

ملخص سياسات رقم 25
المبادرات القطاعية في منظمة التجارة العالمية

محمود ببلي
قسم السياسات التجارية

آذار 2008

بالتعاون مع

مشروع GCP/SYR/006/ITA



تعريف المبادرة القطاعية

المبادرة القطاعية هي اتفاق طوعي بين عدد من الدول لحذف أو تخفيض أو تنسيق التعرفة في مجموعة سلع معينة. تضم المبادرات القطاعية عادة دولاً تسعى لجعل تعرفتها صفرًا في قطاع معين رئيسي أو ثانوي من المنتجات، وتهدف المبادرات القطاعية في المحصلة إلى تصفير تعرفه المنتج من قبل كافة الدول المستوردة الرئيسية في المبادرة القطاعية، وعليه فإن الجداول الزمنية والمراحل والنسب التخفيضية للتعريفة الجمركية لبلد ما تخضع للمفاوضات المفتوحة.

مواقف الدول الأعضاء في المنظمة

تقول الدول الداعمة للمبادرات القطاعية أنها أثبتت فائدتها في جولة الأورغواي وأنه يجب إعادة مناقشتها مجدداً في المفاوضات الزراعية الحالية، وتشير هذه الدول إلى أنه يمكن أن تترافق المبادرات القطاعية مع حذف التعرفة الكمية والدعم المحلي لتلك المنتجات بحيث تكون المبادرة متكاملة وفي حزمة واحدة. ويؤيد القطاع الخاص في الدول المتقدمة عموماً المبادرات القطاعية وتناقش منظماتها حالياً هذه المبادرات بالنسبة لسلع معينة كالبنور الزيتية ومنتجاتها وما هي الخطوات اللازمة لتخاذها لتشجيع المبادرات. لكن من الجهة الأخرى يعارض العديد من الدول النامية والمتقدمة الفكرة علناً على أساس أنها ستصرف الانتباه عن اتفاقيات تجارية أكثر شمولاً وأنه سيكون من المستحيل تقريباً عقد صفقة قطاعية تكون لصالح الدول النامية، أما بعض الدول فتقول أنها غير مقتنعة بالمبادرات القطاعية ولكنها ما تزال تأمل بفائدة ما منها. وفيما يلي مواقف بعض الدول الهامة اقتصادياً من موضوع المبادرات القطاعية.

1- الولايات المتحدة: تعتقد الولايات المتحدة أن المبادرات القطاعية ضرورية لنجاح تخفيض التعرفة في إطار مفاوضات الدوحة بشكل عام، وهي تطالب بمبادرات في قطاعات تهم الدول الأعضاء الأخرى في منظمة التجارة العالمية وتسعى لتشكيل كتل داعمة للمقاربة القطاعية في مجالات عديدة، وتقترح الولايات المتحدة استخدام طريقة تشكيل الكتل السابقة عندما يكون من شأن وجود كتل ما حول أحد القطاعات القيام بمبادرة قطاعية في القطاع المقصود.

2- الاتحاد الأوروبي: رغم أن المبادرات القطاعية يتم وصفها من قبل منظمة التجارة بأنها وسيلة للإيفاء بالالتزامات بإزالة التعرفة أو تخفيضها إلا أن الاتحاد الأوروبي يعتبر أنه يجب ألا يكون هناك استثناءات في تنسيق التعرفة والتي هي هدف متساوي الأهمية للجميع (ومهم بشكل خاص للدول الأقل نمواً). الأهم بالنسبة للاتحاد الأوروبي هو أن تكون هذه المبادرات مترافقة مع إجراءات عملية لإزالة العوائق غير الجمركية في القطاعات المعنية بالمبادرة، وهذا ما يجعل الاتحاد الأوروبي يربط تخفيض التعرفة في بعض القطاعات الصناعية بإزالة ضرائب التصدير المفروضة على مدخلات تخص تلك القطاعات في دول أخرى.

3- مجموعة العشرين¹: تتراوح مواقف دول مجموعة العشرين بين عدم الحماس للمبادرات القطاعية مروراً بالتحفظ عليها وانتهاءً بالمعارضة الصريحة لها (الهند والأرجنتين).

4- مجموعة الكيرنز²: نفس حالة مجموعة العشرين تقريباً حيث أن مواقف أهم دول المجموعة هي أقرب إلى عدم الاهتمام بينما توجد بعض الدول التي تعارض صراحة موضوع المبادرات القطاعية.

المبادرات القطاعية في مفاوضات منظمة التجارة العالمية

في جولة الأورغواي (1986-1994): استخدمت مقارنة المبادرات القطاعية في جولة الأورغواي للتفاوض حول اتفاقيات تتعلق بالخشب والأسماك والمنتجات السمكية. كما كان هناك اتفاق لإزالة التعرفة في قطاع تكنولوجيا المعلومات، حيث تم في مفاوضات اتفاقية تكنولوجيا المعلومات الاتفاق على أن يتم تطبيق الاتفاقية حالما ينضم من يمثل 90% من السوق العالمية إلى الاتفاقية. أما في جولة الدوحة (بدأت عام 2001) فلم يرد موضوع المبادرات القطاعية بشكل صريح في إعلان الدوحة ولكن كان هناك تأكيد على أهمية قطاع الأسماك للدول النامية. وكذلك أشار النص إلى وجود مقترحات قطاعية خدمية كثيرة مقدمة من عدد كبير من الدول. أُعيد طرح موضوع المبادرات القطاعية في مؤتمر كانكون (2003) ولكن البلدان النامية اعترضت بقوة على الضغوط الهادفة إلى جعل المبادرات القطاعية إلزامية وقالت أن الدول الأعضاء يجب أن تكون حرة في اختيارها إذا ما أرادت الانضمام إلى مبادرة قطاعية أم لا. وفي اجتماع تموز (2004) كان هناك مقترحات عديدة قبل إنجاز حزمة تموز بشأن المبادرات القطاعية ولكن لم يتم مناقشة سوى بعض المقترحات الخاصة فقط، وتوصلت منظمة التجارة العالمية في حزمة تموز إلى تشجيع الأعضاء على القيام بالمبادرات القطاعية مما سيسمح لأعضاء المنظمة بإزالة وتنسيق التعريفات في قطاعات محددة، وتسمح حزمة تموز لصيغة الاقتطاع من التعرفة أن تُستكمل من خلال مبادرات قطاعية ومفاوضات (طلبات - عروض)، ويتضمن النص فقرة خاصة بالمبادرات القطاعية ولكنه لا يحدد فيما إذا كانت المبادرات إلزامية أو طوعية، وحسب الحزمة فالمبادرات القطاعية ممكنة ويمكن أن تقترحها دولة عضو أو أكثر في أي وقت، ويمكن لها أن تأخذ صيغة (اقتطاع فوق المعدل) أو حتى تفسير التعرفة مع اتفاق بإنهاء المساعدات التصديرية (قبل الموعد المحدد) والدعم المحلي المشوه (أكثر من الالتزامات الموجودة أصلاً) في قطاعات معينة (بما فيها تلك التي تهم الدول النامية). هناك إشارة في النص للدول الأقل نمواً والدول المنضمة حديثاً بأنها لن تطالب بتطبيق صيغة الاقتطاع من التعرفة أو أن يطلب منها أن تشترك في أي مبادرة قطاعية ولكن- حسب النص - يتوقع منها بالمقابل أن تزيد بشكل جوهري من التزاماتها التخفيضية. أخيراً في مؤتمر هونج كونج (2005) كانت إحدى التطورات الإيجابية هي الإعلان بأن المشاركة في المبادرات القطاعية ليس إجبارياً. وبكلمات أخرى يمكن للدول أن تقرر طوعياً المشاركة في مفاوضات تخفيض التعرفة في قطاع معين. وهذا كان المطلب الرئيسي لدول نامية كبرى مثل الهند حيث أرادت أن تكون المشاركة في المبادرات القطاعية ذات طبيعة طوعية وأن يتم تفعيل المبادرات فقط بعد أن تكون جداول الالتزامات العامة وتواريخها قد تم الاتفاق عليها. من جهة أخرى تم تبني المقترح المقدم من أربع دول أفريقية إلى المؤتمر بشأن مبادرة قطاعية تخص القطن واعتبر هذا الموضوع أنه جزء من المفاوضات الزراعية التي تم الاتفاق عليها في حزمة تموز.

¹ هي مجموعة من الدول النامية والمتقدمة الزراعية، على رأسها البرازيل والهند والصين.
² اتحاد من 19 دولة مصدرة زراعية تمثل مجتمعة أكثر من ثلث صادرات العالم الزراعية على رأسها كندا وأستراليا.

آخر التطورات في مفاوضات المبادرات القطاعية الزراعية

في آذار 2005 حصلت مفاوضات غير رسمية حول المواضيع غير المتفق عليها في إطار جولة الدوحة ومنها المبادرات القطاعية، وقد اعتبرت مجموعة العشرين أنه من غير المناسب طرح هذا الموضوع الآن لوجود قضايا أكثر إلحاحاً، بينما عارض الاتحاد الأوروبي استبعاد هذا الموضوع من المفاوضات. وخلال هذه المفاوضات دعت بعض دول البحر الكاريبي لمبادرة قطاعية حول "قطاع الأزهار" وقدمت تفصيلاً للمنافع التي سوف تجنيها الدول النامية التي تحولت إلى مصدر ضخم لهذه المنتجات الزراعية، كما طالبت كولومبيا بتصفير التعرفة في هذا القطاع تحديداً. أما الولايات المتحدة فقد اقترحت اقتطاعاً أكبر من المساعدات المحلية في ضمن مبادرات قطاعية وأبدت اهتمامها بقطاع لحم الخنزير والبدور الزيتية ولحم البقر والشعير والخضراوات ولحم الدجاج³. أعربت كندا ونيوزيلندا عن اهتمامهما بموضوع المبادرات القطاعية ولكنهما قالتا إنهما تفضلان التركيز على صيغة الاقتطاع من التعرفة الجمركية أولاً. أما الهند والأرجنتين وكينيا فقد عارضت المبادرات القطاعية، وجاءت معارضة الهند على أساس أن المبادرات القطاعية ستقلل من أهمية المعاملة الخاصة للدول النامية كما عارضتها كينيا على أساس أن الدول ليست متساوية اقتصادياً لتتلاءم مع المبادرات. وقبل مؤتمر هونج كونج كان أعضاء المنظمة قد اقترحوا بشكل رسمي أو غير رسمي عدة قطاعات يمكن أخذها بعين الاعتبار عند التفاوض بشأن المبادرات القطاعية بما فيها المعدات الزراعية والسلع البيئية⁴ والأسمدة والأسماك، ولكن ما يزال الموضوع يراوح في مكانه حتى الآن في ظل الخلاف المستمر بين الأعضاء حول تفاصيل المبادرات القطاعية. وفي مفاوضات شباط 2007 ضغطت الولايات المتحدة وسنغافورا وتايلاند باتجاه تفعيل المفاوضات القطاعية على أساس أنها تستطيع المساهمة في الوصول إلى المستوى المطلوب من التحرير ولكن بقبول الدول رفضت هذه الضغوط على أساس أن هذه المبادرات يجب أن تكون طوعية⁵.

تجارب من المبادرات القطاعية

1. مبادرة القطن: تم طرح مبادرة القطن في المجلس العام وفي المفاوضات الزراعية قبل مؤتمر كانكون (2003) من قبل بنين - بوركينا فاسو - تشاد - مالي. وتشمل المبادرة على إزالة مساعدات القطن كاملة خلال أربع أعوام كحد أقصى ووصف المقترح الضرر الذي يصيب الدول الأربعة نتيجة المساعدات في الدول الغنية داعياً إلى إزالة المساعدات والتعويض على الدول الأربعة طالما بقيت المساعدات وذلك لتغطية الخسائر الاقتصادية الناشئة عن المساعدات. أقرت الولايات المتحدة أن مساعدات القطن تشوه التجارة ولكن طالبت بمعالجة القضية بطريقة أشمل. تم تقديم المقترح إلى الأمين العام للمنظمة في نيسان 2003 وأصبح وثيقة من وثائق مؤتمر كانكون وبسبب عدم الاتفاق على مبادرة القطن فشلت المفاوضات الزراعية في كانكون وبالتالي فشل المؤتمر بأكمله. أما في حزمة تموز فكانت

³ هنا يرى بعض الاقتصاديين البرازيليين أن مقترحات الولايات المتحدة تمثل 60% من صادرات البرازيل الزراعية وبالتالي على البرازيل أن تدرس بعمق هذه المقترحات لأنها تحمل فرصة هامة لها وإن كانت احتمالات نجاح هذه المبادرات ليست كبيرة.

⁴ السلع البيئية هي: الهواء النظيف - الماء النظيف - السكن - المشاهد الجميلة - المدن الهادئة - النقل المشجر - البنى التحتية - بيئة حيوانية ونباتية متنوعة - منتزهات عامة وريفية - ساحات عامة - الأنهار والجبال والغابات والشواطئ.

⁵ راجع هانراهان، 2004.

هناك إشارة لمبادرة القطن السابقة حيث طالب النص المفاوضات الزراعية بإعطاء الأولوية لقطاع القطن والتأكيد على استقلاليته عن القطاعات الزراعية الأخرى.

2. تجربة الأردن: دخل الأردن في العديد من المبادرات القطاعية التي كانت ظاهرياً طوعية ولكنها في حقيقتها أقرب إلى الإلزامية لكونها تمثل عقبة حقيقية أمام أي بلد يرغب بالانضمام إلى منظمة التجارة العالمية، فقد تعهد الأردن في إطار التزامات انضمامه إلى منظمة التجارة العالمية (11 نيسان 2000) بتعديل سياساته ونظامه التجاري لتتلاءم مع تشريعات المنظمة، وتم تسقيف بعض التعريفات الزراعية عند نسب معينة، ودخل الأردن في أربع مبادرات قطاعية منها مبادرة في قطاع الآلات الزراعية تقضي بتخفيض تعريفاتها إلى الصفر بدءاً من تاريخ الانضمام وثلاث مبادرات في قطاعات التجهيزات الطبية والكيمويات وتقنية المعلومات.

3. تجربة السعودية: لقد انضمت السعودية إلى العديد من المبادرات القطاعية التي تحولت مسبقاً إلى اتفاقيات عديدة الأطراف (unilateral agreements) ومنها مبادرة خاصة بقطاع الألبان ومبادرة خاصة بلحوم الأبقار، كما انضمت السعودية إلى مبادرات قطاعية أخرى أكثر حداثة منها مبادرة الكيمويات المنسقة ومبادرة تقنية المعلومات المذكورة سابقاً.

4. تجربة منطقة نافتا (المنطقة التجارية الحرة لأمريكا الشمالية): إن المبادرات القطاعية لم تقتصر فقط على منظمة التجارة العالمية بل تعدتها كذلك إلى الاتفاقيات التجارية الإقليمية التي سبقت المنظمة في هذا المضمار، حيث يتم القيام بالمبادرات القطاعية ضمن الاتفاقيات التجارية الإقليمية إذا كان القطاع المعني يحظى باهتمام دول المنطقة إلى الدرجة التي تكفي لتحفيزها لإطلاق مبادرة بشأنه وإذا كان هناك اتفاق أولي بشأن المبادرة. وفي هذا الإطار أعلن الاجتماع الوزاري لدول نافتا في 17 آب 2007 عن إطلاق عدة مبادرات قطاعية زراعية وصناعية ضمن منطقة نافتا منها مبادرة في قطاع تربية الخنازير تهدف إلى إزالة العوائق الجمركية ضمن المنطقة بالنسبة لهذه القطاعات.

مناقشة

تقوم بعض الدول الغنية بدفع المبادرات القطاعية إلى جدول أعمال المفاوضات المختلفة ومؤتمرات منظمة التجارة العالمية رغم معارضة دول أخرى. إن المبادرات القطاعية – كما تم وصفها في حزمة تموز- قد لا تساعد على تخفيض التفاوت في التعريفات (تنسيق التعريفات) ولكنها في النهاية ستكون مشجعة لتلك القطاعات الغير مستعدة لمثل هذه المبادرات بعد على الشروع في تخفيض التعريفات. الأهم – من جهة أخرى - هو مخاطر عدم التوازن أو الاستقرار التي تضعف أهداف الأمم المتحدة والمنظمات التنموية بتعزيز التنمية المستدامة من خلال تطوير تجارة جنوب – جنوب. فدخل الأسواق الجنوبية تزايد أهميته بالنسبة للتجار الجنوبيين يوماً بعد يوم، وبما أن الحماية في بعض الدول النامية هي كبيرة وفعالة قياساً بدول نامية أو متقدمة أخرى ذات مستوى مقارب نسبياً في التنمية فإن المبادرات القطاعية قد تزيد التنشوء وتزيد حالة بعض الاقتصادات الحساسة سوءاً.

استنتاجات وتوصيات

بشكل عام فإن بعض القطاعات التي تحظى باهتمام بعض الدول هي قطاعات حساسة بالنسبة لدول أخرى، لذلك تقترح بعض الدول المتقدمة أن تكون المبادرات إلزامية لجميع الأعضاء بذريعة أنه سيكون هناك القليل من الدوافع فقط – إن كان هناك دوافع أصلاً – لبعض الدول لتضع قطاعاتها الحساسة على طاولة التفاوض، وإن المبادرات القطاعية يجب برأيها أن تكون إلزامية إذا أردنا لقطاعات تهم جميع الدول – وخاصة الدول الأقل نمواً – أن تكون على الطاولة. ولكن فكرة إلزامية المبادرات القطاعية تقابل بمعارضة كبيرة من الدول النامية، وفي مؤتمر هونج كونج كانت هناك عبارة صريحة تقول أن المبادرات القطاعية غير إلزامية، غير أن الدول المتقدمة الكبرى ولاسيما الولايات المتحدة ما تزال تمارس الضغوط المختلفة على الدول الأخرى لتدخل معها في مبادرات قطاعية. لكن من جهة أخرى تطرح بعض الدول الأخرى فكرة أكثر مرونة هي المبادرات القطاعية التقاطعية والتي تعني تبادل التصفير في قطاعين مختلفين⁶ مما يمنح الشركاء التجاريين مرونة أكبر في اختيار ما يناسبها من قطاعات دون أن تضطر للتضحية بأمنها الغذائي أو الاقتصادي على طاولة مفاوضات المبادرات القطاعية.

بالنسبة لسوريا فمن المتوقع أن تواجه العديد من عروض المبادرات القطاعية حالما تباشر مفاوضات الانضمام إلى منظمة التجارة العالمية وذلك على غرار التجربة الأردنية. وبالرغم من إن مثل هذه العروض ستبدو غير إلزامية وليس لها أهداف غير معلنة إلا أن عدم الانضمام إليها قد يسبب الكثير من المشاكل والعراقيل أمام إتمام عملية الانضمام للمنظمة لذلك ننصح بالدراسة المعمقة للمبادرات القطاعية قبل اتخاذ القرار بشأنها، ومحاولة التوصل إلى تسوية ما مع الجهة المعارضة، وتعتبر المبادرات القطاعية التقاطعية حلاً معقولاً لتلافي مخاطر بعض المبادرات القطاعية، كما يمكن اللجوء إلى المبادرات المتوازية حيث يمكن مثلاً أن نطلب في مقابل مبادرة قطاعية صناعية مبادرة قطاعية زراعية بحيث تتوازن المصالح. وبالمقابل من المفضل أن يعلن الوفد المفاوضات عن الرغبة في الانضمام إلى بعض المبادرات القطاعية التي تحقق صالح القطر الاقتصادية (ولاسيما المنتجات التي يعتبر القطر من المصدرين الرئيسيين لها حيث سيكون من الضار جداً البقاء خارج إطار مثل هذه المبادرة)، طبقاً لجدول زمني تدريجي، يفي بالالتزامات تجاه الدول الأعضاء في المنظمة ويحقق لها رغباتها ومتطلباتها. ومن المحتمل في هذه الحالة أن يكون الرد هو الطلب بالانضمام إلى المبادرات القطاعية فور الانضمام إلى المنظمة، وليس بشكل تدريجي، وهنا يلعب الوفد المفاوضات دوراً أساسياً في التوصل إلى تسويات مقبولة لكل الأطراف في هذا المجال. من جهة أخرى يمكن للوفد المفاوضات أن يطلب في المبادرات القطاعية (التي أعلن عن موافقة أو رغبة القطر بالانضمام إليها) أن تعامل سوريا – كبلد نام – معاملة خاصة وتفضيلية، قد تكون هذه المعاملة على شكل فترة تطبيق أطول بالنسبة لبعض السلع الحساسة أو شروط تفضيلية أخرى خاصة بالقطر على أن لا تكون الامتيازات التي يطالب بها الوفد أقل من الالتزامات الأساسية الخاصة بالقطاع والتي يتفق عليها في إطار جولة الدوحة.

⁶ كان تمنح سوريا مثلاً الاتحاد الأوروبي إعفاء من الرسوم الجمركية بالنسبة للمنسوجات ويمنح الاتحاد الأوروبي سوريا إعفاء من الرسوم الجمركية في زيت الزيتون.

المراجع

- 1- هانراهان ت. (2004): مبادرة القطن الإفريقية ومنظمة التجارة العالمية-المفاوضات الزراعية، تقارير سي آر إس للكونغرس الأمريكي، واشنطن.

المواقع

- 1- موقع منظمة التجارة العالمية: www.WTO.org موقع شبكة العالم الثالث:
- 2- موقع شبكة العالم الثالث: <http://www.twinside.org.sg/index.htm>
- 3- موقع مرصد التجارة: <http://www.tradeobservatory.org/index.cfm>
- 4- موقع وزارة الصناعة والتجارة الأردنية: <http://www.mit.gov.jo/tabid/77/default.aspx>
- 5- موقع "عالمنا ليس للبيع": <http://www.ourworldisnotforsale.org/index.asp>
- 6- النشرة الأسبوعية لموقع الجسور <http://www.ictsd.org/weekly/index.htm>
- 7- موقع وزارة العلاقات الخارجية والتجارة الأسترالية: <http://www.dfat.gov.au/>
- 8- صحيفة الاقتصادية: <http://www.aleqt.com/>
- 9- موقع وزارة التجارة السعودية: <http://www.commerce.gov.sa>
- 10- موقع وزارة التجارة والصناعة الهندية: <http://commerce.nic.in/index.asp>
- 11- موقع مركز المعلومات البرازيلي: <http://www.brazilinfocenter.org>
- 12- موقع موسوعة الويكيبيديا، السلع البيئية: http://en.wikipedia.org/wiki/Environmental_good