International Trade Organizations. 20 *MICH. J. INT'L L.* 697. Available at: <https://repository.law.umich.edu/mjil/vol20/iss4/3>
19. Van den Bossche, P., Zdouc, W. (2013). *The Law and Policy of the World Trade Organization*, Cambridge, Cambridge University Press.

Archive of SID