

Distr.
LIMITED

E/ESCWA/C.6/2019/9
23 September 2019
ARABIC
ORIGINAL: ENGLISH

المجلس
الاقتصادي والاجتماعي



اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الإسكوا)



لجنة السياسات التجارية في الدول الأعضاء في اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا
الاجتماع الأول
عمّان، 8-9 كانون الأول/ديسمبر 2019

البند 10 من جدول الأعمال المؤقت

تطوير منطقة التجارة الحرة العربية الكبرى

موجز

تهدف هذه الوثيقة إلى استقصاء الأسباب الكامنة وراء قصور أداء اتفاق منطقة التجارة الحرة العربية الكبرى، من خلال دراسة العوائق التي تعترض تنفيذه تنفيذاً كاملاً والقيود الداخلية المتضمنة فيه. وتقرن بين أحكام ومحتوى فصول رئيسية مختارة من هذا الاتفاق وبين غيره من الاتفاقيات التجارية ذات الصلة، بغية تحديد التغييرات الضرورية والسبل المحتملة للمضي قدماً في تحديثه. والواقع أنه ينبغي تحديثه لتعزيز حرية حركة السلع والخدمات ورؤوس الأموال والأشخاص عبر المنطقة، في عالم مختلف تماماً عن ذلك الذي وضع فيه أول مرة.

وتركّز هذه الورقة على العناصر التالية: (أ) قواعد المنشأ؛ (ب) الحواجز غير الجمركية؛ (ج) آليات تسوية المنازعات؛ (د) إدراج الخدمات وحركة رأس المال والعمل وحقوق الملكية الفكرية وسياسات المنافسة، بين أمور أخرى، في إطار منطقة التجارة الحرة العربية الكبرى. وتبين أن ما تم عمله حتى الآن بشأن هذه المسائل غير كافٍ لتوفير الانضباط الضروري لنقل السلع والخدمات والأفكار ورؤوس الأموال والفنيين بسرعة وأمان وتكلفة ميسورة. ومن شأن تحديث الاتفاق أن يتيح تطوير شبكات الإنتاج بتعزيز ممارسة الأعمال التجارية في المنطقة العربية وتوفير ضمانات للأصول الملموسة وغير الملموسة وتحسين الظروف المحلية للقيام بالأعمال التجارية والدفع قدماً بمواءمة وتقارب اللوائح التنظيمية.

ولجنة السياسات التجارية في الدول الأعضاء في اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا مدعوة إلى استعراض المقترحات الواردة في هذه الوثيقة وإبداء تعليقات على سبل المضي قدماً.

-2-

المحتويات

<u>الصفحة</u>	<u>الفقرات</u>	
3	5-1 مقدمة
		<u>الفصل</u>
		أولاً- الطبيعة المتغيرة للتكامل الاقتصادي والأثر المحدود لاتفاق منطقة التجارة الحرة العربية الكبرى
4	14-6
		ثانياً- السبل المؤدية إلى تحديث اتفاق منطقة التجارة الحرة العربية الكبرى
6	41-15
7	21-16 ألف- قواعد المنشأ
8	24-22 باء- التدابير غير الجمركية
8	32-25 جيم- آليات تسوية المنازعات
11	35-33 دال- الخدمات
12	41-36 هاء- حركة رأس المال والعمال
		ثالثاً- الاستنتاجات
13	45-42

مقدمة

1- تهدف مخططات التكامل الاقتصادي إلى تيسير وتعزيز التحول البنيوي في البلدان الأعضاء، بغية تحسين فعالية تخصيص الموارد المتوفرة، وتطوير مزايا نسبية جديدة، وتمتين القدرة التنافسية، وتوسيع السوق المتوفرة للشركات التي يمكنها حينئذ الاستفادة من وفور الحجم وعمليات نقل التكنولوجيا وتوسيع ورفع مستوى قاعدتها الإنتاجية. وفي الظروف المناسبة، يفترض أن تؤدي الاتفاقات التجارية إلى توليد التجارة بين أعضائها مع تقليل انحراف وانكماش التجارة إلى الحد الأدنى. وفي النهاية، يتمثل الهدف برعاية النمو الاقتصادي وتحسين مستويات المعيشة وتثبيط النزاعات من خلال إنشاء منطقة رخاء مشترك.

2- كانت هذه النواتج المرجوة في صميم اتفاق منطقة التجارة الحرة العربية الكبرى الذي وقّع عام 1997 ونفذ تنفيذاً كاملاً عام 2005⁽¹⁾ وفي البداية، كان الاتفاق يغطي تجارة السلع. وفي وقت لاحق، بعد عام 2005، جرى تناول تجارة الخدمات وحركة رأس المال. وفي عام 2006، تضافرت جهود ثمانية عشر بلداً من بلدان جامعة الدول العربية التي يبلغ عددها اثنين وعشرين، وأعدت دراسات استشرافية متعددة أثبتت الإمكانيات الكامنة الكبيرة في منطقة التجارة الحرة العربية الكبرى، من حيث مساعدة أعضائها على تحقيق الأهداف الإنمائية المرجوة، بالبناء على الروابط التاريخية والعلاقات الاجتماعية والثقافية القائمة.

3- بعد عشرين عاماً، وبناءً على الغالبية العظمى من التحقيقات التجريبية، ما زالت إنجازات منطقة التجارة الحرة العربية الكبرى قاصرة عن التوقعات، خاصة لدى مقارنتها بمناطق التجارة الحرة المعاصرة لها، مثل منطقة أمريكا الشمالية للتجارة الحرة التي أنشئت عام 1995، والسوق الأوروبية الموحدة التي أطلقت عام 1992، واتفاق منطقة التجارة الحرة الذي وقّع بين بلدان رابطة أمم جنوب شرق آسيا عام 1992. ومن بين أسباب ذلك العديدة التي أوردت، يظل السبب الرئيسي تركيز الاتفاق تركيزاً ضيقاً على السلع منذ البداية.

4- تبين هذه الوثيقة أن التنفيذ الكامل لمنطقة التجارة الحرة العربية الكبرى ليس أمراً ملحاً فحسب، بل إن من الضروري أيضاً تحديثها لجعلها ملائمة لواقع التكامل الاقتصادي الإقليمي والعولمة. ويشمل "الجيل الجديد" من اتفاقات التكامل الاقتصادي الحواجز الجمركية وغير الجمركية والخدمات والاستثمار والملكية الفكرية والمشتريات الحكومية، ونطاقاتها آخذة في التوسع. ويتناول عدد من الاتفاقات مسألة سياسات المنافسة ومواءمتها بين الأعضاء لتهيئة بيئة يتنافس فيها الجميع على قدم المساواة. وكثيراً ما ينصب التركيز أيضاً على التعاون والتقارب في مجال السياسات، بغية التقليل من آثار تقطيع الأسواق التي يمكن أن تحدثها هذه السياسات.

5- يصف الجزء الأول من الورقة الواقع المتغير للتكامل الاقتصادي، منذ التوقيع على اتفاق منطقة التجارة الحرة العربية الكبرى، الذي يدفعه إلى حد كبير إنشاء وتوسيع سلاسل القيمة العالمية والإقليمية. ويبين في هذا السياق أن منطقة التجارة الحرة العربية الكبرى لا تقدم سوى دعم محدود لتكامل الاقتصادات العربية على المستويين الإقليمي والعالمي. واستناداً إلى الاتجاهات الحديثة العهد في تصميم الاتفاقات التجارية الإقليمية ومقارنات لمحتوى عدة اتفاقات تجارية ذات صلة، يقترح القسم الثاني من الورقة سبلاً لتحديث منطقة التجارة

(1) يضم الاتفاق 18 عضواً مؤسساً: الإمارات العربية المتحدة، البحرين، تونس، السودان، الجمهورية العربية السورية، العراق، عمان، قطر، الكويت، لبنان، ليبيا، مصر، المغرب، المملكة العربية السعودية، وانضم له فيما بعد كل من الجزائر ودولة فلسطين واليمن.

الحرّة العربيّة الكبرى، كي تصبح أداة فعّالة لتطويع سلاسل القيمة الإقليمية والتكامل بين البلدان العربيّة، كنقطة انطلاق إلى المزيد من العولمة. ويعرض القسم الثالث الاستنتاجات.

أولاً- الطبيعة المتغيرة للتكامل الاقتصادي والأثر المحدود لاتفاق منطقة التجارة الحرّة العربيّة الكبرى⁽²⁾

6- منذ تسعينات القرن الماضي، تطورت القوى الدافعة للتكامل الاقتصادي تطوراً درامياً. وتقولب التكامل الاقتصادي ثلاثة من أنواع التكاليف: تكاليف التجارة (نقل البضائع عبر الحدود)، وتكاليف الاتصالات (نقل الأفكار)، وتكاليف اجتماع الناس وجهاً لوجه (نقل الناس). وقد انخفضت تكاليف التجارة بعد الثورة البخارية الصناعية. وفي ذلك الوقت، كانت استراتيجيات التنمية الناجحة تتألف من بناء سلسلة قيمة كاملة على الأراضي الوطنية وبيع السلع النهائية في الخارج.

7- في أعقاب ثورة المعلومات والاتصالات، انخفضت تكاليف الاتصالات، وأصبح بالإمكان تبادل الأفكار أو المهام دولياً، ما أدى إلى تجزئة عملية الإنتاج وظهور سلاسل القيمة العالمية. ثم ظهرت النزعة الإقليمية، عندما أخذت الشركات، التي تمتلك المعرفة، تميل إلى إنشاء مصانع في مناطق مختلفة لتزويد سوق كل منطقة باستخدام مدخلات من المنطقة نفسها.

8- على هذه الخلفية، أصبح الاستثمار بديلاً لبناء مصنع لتزويد السوق الأجنبية، وأيضاً مكماً للتجارة (في قطع الغيار والمكونات). أما اختيار مواقع الشركات فقد أخذت تمليه بتزايد نوعية الخدمات اللوجستية أو خصائص بيئة الأعمال المحلية. هكذا، غدت عملية التنمية في البلدان المضيفة مرتبطة بقدرتها على ضمان تدفق سلس وأمن للسلع والخدمات ورأس المال والدراية والناس. وتحدد هذه العناصر عقدة الترابط الجديدة للتكامل الاقتصادي.

9- يعكس اتفاق منطقة التجارة الحرّة العربيّة الكبرى، الذي صمّم ووقّع عليه في التسعينات، الاهتمام الذي كان سائداً حينذاك والذي كان منصباً في الأساس على نقل البضائع عبر الحدود. لكن هذا الاتفاق لم يحدّث بقدر ذي شأن ليطابق الواقع الجديد، واقع الترابط الاقتصادي للسلع والخدمات والاستثمارات وحقوق الملكية الفكرية. وما زالت منطقة التجارة الحرّة العربيّة الكبرى تدفع إلى التكامل الضئيل (في تجارة السلع)، بينما المطلوب للبلدان العربيّة هو تحقيق تكامل عميق، كي تتمكن من تطويع سلاسل قيمة إقليمية ومن أن تدرج نفسها في سلاسل القيمة العالمية.

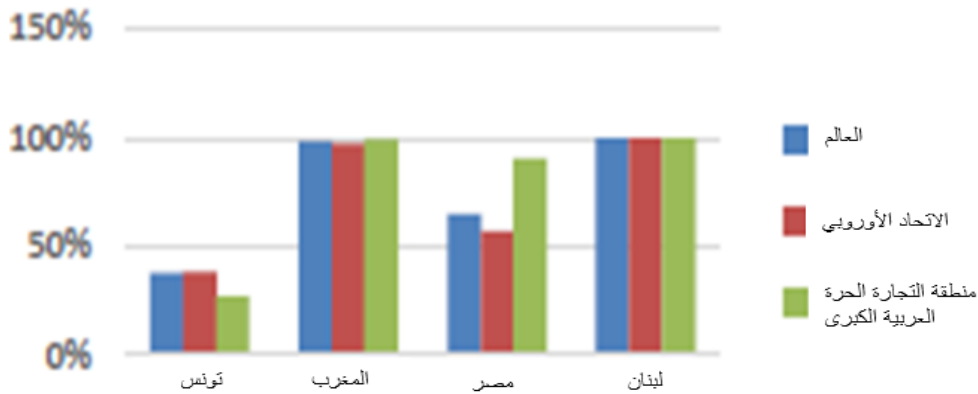
(2) تغطي عينة البيانات المستخدمة في هذا القسم الفترة 1997-2017. وعندما استخدمت البيانات المتوفرة للفترة 1995-2017، فسّمت العينة إلى فترتين فرعيّتين: 1997-2006 و2007-2017. ويتسق هذا الخيار مع الإنفاذ الكامل للاتفاق عندما أزيلت التعريفات بدءاً من نهاية عام 2005. كما أنه يتزامن مع بداية الأزمة المالية العالمية.

10- عدا عن ذلك، يفترق الاتفاق إلى التنفيذ الكامل. فحتى الآن، (أ) جرى تخفيف التعريفات على النحو المنفق عليه في الاتفاق، ولكن ليس تماماً، و(ب) لم تعزز الفصول/الأحكام المتعلقة بالحواجز غير الجمركية، و(ج) لم تُنشأ آليات إنفاذ مصداقة.

11- نتيجة لذلك، التكاليف التجارية هي الأعلى في المنطقة العربية⁽³⁾ وما يزال أداء التكامل بين البلدان العربية الثنائي والإقليمي والعالمي أقل بكثير مما حققته البلدان الأخرى ذات السمات المشابهة، كما تدل سلسلة تقارير تقييم التكامل الاقتصادي التي تصدرها الإسكوا. وفي عام 2017، استحوذت التجارة البينية العربية غير النفطية على 13.1 في المائة من إجمالي التجارة، والتجارة البينية لبلدان مجلس التعاون الخليجي على 9 في المائة والتجارة البينية لاتحاد المغرب العربي على 2.1 في المائة⁽⁴⁾. وهذه الأرقام بعيدة كل البعد عن نسبة التجارة البينية لرابطة أمم جنوب شرق آسيا (23.2 في المائة) والاتحاد الأوروبي-27 (63.1 في المائة). وعلاوة على ذلك، تبين تحليلات الإسكوا أن منطقة التجارة الحرة العربية الكبرى لم تشكل ملجأً للبلدان العربية عندما هبطت التجارة العالمية بعد الأزمة المالية العالمية في عام 2008، كما لم تكن نقطة انطلاق لعولمة البلدان العربية.

12- فيما يتعلق بالحواجز غير الجمركية، أجرت الإسكوا عدة دراسات لتقييم مدى انتشارها ودورها وتكلفتها الاقتصادية في منطقة التجارة الحرة العربية الكبرى، ممثلة بأربعة بلدان تتوفر عنها بيانات لعام 2012: تونس ولبنان ومصر والمغرب⁽⁵⁾. وتشير التقديرات أن تدابير غير جمركية كانت تغطي، في المعدل، أكثر من 40 في المائة من المنتجات المستوردة جميعها (الشكل 1 أ و ب). وعموماً، بيئة التجارة البينية في منطقة التجارة الحرة العربية الكبرى أكثر تقييداً نسبياً من التجارة مع أوروبا، إذ أن 97 في المائة من السلع المستوردة من الشركاء في المنطقة يخضع لتدبير واحد على الأقل من التدابير غير الجمركية، مقابل 57 في المائة من الواردات من أوروبا.

الشكل 1 (أ) انتشار التدابير غير الجمركية، واردة المنطقة العربية وأوروبا الخاضعة لتدابير غير جمركية، نسبة مئوية من القيمة



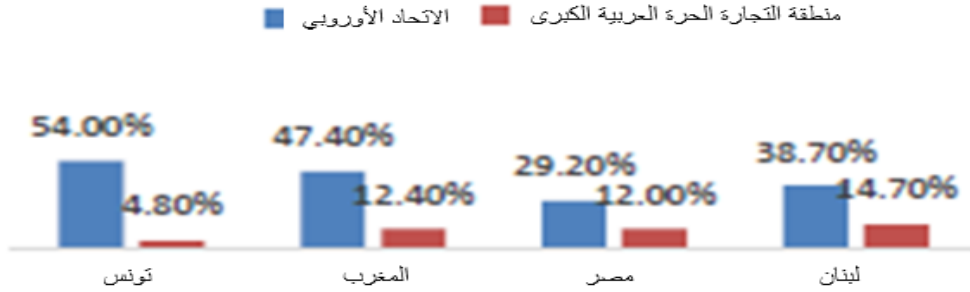
(3) الإسكوا، 2013. مبادرات تيسير التجارة في المنطقة العربية، E/ESCWA/EDGD/2013/Technical Paper.3

(4) ما تزال هذه الأرقام تشمل أنشطة إعادة التصدير.

(5) ESCWA, 2016. Non-Tariff measures in the Arab region: quantification and economic impacts, technical

paper. <https://theforum.erf.org.eg/2019/01/15/non-tariff-measures-arab-region/>

الشكل 1 (ب) مصادر الواردات، حسب حصة المنطقة من الواردات



13- يخضع كل منتج من المنتجات في المتوسط لما يصل إلى 12 من التدابير غير الجمركية في تونس، بينما تتأثر الغالبية العظمى من الواردات (85 إلى 90 في المائة) كحد أقصى بـ 9 من التدابير غير الجمركية في المغرب و6 في مصر و4 في لبنان. ومن هنا، متوسط التكلفة الإضافية على الواردات مرتفع جداً، يبلغ 22 في المائة في مصر ومن 45 إلى 50 في المائة في تونس و33 في المائة في لبنان و44 في المائة في المغرب. والتكاليف الاقتصادية للتدابير غير الجمركية مرتفعة بشكل خاص عندما تتأثر القطاعات التي توفر مدخلات إنتاجية، لأنها تعرقل ظهور سلاسل قيمة إقليمية وتعوق المشاركة في سلاسل القيمة العالمية.

14- أثقل هذا الوضع على آثار منطقة التجارة الحرة العربية الكبرى على تعزيز ودعم الرفاه. ومن شأن خفض التدابير غير الجمركية، لا سيما الحصص والقيود التجارية الكمية، أن يعزز بقدر كبير الأثر الإيجابي على النمو الاقتصادي للبلدان الأعضاء الذي يحدثه التكامل الاقتصادي البيني في منطقة التجارة الحرة العربية الكبرى ومع خارجها. وفي حالة المغرب وتونس، تبين التقديرات أن إجمالي الناتج المحلي الإسمي سيزيد بـ 0.6 في المائة في المغرب و0.8 في المائة في تونس، بينما تزيد الصادرات في المغرب بـ 1.2 في المائة وفي تونس بـ 1.8 في المائة. وتبيّن المقارنة مع أثر التعريفات الجمركية أن للتدابير غير الجمركية أثر أكبر على الأداء الاقتصادي.

ثانياً- السبل المؤدية إلى تحديث اتفاق منطقة التجارة الحرة العربية الكبرى

15- كثيراً ما تُفسر الآثار المحدودة لمنطقة التجارة الحرة العربية الكبرى بعناصر بنيوية مثل انخفاض التكاملية التجارية وضعف تنوع الصادرات وتشابه وضعف القدرات الإنتاجية والتباينات بين البلدان العربية في سياسات توفير الدعم للإنتاج المحلي وتقديم إعانات للمدخلات (تقرير تقييم التكامل الاقتصادي العربي، 2017⁽⁶⁾)، كما أن النزاعات والتوترات السياسية المتكررة تلحق أضراراً. غير أن الوضع يمكن أن يعزى أيضاً إلى مواطن ضعف في تصميم وتنفيذ اتفاق منطقة التجارة الحرة العربية الكبرى نفسه، مثل (أ) قواعد المنشأ غير الملائمة، (ب) انتشار الحواجز غير الجمركية؛ (ج) غياب آليات فعّالة لتسوية النزاعات وللإنفاذ ما يقوض مصداقية

(6) تقييم التكامل الاقتصادي العربي: التجارة في الخدمات كمحرك للنمو والتنمية E/ESCWA/EDID/2017/6.

(7) تقييم التكامل الاقتصادي العربي: نحو الاتحاد الجمركي العربي E/ESCWA/EDID/2015/4.

الاتفاق، (د) الافتقار إلى تغطية مسائل حاسمة، كمثل الخدمات والاستثمار وتحركات اليد العاملة، بالنظر إلى الطبيعة الجديدة لعملية التكامل الاقتصادي وإلى الرقمنة المقبلة للعالم.

ألف- قواعد المنشأ

16- قواعد المنشأ تدابير غير جمركية. وهي أساساً معايير تستخدم لتحديد المكان الذي صنع فيه المنتج لتحديد السلع التي يمكن أن تُمنح حرية الوصول إلى منطقة معينة، كما أنها تتيح تحديد رسوم مكافحة الإغراق أو الحماية وتنظيم الحصص. وتشكّل قواعد المنشأ عنصراً رئيسياً في اتفاقات التجارة الإقليمية بقصد تشجيع التدفقات البينية الإقليمية وتعظيمها، أي إقامة تبادل تجاري وفي الوقت ذاته اجتناب انحراف وتحويل التجارة.

17- وقد بيّنت الإسكوا أن قواعد المنشأ في اتفاق منطقة التجارة الحرة العربية الكبرى خفضت المكاسب التي كان يمكن للشركات إن تجنيها من الحصول على مدخلات منتجة في المنطقة دون رسوم جمركية. ويشكّل ذلك رادعاً للتكامل الاقتصادي على وجه الخصوص في عالم يهيمن عليه تجزئة الإنتاج. ولذا، نمت حصص الشركاء غير التفضيلية في السوق على حساب حصص أعضاء المنطقة أنفسهم.

18- وبالإضافة إلى ذلك، يُحاجج أحياناً أن منطقة التجارة الحرة العربية الكبرى لم تؤت الثمار المتوقعة بسبب الافتقار إلى القدرات الإنتاجية المحلية الملائمة، وخاصة فيما يتعلق بالمدخلات. لكن العلاقة السببية قد تكون في الاتجاه المعاكس، إذ أن الافتقار إلى القدرات الإنتاجية قد يكون بالفعل راجعاً إلى قواعد المنشأ في اتفاق منطقة التجارة الحرة العربية الكبرى، التي، لكونها شديدة التقييد، تحول دون إنشاء سوق عربية لهذه المنتجات، ما يثبط الموردين المحتملين.

19- وتتمثل الصعوبة الرئيسية التي تسببها قواعد المنشأ بالنظام التراكمي. فسيكون مفضلاً اتباع نظام تراكم للمنشأ لبلدان منطقة التجارة الحرة العربية الكبرى، كقاعدة على نطاق النظام برمته، يرخص استخدام منتجات ناشئة من كل بلد عضو آخر كما لو كانت منتجة محلياً. ولكن في الوقت الراهن، البلدان العربية أعضاء في اتفاقات تجارية مختلفة، كان آخرها منطقة التجارة الحرة القارية الأفريقية. وكانت نتيجة تزايد عدد الاتفاقات التجارية العربية المتداخلة أن اللوائح التنظيمية وإجراءات قواعد المنشأ المعقدة وغير المتجانسة والمتباينة التي نشأت عبر هذه الاتفاقات أصبحت حاجزاً معيقاً للتجارة على امتداد سلسلة الإمداد وقوضت تطور التجارة البينية العربية. هكذا، لا بد من العمل على أن تكون قواعد المنشأ للاتفاقات التجارية العربية متسقة ومواتية لتطوير التجارة البينية العربية.

20- ويمكن إجراء العديد من التغييرات الأخرى لزيادة أثر نظام تراكم شامل للبلدان العربية جميعها. فلخفض تكلفة الامتثال لنظام قواعد المنشأ فيما يتعلق بالشركات التي تستخدم مدخلات غير متوفرة، أو غير متوفرة بكميات كافية، ضمن المنطقة، يمكن أن تشمل منطقة التجارة الحرة العربية الكبرى مستويات تعرف تفضيلية، بحيث يمكن للشركاء التجاريين المطالبة بموجبها بفوائد اتفاق تجاري إقليمي أو يمكن منحهم حق استيراد مدخلات من بلدان ثالثة بعد أن يكونوا قد حصلوا على كمية محددة من المدخلات نفسها منتجة ضمن المنطقة. وسيكون مثل هذا التدبير خاضعاً لوضع قائمة قصيرة تحدد المدخلات التي يمكن استيرادها بهذه الشروط. وفيما يتعلق بالقواعد الخاصة بالمنتجات، سيستفيد أعضاء المنطقة من تبني قاعدة "التحويل المفرد"، على غرار ما هو وارد في "قانون النمو والفرص المتاحة لأفريقيا" لبعض البلدان والسلع، ومن قواعد تبين الحدّ الضئيل المسموح للمحتوى الأجنبي

لمجموعات كبيرة من المنتجات (بدلاً من قواعد خاصة بكل منتج)، تُقلص في نهاية المطاف إلى حدّ ضئيل مسموح واحد للمحتوى الأجنبي.

21- ومن شأن هذه الخطوة أن تنشئ مجالاً للمنافسة لبلدان منطقة التجارة الحرة العربية الكبرى وأن تخدم بشكل أفضل الأهداف الإنمائية لأنها ستؤدي إلى إزالة التمييز الفعلي الناجم عن اختلافات بنى التصدير بين الأعضاء. وهناك ميزة أخرى هي أن هذه القواعد والإجراءات تتسق مع ما هو موجود في حالات أخرى، ما يسيّر المفاوضات مع بلدان ثالثة أو المفاوضات المتعددة الأطراف.

باء- التدابير غير الجمركية

22- حُفّضت التعريفات ضمن منطقة التجارة الحرة العربية الكبرى إلى حد كبير، لكن التدابير غير الجمركية ما تزال مستشرية. وتتشكّل هذه التدابير من مجموعة كبيرة من الأدوات السياساتية المتنوعة جداً في طبيعتها، يتناول بعضها شواغل مشروعة ويهدف إلى حماية المستهلكين، بينما يضيف البعض الآخر طبقات إضافية من المتطلبات التنظيمية والإجرائية التي لا طائل منها. وبشكل عام، مهما كان هدف التدابير غير الجمركية، فإنها تؤثر سلباً على التجارة من خلال التكاليف الاقتصادية الإضافية التي تفرضها على الشركات.

23- وهناك طائفة كبيرة من الخيارات لخفض الحواجز غير الجمركية أمام التجارة. فمن شأن تحديث ووضع تدابير غير جمركية إقليمية، مثل المعايير البيئية والمتعلقة بالصحة، والتخطيط لتقارب تدريجي مع المعايير الدولية ومع أفضل الممارسات، ألا يجعل الامتثال ممكناً فحسب، بل أن يشجّع أيضاً بلدان منطقة التجارة الحرة العربية الكبرى، بما في ذلك أقل البلدان نمواً، على تحسين نوعية منتجاتها.

24- ويمكن أن تُستهدف من القيود المتعلقة بتدابير الصحة والصحة النباتية تلك التي لا تستند إلى العلم، كما يمكن أن تُستهدف الحواجز التقنية المعيقة للتجارة غير المبررة وغيرها من حواجز 'خلف الحدود' التي تفرض تكاليف لا لزوم لها على الشركاء في منطقة التجارة الحرة العربية الكبرى. ويمكن استبدال التدابير غير الجمركية التي تسمح بسلوك ريعي كرخص الاستيراد بتعريفات. ومن شأن ذلك أن يعزز الشفافية، بالإضافة إلى زيادة الموارد المالية للحكومات التي يمكن استخدامها في تعزيز قدرة النمو الاقتصادي الطويل الأجل من خلال تحسين نوعية عوامل الإنتاج المتوفرة (التعليم والصحة) أو الاستثمار في البنية التحتية أو الابتكار. وستكون لمثل هذه الاستراتيجيات تأثيرات توزيعية كبيرة ومستدامة.

جيم- آليات تسوية المنازعات

25- تتشكّل آليات تسوية المنازعات عناصر رئيسية في أي اتفاق تجاري. أولاً، لأنها تدعم الإنفاذ الفعّال للاتفاق، فإنها تحدد مصداقيته العامة. ويمكن استخدام هذه الآليات للتدليل على (أ) درجة التزام أعضاء الاتفاق التجاري بالإلغاء المتفق عليه للتعريفات والحواجز التجارية الأخرى، و(ب) تصميمهم على عدم اللجوء إلى أي إجراء انفرادي قد يخرق/يخالف الاتفاق. ثانياً، كلما اختلف أعضاء الاتفاق التجاري من حيث الحجم الاقتصادي والقوة السياسية، يمكن لآليات تسوية المنازعات المصمّمة جيداً أن تضمن معاملة عادلة ومنصفة للطرفين، فتعزز بذلك عزم أعضاء الاتفاق على العمل تعاونياً، وبمرور الوقت، على توسيع نطاق الاتفاق. ثالثاً، تحدد هذه الآليات نوعية حوكمة إنفاذ الاتفاق، لأنها تسهم في إنفاذ أكثر اتساقاً عن طريق تيسير فهم الاتفاق وتفسيره. ومن هنا،

تؤثر آليات تسوية النزاعات على مشاركة البلدان الأعضاء وكذلك القطاع الخاص، وعلى نوعية تفاعلات هؤلاء، وعلى نواتج التجارة والرفاه لهذه الاتفاقات.

26- والآلية الفعّالة والمتسمة بالكفاءة هي التي (أ) تثبط مخالفة أحكام الاتفاق، بجعل التكاليف المتصورة أكبر من الفوائد المحتملة، (ب) تشجع على التباحث والتفاوض حول استخدام التدابير الحمائية، (ج) تلجأ إلى العقوبات كإجراء ملاذ أخير. وعلاوة على ذلك، ينبغي أن يكون الإجراء نفسه كفواً وفعّالاً، أي (أ) ينبغي خفض تكاليفه، خاصة من حيث الوقت، إلى الحد الأدنى، و(ب) يجب أن تكون تغطية أحكام الاتفاق على أوسع نطاق ممكن لاجتناب اعتبار بعض الأحكام الأقل أهمية نسبياً واجتناب أن يكون التزام الدول الأعضاء تجاهها أقل قوة نسبياً، و(ج) ينبغي أن تكون نوعية التحكيم عالية بما يكفي لأن تكون القرارات مقبولة تماماً من الأطراف، و(د) ينبغي أن تكون وسائل الإنفاذ الفعّال متوفرة.

27- ومن شأن مقارنة أحكام آلية تسوية النزاعات لمنطقة التجارة الحرة العربية الكبرى والأحكام المتضمنة في الاتفاقات التجارية الأحدث عهداً التي أبرمتها البلدان النامية والاتفاقات فيما بينها من ناحية، وبين تلك التي يعتمدها الاتحاد الأوروبي، من ناحية أخرى، إلقاء الضوء على محدودية الإجراءات المتضمنة في تلك الأولى. فالفقرة الوحيدة التي تتعلق بآلية تسوية النزاعات المدرجة في اتفاق منطقة التجارة الحرة العربية الكبرى لا تتضمن أي أحكام أو قواعد أو إجراءات أو جدول زمني. كذلك تطور معظم آليات تسوية النزاعات في الاتفاقات التجارية الإقليمية بمرور الوقت، لكن ذلك لم يحدث في حالة اتفاق منطقة التجارة الحرة العربية الكبرى.

الجدول 1- آليات تسوية المنازعات في اتفاقات التجارة المتعددة

تعليق الاستحقاقات	الإطار الزمني	فريق التحكيم				التغطية	عدد الفقرات	
		مذكرة صديق المحكمة	مجموعة ثابتة من المحكمين	قواعد متعلقة بالإجراءات	قواعد السلوك			
				X		1	1	منطقة التجارة الحرة العربية الكبرى
						X	4	الأوروبية- المتوسطة
X	X		X	X	X		30 (12) مادة	رابطة أمم جنوب شرق آسيا
X	X	X	X	X	X		44	الاتحاد الأوروبي-اليابان
X	X	X	X	X	X		47	الاتحاد الأوروبي-تشيلي
X	X	X	X	X	X		3 فصول	منطقة أمريكا الشمالية للتجارة الحرة
X	X	X	X	X	X			الاتحاد الأوروبي- الجماعة الإنمائية للجنوب الأفريقي
X	X	X		X				منطقة التجارة الحرة لرابطة أمم جنوب شرق آسيا وأستراليا ونيوزيلندا
X	X	X	X	X	X		21 صفحة	الاتفاق الشامل والتدرجي بشأن شراكة المحيط الهادئ

المصدر: تجميع المؤلفين.

28- في الوقت الراهن، تركز عملية تسوية النزاعات لاتفاق منطقة التجارة الحرة العربية الكبرى على النزاعات بين أعضائها فيما يتعلق بالمخالفة المحتملة للامتيازات المحددة بموجب الاتفاق. وتفقر الاتفاقية إلى المسائل المتعلقة بالاستثمار والمعايير ووصول المنتجات الزراعية إلى الأسواق، وغيرها من المسائل التي ترد في الاتفاقات التجارية الإقليمية الحديثة. ولذا فإن الفصل المتعلق بتسوية النزاعات محدود جداً من حيث الأحكام الموضوعية والتغطية. وتتعلق إحدى المسائل الأكثر إلحاحاً بقواعد المنشأ وأنشطة إعادة التصدير لبعض البلدان العربية التي تؤدي إلى دخول المنتجات المصنعة في الصين إلى سوق منطقة التجارة الحرة العربية الكبرى في إطار وضع تفضيلي، ما يقوض إمكانات نشوء سلاسل قيمة بينية عربية ويشوه المنافسة. وكثيراً ما يؤدي الافتقار إلى آلية فعالة وكفوءة لتسوية النزاعات إلى تقدّم البلدان العربية بشكاوى إلى منظمة التجارة العالمية. غير أن هذا الإجراء ليس طويلاً فحسب، ولكن أيضاً لا يمكن أن يلجأ له غير البلدان العربية الأعضاء في منظمة التجارة العالمية، ولذا فإنه لا يلبي احتياجات البلدان العربية ككل.

29- وليس في اتفاق منطقة التجارة الحرة العربية الكبرى أي بند صريح يتعلق بالاستثمار، وإن كانت هناك اتفاقات فرعية، كاتفاقية تشجيع وحماية الاستثمارات واتفاقية تسوية منازعات الاستثمار في الدول العربية، اللتين ووقعتا كليهما في عام 2000 وتبعهما تعديل عام 2013 لاتفاقية جامعة الدول العربية للاستثمار لعام 1980. ويحسّن تعديل عام 2013 حماية ومعاملة المستثمرين العرب (أي معاملة عادلة ومنصفة، والحق في تحويل رأس المال والإيرادات بحرية بعد الوفاء بالالتزامات القانونية وبعملة قابلة للتحويل يعترف بها صندوق النقد الدولي، والحق في تعويض عادل في حالة نزع الملكية، والحق في توظيف يد عاملة ماهرة مهنيًا، وآليات تسوية منازعات موسعة بين المستثمر والدولة). مع ذلك، ما تزال هناك ضرورة لتعزيز الشفافية في التحكيم الاستثماري ولدور جهات فاعلة متنوعة كممثل مركز القاهرة الإقليمي للتحكيم التجاري الدولي، وضمن مزيد من الاتساق بين سياسات وقواعد الاستثمار الإقليمية والثنائية والمحلية.

30- وحتى الوقت الراهن، وقعت البلدان العربية اتفاقيات تجارية إقليمية حديثة مع أطراف ثالثة، من مثل الولايات المتحدة الأمريكية والاتحاد الأوروبي ومنطقة التجارة الحرة القارية الأفريقية والاتفاقية الثلاثية أو السوق المشتركة لشرق أفريقيا والجنوب الأفريقي، أكثر مما فيما بينها. وتمكن صياغة آلية تسوية منازعات تجارية تستند إلى بنود هذه الاتفاقيات، بالبناء على الخبرة التي راكمتها البلدان العربية حتى الآن وعلى أفضل الممارسات التي طورها الشركاء. وبدءاً، يفترض أن تشمل مجموعة ضمانات موحدة تحمي المستثمرين من المصادرة غير المبررة أو المعاملة غير العادلة، خاصة عندما تغير الحكومات توجهها السياسي، أحكاماً تتعلق بقبول الاستثمارات و ضمانات بمعاملة عادلة ومنصفة، و ضمانات تتعلق بالتحويل الحر للمدفوعات، وأخرى ضد المعاملة التعسفية والتمييزية. وينبغي أيضاً أن تُمنح الشركات العربية الحقوق والمزايا نفسها التي تمنح للشركات المحلية العربية الأخرى (المعاملة الوطنية) أو شركات بلدان ثالثة (معاملة الدولة الأكثر رعاية). كما ستوضح مجموعة الضمانات هذه أيضاً ما إذا كانت الشركات في البلدان الأعضاء في الاتفاقية التجارية الإقليمية ستعامل جميعها بالطريقة نفسها، وإذا لم يكن الأمر كذلك، فما الاختلافات المسموح بها.

31- وفيما يتعلق بالشفافية والفعالية، ينبغي اعتماد مدونة قواعد سلوك واضحة. وينبغي وضع قائمة بمحكمين موافق عليهم مسبقاً لتقليل الوقت اللازم لتعيين لجنة تحكيم خاصة، كما في اتفاق الاتحاد الأوروبي وشيلي. وتحقيقاً لهذه الغاية، تمكن إضافة خطوط توجيهية محددة تشير إلى المؤهلات والتخصصات المرجعية والإجراءات العملية فيما يتعلق بالمحكمين. وينبغي أيضاً وضع إطار زمني محدد وواضح لكل خطوة من خطوات

الإجراءات. ويمكن تعديل الإطار الزمني وفقاً لطبيعة المنازعة وتقصيره في حالة المنازعات المتعلقة بالتجارة أو السلع القابلة للتلف، مثلاً.

32- ولتعزيز مصداقية الاتفاق، ينبغي إدراج آليات إنفاذ تتسم بالشفافية. وينبغي على الطرف المدافع توضيح الكيفية التي ينوي بها الامتثال لقرارات التحكيم. ولكن نظراً لتباين الحالات الاقتصادية في المنطقة العربية، ينبغي أن يكون بإمكان الأطراف التفاوض على منح تعويض مقبول للطرفين، على غرار اتفاق الاتحاد الأوروبي وشيلي. وعلاوة على ذلك، يمكن أن تُدرج في الاتفاق أحكام تنص على 'تعليق الاستحقاقات' في حالة الامتثال غير المرضي.

دال- الخدمات

33- الخدمات هي القطاع الأسرع نمواً في الاقتصاد العالمي وتؤدي دوراً هاماً في نمو البلدان وتنميتها. وتساهم الخدمات مساهمة هامة متزايدة في الناتج المحلي الإجمالي للبلدان العربية⁽⁸⁾. وتبين تحليلات الإسكوا أن التحرير الكامل لقطاعات الخدمات (المالية والاتصالات والنقل) يمكن أن يؤدي إلى تحقيق مكاسب كبيرة في الإنتاج والإنتاجية والتجارة والعمالة في منطقة التجارة الحرة العربية الكبرى. وعلى الرغم من أن الخدمات غير مدرجة في اتفاق منطقة التجارة الحرة العربية الكبرى، فقد بدأ في عام 2004 العمل على اتفاق حول تحرير الخدمات، وبعد 12 عاماً من المفاوضات، اختتمت "جولة بيروت" في شباط/فبراير 2017 بالتزام تسعة بلدان هي: الإمارات العربية المتحدة والمملكة العربية السعودية وقطر وعمان والمغرب ولبنان ومصر واليمن والسودان.

34- وفي الوقت الراهن، ما زالت المؤشرات المتعلقة بتقييد تجارة الخدمات هي الأعلى في المنطقة العربية في جميع القطاعات مهما كان نمط الإمداد⁽⁹⁾. وستستفيد البلدان العربية من تحديد عدد من قطاعات الخدمات لتحقيق تحرير إقليمي مبكر تمهيداً للشروع في حوار على المستوى الإقليمي يعيد النظر في الإضافة إلى اتفاق منطقة التجارة الحرة العربية الكبرى التي وقع عليها مؤخراً بهدف توسيع تغطيتها وتحسين قابليتها للتطبيق. وتتبع إضافة خطوات تؤدي تدريجياً إلى توسيع نطاق التغطية لتشمل تجارة الخدمات مع بلدان ثالثة. وفي هذا الصدد، يمكن للبلدان العربية أن تستفيد من خبرة البلدان الأخرى ومن مشاركتها في منظمة التجارة العالمية وفي اتفاقات تجارية إقليمية أخرى تشمل الخدمات، وخاصة مع أوروبا والولايات المتحدة. ويفترض أن يكون من بين العناصر الرئيسية لاتفاق منطقة التجارة الحرة العربية الكبرى المُنقَّح ضمان تقارب المعايير العربية مع المعايير المعتمدة في البلدان المتقدمة.

35- ويختلف الاقتصاد السياسي لتحرير الخدمات كثيراً فيما بين الدول العربية. لذا من الأهمية بمكان البدء بتقييم على المستوى القطاعي لتكاليف وفوائد خطط التحرير المتوخاة، كي توضع تدابير للتصدي للناتج التوزيعية.

(8) الإسكوا، 2017، تقييم التكامل الاقتصادي العربي: التجارة في الخدمات كمحرك للنمو والتنمية E/ESCWA/EDID/2017/6.

(9) الإسكوا، 2017. لاقتصاد العربي: التجارة في الخدمات كمحرك للنمو والتنمية E/ESCWA/EDID/2017/6.

هاء- حركة راس المال والعمال

36- رغم أن التكامل التجاري ما زال محدوداً في منطقة التجارة الحرة العربية الكبرى، فإن تدفقات رأس المال واليد العاملة كانت دائماً وما زالت مكثفة وقد تتيح إمكانيات أكبر من التجارة التقليدية. والاستثمار الدولي والبيئي في المنطقة أمر حيوي لتبادل المعرفة وزيادة الأجور والنمو الاقتصادي. وكما قيل من قبل، فإن تغيير طبيعة التكامل الاقتصادي ومسائل الاستثمار أصبح جزءاً هاماً من الاتفاقات التجارية الحديثة.

37- وفيما يتجاوز اتفاقية الجامعة العربية المتعلقة بالاستثمار المعدلة، فإن من شأن تعزيز الاستثمار الأجنبي المباشر ضمن منطقة التجارة الحرة العربية الكبرى تعزيز بيئة قطاع الأعمال وتصورات المستثمرين لنوعيتها. واليوم، تعاني البلدان العربية انعدام الاستقرار والأمن والقيود المفروضة على الملكية الأجنبية وهيمنة القطاع العام على الأعمال التجارية والنشاط الاقتصادي وانعدام الشفافية والضعف في تنفيذ سيادة القانون.

38- وكما أشير من قبل، فإن الخطوة الأولى ينبغي أن تكون تضمين أحكام اتفاق منطقة التجارة الحرة العربية الكبرى إنشاء آليات موثوقة لتسوية المنازعات تحمي بفعالية حقوق المستثمرين وإنفاذ العقود. وتصيغ أحكام تسوية المنازعات التي تضع وتطبق اللوائح التنظيمية وترفع مساهمة القطاع الخاص في التكامل الاقتصادي وجهود التنمية. ومن التحسينات الأخرى أن يضع الأعضاء إطاراً قانونياً إقليمياً للاستثمار الخاص، على غرار أفضل الممارسات الدولية، مع التشديد على تعزيز المواءمة والتعاون والتوحيد فيما بين أطر الاستثمار الوطنية.

39- ولكن لكي تنجح هذه المبادرة، ينبغي أن تكون كلية. فبالإضافة إلى الاستثمار، سيعتمد نجاح اتباع نهج إقليمي على تغطية القضايا المحاذية التي تؤثر على استدامة العملية ومكاسبها، رغم أنه ليست هناك إجابات محددة لها جميعها. وكمثال على ذلك، يمكن استخلاص الدروس من المنافسة الحادة على الضرائب على الدخل الرأسمالي في الاتحاد الأوروبي. ومع أن من غير المستحسن السعي إلى تحقيق مواءمة كاملة بين الحوافز الضريبية وغير الضريبية في منطقة التجارة الحرة العربية الكبرى، إلا أن اعتماد نهج تعاوني سيكون أمراً إيجابياً.

40- ومن العناصر الرئيسية الأخرى السياسات التي تنظم حركة الأشخاص بين البلدان الأعضاء. فالقيود على تأشيرات الدخول، التي تحدّ من حركة المستثمرين والحق في توظيف يد عاملة ماهرة مهنيّاً، على نتائج الاستثمار والخدمات. وقد أصبحت الأحكام المتعلقة بذلك تدرج عموماً في فصول الاستثمار في اتفاقات التجارة الإقليمية.

41- وأخيراً، ينبغي أن تتضمن منطقة التجارة الحرة العربية الكبرى المحدثة أحكاماً لحماية حقوق الملكية الفكرية. وما تزال المفاوضات في هذا الشأن جارية، لكن هذه المسألة ستدرج في منطقة التجارة الحرة القارية الأفريقية، التي تعتبر منافساً محتملاً قوياً لمنطقة التجارة الحرة العربية الكبرى كوجهة استثمار عربية. وستكون الخطوة الأولى في هذا الصدد الالتزام بمعايير الجوانب المتصلة بالتجارة من حقوق الملكية الفكرية التي وضعتها منظمة التجارة العالمية.

ثالثاً- الاستنتاجات

42- بيّنت هذه الوثيقة أنه كانت هناك في تسعينيات القرن الماضي إمكانية غير مستغلة لزيادة التكامل التجاري بين البلدان العربية، وكان بوسع منطقة التجارة الحرة العربية الكبرى أن تساعد على الاستفادة من هذه الإمكانية لو أنها نُفِذت تنفيذاً كاملاً ونُقِّحت تدريجياً لتعكس التغيرات في طبيعة عملية التكامل. وعلى الرغم من أن التحديد الشامل للمسائل ذات العلاقة يتجاوز نطاق هذه الورقة، فقد عرضت خيارات لتحديث الاتفاقية فيما يتعلق بقواعد المنشأ والحوافز غير الجمركية وآليات تسوية المنازعات والخدمات والاستثمار والسياسات الموازية، مثل حركة اليد العاملة وسياسات المنافسة.

43- مع ذلك، ينبغي أن يأخذ أي جدول أعمال للتكامل الاقتصادي لمنطقة التجارة الحرة العربية الكبرى بالاعتبار شبكة الاتفاقات التجارية المنتشرة التي تشمل شركاء غير عرب، ولكن أيضاً نتائج إبرام اتفاقات تجارية عملاقة، وبروز جهات فاعلة رئيسية تؤثر بصورة هائلة على لعبة التكامل، ودور القطاع الخاص الذي يدفع إلى حد كبير عملية التكامل الاقتصادي.

44- والإسكوا ملتزمة بمساعدة بلدان منطقة التجارة الحرة العربية الكبرى على تنسيق جهودها وسياساتها. وهي مستعدة أيضاً لتقديم العون الفني لمساعدة الدول الأعضاء على توسيع نطاق اتفاق منطقة التجارة الحرة العربية الكبرى ووضع سياسات قطرية تساعد على تسخير الإمكانيات الكاملة للتكامل كرافعة لتحسين القدرة التنافسية والنمو الاقتصادي واستحداث فرص عمل وتحسين مستويات المعيشة.

45- وتحقيقاً لهذه الغاية، رصد تنفيذ اتفاق منطقة التجارة الحرة العربية الكبرى أمر أساسي لتحسين الإنفاذ الفعال. وقد وضعت الإسكوا نظاماً لرصد وتقييم تحقيق التكامل الاقتصادي في المنطقة العربية يشمل منطقة التجارة الحرة العربية الكبرى. وستوضع منصة يمكن من خلالها لصانعي السياسات وأصحاب المصلحة الحصول على المعلومات ذات الصلة. وفي المستقبل، ستتاح للدول الأعضاء إمكانية الإشعار بالتغييرات التي تحدث في القواعد واللوائح التنظيمية، ويمكن وضع مؤشر لتتبع تقدم البلدان في تنفيذ جداول الأعمال المختلفة والتقارب بين البيئات التنظيمية.