

العلاقات بين اتفاقية اليونسكو بشأن حماية وتعزيز تنوع أشكال التعبير الثقافي والصكوك الدولية الأخرى: نشوء توازن جديد في الاتصال بين التجارة والثقافة

دراسة أعدها إيفان برنييه

رغم أن الجزء الخامس من اتفاقية حماية وتعزيز تنوع أشكال التعبير الثقافي¹ الذي يتناول العلاقات مع الصكوك الأخرى يتضمن مادتين فقط، وفي الحالة هذه المادتين 20 و21، فلا شك أن هذا الجزء هو الذي قد أثار الأكثر نقاشاً خلال المفاوضات. وبالفعل، أدت صياغة هذا الجزء إلى تبادلات حادة في وجهات النظر ضمن المؤتمر العام ومجموعة العمل المنشأة من قبل هذا المؤتمر بغية التوصل إلى توافق في الرأي حول مسألة العلاقات التي يجب إقامتها بين الاتفاقية والصكوك الدولية الأخرى. وبالاختصار، فإن العديد من المشاكل الأساسية التي طرحت خلال هذه المفاوضات كان يتصل بطريقة أو بأخرى بمسألة العلاقات بين الاتفاقية والصكوك الأخرى². وبذلك، ليس هناك ما يدعو إلى الدهشة بأن يكون النص النهائي للمادتين 20 و21 قد تم اعتماده في نهاية هذه الاتفاقية³.

وكانت هناك رؤيتان تفتلان بين الدول. بما أن عدداً من البلدان كان يرى في المشروع الأولي للاتفاقية الذي طرح عليه محاولة غير صريحة لإخراج مجال الثقافة من اهتمامات منظمة التجارة العالمية (OMC)، فقد أعرب عن رغبته بأن يكون هذا المجال منصوصاً عليه بوضوح في الاتفاقية المستقبلية، كما أن تغلب الالتزامات ذات المجال التجاري في جميع الظروف على الالتزامات ذات المجال الثقافي. ولكن بالنسبة لأغلبية الدول الساحقة، لم يكن ممكناً اعتبار السلع والخدمات الثقافية كبضائع أو سلع استهلاكية كغيرها لأنها تتعلق بالهوية وتحمل قيمة ومعنى. وينظر هذه الدول، كان يجب على الثقافة أن تجد مكانتها الشرعية بين اهتمامات منظمة التجارة العالمية (OMC) الأخرى. ولتحقيق ذلك، كان يتوجب على نص الاتفاقية الرسمية أن يثبت صراحة عدم توفر أي صلة تبعية بين الاتفاقية والصكوك الدولية الأخرى. وبعبارة أخرى، ينبغي إيجاد توازن جديد بين التجارة والثقافة.

أدت هذه المواقف التي تبدو متناقضة ظاهرياً إلى جهود تقارب قانوني لا تخلو من الصعوبة. وكما سنرى ذلك، فإن النص الذي تم اعتماده في النهاية لا يخلو من الالتباس، لكنه يعكس بأمانة رغبة الأغلبية الساحقة من الدول في إبعاد كل صلة تبعية بين الاتفاقية والمعاهدات الأخرى التي تكون فيها طرفاً دون ذلك إعادة طرح الالتزامات المتخذة بموجب هذه المعاهدات.

في الصفحات التالية، سنحلل في بادئ الأمر مضمون المادة 20 المعنونة "العلاقة مع الصكوك الأخرى: الدعم المتبادل، والتكامل، وعدم التبعية"، وذلك للتأكيد على طابعها التطوري، ثم مضمون المادة 21 المعنونة "التشاور والتنسيق على الصعيد الدولي" التي تستكمل المادة السابقة بالطلب إلى الأطراف الالتزام بالترويج لأهداف هذه الاتفاقية ومبادئها في المحافل الدولية الأخرى والتشاور فيما بينها حول هذا الموضوع، حسب الاقتضاء. وبهذا الصدد، سنطلع بشكل خاص على دور اللجنة الدولية الحكومية وسوف نتساءل حول الإجراءات والآليات الأخرى التي يمكن تطبيقها للإيفاء بهذه الالتزامات.

¹ تم اعتماد الاتفاقية من قبل المؤتمر العام لليونسكو في 20 أكتوبر/تشرين الأول 2005. ودخلت حيز النفاذ في 18 مارس/آذار 2007. وكانت هناك 98 دولة قد صدقت عليها في 25 يونيو/حزيران 2008 [En ligne] www.unesco.org/culture/fr/diversity/convention (تمت مراجعة الموقع في 7 يوليو/تموز 2009).

² هي حالة المناقشات التي رافقت درس المواد 5، 6 و8.

³ لمعرفة المزيد حول هذا الموضوع، راجع IVAN BERNIER « La négociation de la convention de l'UNESCO sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles », *Annuaire canadien de droit international*, vol. 43, 2005, p. 3-43.

1 المادة 20: حكم تفسيري

في مرحلة أولى، سنباشر في تحليل منفصل لنص المادة 20 بغية إدراك معناها ومعرفتها ما هو الدور الذي يقوم به في تنفيذ الاتفاقية. وبالتالي، سوف نتساءل حول مستقبل هذه المادة التي سيحدد معناها عبر ممارسة الدول والتدخل المحتمل لأجهزة تسوية الخلافات التي سيطلب منها البت بشأن هذه الممارسة.

1-1 تحليل المادة 20

تنص المادة 20 على ما يلي:

1- تقر الأطراف بأن عليها أن تفي بنية حسنة بالالتزامات التي تفرضها هذه الاتفاقية وجميع المعاهدات الأخرى التي تكون أطرافاً فيها. وعليه، ودون اعتبار هذه الاتفاقية تابعة إزاء المعاهدات الأخرى، فإنها:

(أ) تشجع الدعم المتبادل بين هذه الاتفاقية والمعاهدات الأخرى التي تكون أطرافاً فيها؛

(ب) تضع الأحكام ذات الصلة من هذه الاتفاقية في اعتبارها، لدى تفسيرها وتطبيقها المعاهدات الأخرى التي تكون أطرافاً فيها أو لدى ارتباطها بالتزامات دولية أخرى.

2- لا يجوز تفسير أي حكم في هذه الاتفاقية على أنه يعدل من حقوق الأطراف والتزاماتها بموجب المعاهدات الأخرى التي تكون أطرافاً فيها.

لا يظهر للعيان فوراً المعنى الواقعي لهذا الحكم. في الفقرة الأولى التي تتطلب قراءة مصغية، يبدو أن هناك رغبة في وضع العناصر الملائمة لتفسير الفقرة الثانية. هذا الانطباع يتأكد أكثر فأكثر عندما ننظر إلى تاريخ التفاوض حول المادة 20. كان النص الأصلي، أي المشروع الأولي المقدم من قبل الخبراء المستقلين، يتكون من بديلين. وقد تم اقتباس الأول من اتفاقية ريو بشأن التنوع البيولوجي⁴ التي كانت تنص على "أن أحكام هذه الاتفاقية لا تغير شيئاً في حقوق والتزامات دولة طرف في اتفاق دولي معمول به، وذلك باستثناء إذا كانت ممارسة هذه الحقوق أو احترام هذه الالتزامات يتسبب بأضرار جسيمة في تنوع أشكال التعبير الثقافي أو يشكل عليها تهديداً خطيراً⁵". وكان البديل الثاني ينص ببساطة على "أن لا شيئاً في هذه الاتفاقية يستطيع تغيير حقوق والتزامات الدول الأعضاء على أساس وجود صكوك دولية أخرى معمول بها". منذ البداية، ظهر انقسام واضح بين الأطراف التي كانت تؤيد البديل الأول، حيث كانت تستطيع الاتفاقية في بعض الظروف تغيير الحقوق والالتزامات الناتجة عن اتفاقات دولية أخرى، والأطراف التي كانت تفضل البديل الثاني وهو الذي أبعد كل احتمال من هذا النوع. وللخروج من هذا الطريق المسدود، كان يترتب إيجاد توجه جديد.

لم يتم تقديم اقتراح للتوفيق بين أكبر عدد ممكن من الأطراف إلا في وقت لاحق من المفاوضات. في هذه المرة، اقتبس النص المذكور بروتوكول قرطاجنة حول السلامة الإحيائية المتعلقة بالتنوع البيولوجي⁶ التي يركز توجهها الأساسي بشأن العلاقات مع المعاهدات الأخرى على ثلاثة مقترحات. وقد تجمعت هذه المقترحات في ديباجة البروتوكول. وتم فيها الإعلان على التوالي بأن "الاتفاقات حول التجارة والبيئة يجب أن تدعم بعضها بعضاً بغية تحقيق التنمية المستدامة"، كما أن البروتوكول لن يتم تفسيره على أساس أنه ينطوي على حقوق والتزامات طرف بموجب اتفاقات دولية أخرى معمول بها"، وأن "الديباجة لا تهدف إلى وضع البروتوكول تحت تبعية اتفاقات دولية أخرى". وتتوفر هنا جميع العناصر الأساسية للمادة 20 من الاتفاقية، باستثناء البند (ب) من المادة 20-1.

⁴ [En ligne]. [http://portal.unesco.org/fr/ev.php-URL_ID=31038&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html#RESERVEShttp://www.cbd.int/convention/co

nvention.shtm] (تمت مراجعة الموقع في 7 يوليو/تموز 2009)

⁵ راجع المادة 19 من المشروع الأولي للاتفاقية، البديل (أ)، الفقرة 2.

⁶ بروتوكول قرطاجنة الذي تم اعتماده في عام 2000 ودخل حيز النفاذ في 2003. [En ligne] [www.cbd.int/doc/legal/cartagena-protocol-fr.pdf] (تمت مراجعة الموقع في 7 يوليو/تموز 2009)

من جهة أخرى، تجدر الإشارة إلى أن بروتوكول قرطاجنة قد اقتبس في هذا المجال عن التوجه الذي اعتمده المفاوضون في اتفاقية روتردام لعام 1988⁷. وتم إلحاق هذه الاتفاقية بالمعاهدة الدولية بشأن الموارد الوراثية النباتية للأغذية والزراعة لعام 2001⁸ والتي نصت على حل مماثل لتسوية المشكلة المتصلة بالعلاقات مع الاتفاقات الدولية الأخرى. هكذا يبدو أن المادة 20 من الاتفاقية تدخل ضمن اتجاه جديد نسبياً في مجال الحكم الدولي الذي يؤكد الشرعية المتساوية بين الاهتمامات غير التجارية والاهتمامات التجارية فيما يتعلق بالتنظيم الدولي⁹. غير أن البند 2 من الفقرة 1 من المادة 20 من الاتفاقية يذهب إلى أبعد من ذلك بقليل عندما يقترح طريقة واقعية لضمان تكامل أكبر في هذا الصدد. وبالفعل، ينص هذا البند على أن الأطراف "عندما تفسر أو تطبق المعاهدات الأخرى التي تكون أطرافاً فيها أو لدى ارتباطها بالتزامات دولية أخرى" يجب أن تأخذ بالحسبان الأحكام ذات الصلة بالاتفاقية. يبقى الآن معرفة ما ينتج عن مقارنة المقترحات المنصوص عليها في الفقرتين 1 و2 من المادة 20. ولتحقيق هذا الغرض، يجب العودة إلى كل منهما.

1-1-1 الفقرة 1 من المادة 20

في الجملة الأولى من الفقرة 1 من المادة 20، يتم ذكر مبدأ معترف به عالمياً في القانون العرفي الدولي، وهو المتعلق بالنية الحسنة في تنفيذ الالتزامات الدولية. تمت الاستعانة مجدداً بهذا المبدأ في المادة 26 من اتفاقية فيينا بشأن قانون المعاهدات التي تنص على "أن كل معاهدة معمول بها تلزم الأطراف التي يجب أن تقوم بتنفيذها بنية حسنة". بحد ذاته، فإن القيام بتذكير هذا المبدأ في بداية المادة 20 لا يضيف شيئاً إلى الالتزامات التي يترتب على الأطراف الإيفاء بها بموجب الاتفاقية. ولكن تشير هذه الفقرة إلى الأهمية التي يجب منحها لهذا المبدأ بغية فهم مضمون المادة 20، مما يتأكد أمره عند قراءة الجملة الثانية التي تبدأ بكلمة، *Ainsi*، وعليه التي يتم عبرها تحديد، في بندين، التصرف المتوقع من الأطراف عندما تكون الاتفاقية على علاقة مع اتفاقات دولية أخرى. تشرح الجملة الثانية بطريقة واقعية مغزى المبدأ المذكور في الجملة الأولى. لكن، قبل أن نعكف على دراسة التصرفات المذكورة، سنلقي نظرة إلى المعنى الذي يتوجب إعطاؤه إلى الكلمات *sans subordonner cette convention aux autres traités* ودون وضع هذه الاتفاقية تحت تبعية المعاهدات الأخرى التي تسبق مباشرة البندين (أ) و (ب).

يهدف هذه الجزء الأخير من الجملة بوضوح إلى تحديد مغزى هذين البندين والفقرة 2، وذلك بالنص على أن الإجراءات الموصى بها لا تنطوي على أي شكل من أشكال وضع الاتفاقية تحت تبعية معاهدات أخرى. إذا كيف يجب تفسير الكلمات *subordonner à d'autres accords*؟ وضع تحت تبعية اتفاقات أخرى؟ تتيح لنا المادة 30 من اتفاقية فيينا بشأن قانون المعاهدات التي تتناول تطبيق المعاهدات المتعاقبة والمتعلقة بالمسألة نفسها أن نعلم أكثر نوعاً ما بشأن هذا الموضوع. وبالفعل نستطيع قراءة ما يلي في الفقرة 2: "عندما توضح معاهدة أنها وضعت تحت تبعية معاهدة سابقة أو لاحقة أو أن لا يجب اعتبارها متعارضة مع هذه المعاهدة الأخرى، فتنغلب أحكام هذه الأخيرة." ووفرت اتفاقية التجارة الحرة لشمال أمريكا (ALENA) نموذجاً عن مادة من هذا النوع. وفيما يلي المضمون:

⁷ يعود الأمر إلى اتفاقية روتردام المتعلقة بالموافقة المسبقة عن علم بشأن كيماويات ومبيدات آفات معينة خطيرة متداولة في التجارة الدولية، التي تم التفاوض بشأنها تحت رعاية برنامج الأمم المتحدة للبيئة (PNUE) ومنظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة (FAO). وقد تم اعتماد هذه الاتفاقية في 1998 ودخلت حيز النفاذ في 2004. [http://www.pic.int/home_fr.php?type=s&id=79] [En ligne]

(تمت مراجعة الموقع في 7 يوليو/تموز 2009)

⁸ هذه الاتفاقية التي تم التفاوض بشأنها تحت رعاية منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة (FAO) قد اعتمدت في 2001 ودخلت حيز النفاذ في 2004. [http://www.wipo.int/meetings/fr/doc_details.jsp?doc_id=1988] [En ligne] (تمت مراجعة الموقع في 7 يوليو/تموز 2009)

⁹ تتسم هذه الاتفاقيات بميزة مشتركة وهي إثارة مشكلة اتصال بين الاهتمامات التجارية والاهتمامات غير التجارية. وقام جيفري ل. دونوف بالتطرق إلى هذه المشكلة في 1998 في مقال ممتاز معنون « The Death of the Trade Regime », *European Journal of International Law*, vol. 10, n° 733, 1998

في حال وجود تعارض بين هذه الاتفاقية والالتزامات المحددة المنصوص عليها في مجال التجارة،

(أ) الاتفاقية بشأن التجارة الدولية المعنية بأنواع الحيوانات والنباتات البرية المهددة بالانقراض، التي اعتمدت في واشنطن في 3 مارس/آذار 1973 و عدلت في 22 يونيو/حزيران 1979.

(ب) بروتوكول مونتريال الخاص بالمواد التي تستنفد طبقة الأوزون، الذي اعتمد في 16 سبتمبر/أيلول 1987 و عدل في 29 يونيو/حزيران 1990.

(ج) اتفاقية بازل بشأن مراقبة نقل النفايات الخطرة عبر الحدود والتخلص منها، التي اعتمدت في بازل في 22 مارس/آذار 1989 فور دخولها حيز النفاذ بالنسبة لكندا، والمكسيك، والولايات المتحدة أو

(د) الاتفاقات المشار إليها في الملحق 1-104،

ستتغلب هذه الالتزامات بالنسبة للتعارض، ما لم يتوجب على كل طرف، عندما يتعلق الأمر بالتقيد بالالتزامات المذكورة، أن يختار بين الوسائل المتساوية الفعالية والسهلة المنال على نحو معقول والتي تتوفر لهذا الطرف، الوسيلة الأقل تعارضاً مع الأحكام الأخرى لهذا الاتفاق.

لوصف حكم من معاهدة ما كمادة للتبعية، يجب استنتاج بوضوح وجود رغبة في وضع هذه العاهدة تحت تبعية معاهدات أخرى من خلال العبارات المستخدمة. عندئذ يمكن القول بشأن هذه المعاهدة "أنها تحت تبعية"، "أنها لا يمكن أن تخالف" أو "أن لا يمكن اعتبارها متعارضة" أو أيضاً أن معاهدات أخرى "ستتغلب عليها" أو "سترجح عليها". وسيستتبع من مادة عدم التبعية، *a contrario* على النقيض من ذلك، أن الحالات المنصوص عليها سابقاً غير متوفرة. حتى العبارات المستخدمة عملياً ليست دائماً بمثل هذا الوضوح. كيف يمكن، على سبيل المثال، تفسير التحفظ الذي أعرب عنه المكسيك عند قيامه بالتصديق على اتفاقية حماية وتعزيز تنوع أشكال التعبير الثقافي. وفيما يلي نص هذا التحفظ:

تعرب الولايات المتحدة المكسيكية عن التحفظ التالي فيما يتعلق بتطبيق وتفسير المادة 20 من الاتفاقية:
 (أ) ستنفذ هذه الاتفاقية وفقاً للمعاهدات الدولية الأخرى وبطريقة تتفق معها، لاسيما اتفاق مراكش الذي تم بموجبه إنشاء منظمة التجارة العالمية والمعاهدات التجارية الدولية الأخرى.
 (ب) فيما يتعلق بالفقرة 1، يعترف المكسيك أن هذه الاتفاقية ليست تابعة إزاء المعاهدات الأخرى، كما أن المعاهدات الأخرى لن تكون أيضاً تابعة إزاء هذه الاتفاقية.
 (ج) فيما يتعلق بالبند (ب) من الفقرة 1، لا يستيق المكسيك موقفه خلال المفاوضات التي ستجري في المستقبل حول معاهدات دولية¹⁰.

بقدر ما تقوم الفقرة (ب) بتحديد مغزى الفقرة (أ)، ستكون مبالون إلى الاعتقاد أن التحفظ يضع الاتفاقية والاتفاقات الأخرى على قدم المساواة. يوجد نموذج آخر للمادة الملتبسة وهو المادة 6 من الاتفاقية الدولية لمكافحة المنشطات في مجال الرياضة لعام 2005 والمعنونة "العلاقة مع الصكوك الدولية الأخرى" التي تنص على ما يلي:

لا تعدل هذه الاتفاقية حقوق الدول الأطراف والتزاماتها الناشئة عن اتفاقات أخرى مبرمة من قبل ومتماشية مع موضوع هذه الاتفاقية وغرضها. ولا يؤثر ذلك على تمتع دول أطراف أخرى بحقوقها أو على أدائها لالتزاماتها بموجب هذه الاتفاقية¹¹.

¹⁰ اليونسكو، اتفاقية حماية وتعزيز تنوع أشكال التعبير الثقافي لعام 2005: تصريحات وتحفظات [En ligne] http://portal.unesco.org/fr/ev.php-URL_ID=31038&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html#RESERVES (تمت مراجعة الموقع في 8 يوليو/تموز 2009)

¹¹ اليونسكو، الاتفاقية الدولية لمكافحة المنشطات في مجال الرياضة لعام 2005. [En ligne] http://portal.unesco.org/fr/ev.php-URL_ID=31037&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html (تمت مراجعة الموقع في 8 يوليو/تموز 2009)

للوهلة الأولى، يتضح من هذه المادة أن الاتفاقية لمكافحة المنشطات في مجال الرياضة تتغلب على الاتفاقات الأخرى.

بعد إبداء هذه الملاحظات، لنعد إلى البند الأول من الفقرة 1 الذي يطلب من الأطراف عند تنفيذها الاتفاقية بنية حسنة أن تشجع الدعم المتبادل بين هذه الاتفاقية والاتفاقات الأخرى التي تكون أطرافاً فيها، وذلك دون اعتبارها تابعة إزاء المعاهدات المذكورة. ليس على سبيل الصدفة أنه تم اختيار فعل *encourager* شجع لتحديد مستوى الالتزام في حال استعمال عبارة أكثر إكراهاً، كفعل *assurer* ضمن على سبيل المثال، كان يصعب التوفيق بين هذه العبارة والالتزام بعدم تبعية الاتفاقية إزاء الاتفاقات الدولية الأخرى. فيما يتعلق بعبارة *soutien mutuel* الدعم المتبادل، لقد رأينا سابقاً أنها مستعملة مثلما هي في ديباجة بروتوكول قرطاجنة. في اتفاقية روتردام، ينص الحكم المعادل بالأحرى على أن، "السياسات التجارية والبيئية يجب أن تكون متكاملة بغية ضمان التوصل إلى تنمية مستدامة". ويرد وضع مماثل في المعاهدة الدولية بشأن الموارد الوراثية النباتية للأغذية والزراعة حيث تترك الأطراف "ضرورة أن تتكامل هذه المعاهدة وغيرها من الاتفاقات الدولية ذات الصلة بهذه المعاهدة مع بعضها بعضاً فيما يتعلق بالزراعة والأمن الغذائي المستدامين". ولكن بالنسبة إلى طرح الدعم المتبادل أو التكامل، فيتضح بالكفاية من الأحكام التي نحن بصدها أن التقارب المتوقع بين الاتفاقية والاتفاقات الدولية الأخرى ليست أحادية الاتجاه. الاقتراح، حسب ما بكل هان، أن الأطراف في الاتفاقية، في حال نشوء نزاع بينها وبين اتفاقات دولية أخرى، يترتب عليها إقناع الأطراف الأخرى بتفسيرها وتطبيقها بطريقة متوافقة مع الاتفاقات المذكورة، دون أخذ بالاعتبار أن احتمال التقارب قد يتم أيضاً بالاتجاه المعاكس كما تشير إليه ضمناً المادة 1-20 (ب)، هو نوع من التحيز الذي يركز على رؤية مخفضة للمادة 1-20 (أ)¹².

وفيما يتعلق أيضاً بالبند (أ)، تجدر الإشارة إلى أن مفهوم الدعم المتبادل ليس بعيداً بالنسبة للمناقشات الجارية حالياً ضمن منظمة التجارة العالمية (OMC) حول موضوع ذات صلة بموضوع التجارة والثقافة: وهو موضوع العلاقات بين الاتفاقات البيئية المتعددة الأطراف (AEM) ومنظمة التجارة العالمية (OMC). في تقرير مؤرخ 28 يونيو/حزيران 2004، يقوم رئيس الدورة الاستثنائية للجنة التجارية والبيئة المعنية بحالة تقدم المفاوضات حول التجارة والبيئة بالتطرق إلى وجه خاص للتفويض الممنوح إلى اللجنة من أجل التفاوض، أي طرح الموضوع حول "العلاقة بين قواعد منظمة التجارة العالمية (OMC) القائمة والالتزامات التجارية المحددة المنصوص عليها في الاتفاقات البيئية المتعددة الأطراف"¹³. وفي هذا التقرير، ورد أن منذ انعقاد المؤتمر الوزاري في كانون، تم استلام وثيقتين هامتين، الأولى صادرة عن المجتمعات الأوروبية حول مبادئ الحكم الدولي، والثانية عن الولايات المتحدة بشأن التفاوض وتنفيذ الاتفاقات البيئية المتعددة الأطراف (AEM). تشير الوثيقة الأولى اهتماماً كبيراً حيث تقترح النظر إلى بعض مبادئ الحكم العالمي مثل:

الإشارة إلى أهمية وضرورة الاتفاقات البيئية المتعددة الأطراف (AEM)؛ تطوير سياسة بيئية في إطار السلطات البيئية المتعددة الأطراف؛ ضمان تعاون وثيق وتكثيف تدفق المعلومات على الصعيدين الوطني والدولي بغية أن تتكاتف السياسات التجارية والبيئية مع بعضها البعض؛ الاعتراف بمساواة الاتفاقات البيئية المتعددة الأطراف (AEM) مع منظمة التجارة العالمية (OMC) كأجهزة قواعد للقانون الدولي؛ وعدم تفسير قواعد منظمة التجارة العالمية (OMC) عن طريق "عزلها سريرياً" من أجهزة القواعد الأخرى للقانون الدولي.

¹² Michael HAHN, « A Clash of Cultures? The UNESCO Diversity Convention and International Trade Law », *Journal of International Economic Law*, vol. 9, 2006, p. 515-541.

¹³ منظمة التجارة العالمية، لجنة التجارة والبيئة، تقرير رئيس الدورة الاستثنائية للجنة التجارة والبيئة، الذي رفعه إلى لجنة المفاوضات التجارية، وثيقة 9 TN/TE، جنيف في 28 يونيو/حزيران 2004.

وبقراءة ما بين سطور هذه الوثيقة، سيتم اكتشاف الخطوط العريضة لما تتضمنه الآن المادة 20 من الاتفاقية. تتناول الوثيقة الثانية التي قدمتها الولايات المتحدة موضوع التنسيق، والشفافية، والمساءلة على الصعيد الوطني فيما يتعلق بالتفاوض وتنفيذ الاتفاقات البيئية المتعددة الأطراف (AEM). وتؤكد الوثيقة على أهمية التنسيق على الصعيدين الوطني والدولي بين خبراء التجارة والبيئة، وذلك مع تقديم عدد من الخصائص المستحسنة لفهم الالتزامات التجارية وتنفيذها، مما قد يساهم في تطبيق الاتفاقات البيئية المتعددة الأطراف (AEM) بطريقة فعالة. رغم أن التوجهات المقترحة في هاتين الوثيقتين تختلف بعض الشيء، إلا أن كل منهما يمنح الكثير من الأهمية للتنسيق وتبادل المعلومات، وهما اهتمامان أعربت عنهما المادة 21 من الاتفاقية.

يستكمل البند الثاني من المادة 20-1 من الاتفاقية نوعاً ما البند الأول، وذلك باستدراك طريقة واقعية لضمان تكامل أكبر بين هذه الاتفاقية والاتفاقات الدولية الأخرى. للوهلة الأولى، لا يتضح مصدر هذا الحكم، ولكن إذا اعتبرنا الدور الفعال للغاية الذي قام به الاتحاد الأوروبي في صياغة المادة 20، سنتمكن بسهولة من إقامة مقارنة بين البند 2 والمادة 151 من معاهدة أمستردام التي قامت بتعديل المعاهدة بشأن الاتحاد الأوروبي التي تنص في الفقرة 4 على ما يلي: "يراعي المجتمع الأوجه الثقافية في عمله كأساس قانوني للأحكام الأخرى من هذه المعاهدة، وذلك بغية احترام وتعزيز تنوع ثقافته"¹⁴.

يتميز البند الثاني عن الأول في أنه يطلب من الأطراف أن تأخذ بالحسبان أحكام الاتفاقية ذات الصلة عند تفسير وتطبيق المعاهدات الأخرى التي تكون أطرافاً فيها أو عند ارتباطها بالتزامات دولية أخرى. حسب هيلين روبري، يبدو أن عبارة *prendre en compte* أخذ بالحسبان قد تكون مبهمة نوعاً ما:

It is weaker than an obligation "to comply" but the use of this term would have produced a barely conceivable state of subordination to the Convention. It would have gone far beyond the usual formulas of international law and the ordinary rule of equality between conventions. Moreover, the "taking into account" formula should also, and again, be read in the light of non-subordination. This presupposes an effective "taking into account" within a context of conciliation¹⁵.

لم يكن الالتزام نتيجة أمر ما، لكن مع ذلك يجب على الأطراف أن تأخذ بالحسبان أحكام الاتفاقية ذات الصلة في الظروف المذكورة. وبهذا الصدد، فإن التحليل الذي تقوم به مجموعة خاصة من منظمة التجارة العالمية (OMC) لقضية المجتمعات الأوروبية - التدابير المؤثرة باقرار المنتجات التكنولوجية الإحيائية وتسويقها، وللالتزام الذي تنص عليه المادة 31-3 (ج) من اتفاقية فيينا، هو أمر يثير الاهتمام:

تجدر الإشارة إلى أن المادة 31-3 (ج) تنص على من يقوم بتفسير معاهدة أن يراعي قواعد أخرى للقانون الدولي ("سيجري مراعاة")؛ لا تمنح المادة المذكورة هذه الإمكانية لمن يفسر المعاهدة فقط¹⁶. لا شك أن الالتزام يشمل "مراعاة" هذه القواعد، كما أن ليس هناك أي نتيجة خاصة منصوص عليها. لكن تشير المادة 31-3 بوضوح إلى أن المعاهدة يتوجب تفسيرها "بنية حسنة". وهكذا، في الحالات حيث تؤدي جميع عناصر التفسير المذكورة في المادة 31 إلى التوصل لأكثر من تفسير مقبول به، سيترتب برأينا على من يفسر المعاهدة بمتابعة تعليمات المادة 31-3 (ج) بنية حسنة، أن يختار التفسير الذي يكون أكثر اتفاقاً مع قواعد القانون الدولي الأخرى القابلة للتطبيق¹⁷.

¹⁴ الجريدة الرسمية للمجتمعات الأوروبية، Document C 340، 10 نوفمبر/تشرين الثاني 1997.

¹⁵ Hélène RUIZ FABRI, « Reflections on Possible Future Legal Implications of the Convention », UNESCO'S Convention on the Protection and Promotion of the Diversity of Cultural Expressions: Making It Work, dans Nina OBULJEN et Joost SMIERS, sous la dir. de, Institute for International Relations, Zagreb (Culture Link Joint Publication, n° 9), 2006, p.84.

¹⁶ تم التأكيد على وجهة النظر هذه من قبل لجنة القانون الدولي التي ذكرت، في تعليقها على المادة 27 من المشرع الأول لاتفاقية فيينا التي كانت صياغتها مماثلة للمادة 31 الحالية من اتفاقية فيينا، ما يلي: "يتوفر لدى جميع العناصر الثلاثة [البند الثلاثة لما هي حالياً المادة 31 (3)] طابع إلزامي، ويفعل نوعها بالذات، لا يمكن اعتبارها كقواعد تفسير أقل بأي شيء من تلك التي سبقتها." راجع

. *Annuaire de la Commission du droit international*, 1966, vol. II, p. 240, paragraphe 9

¹⁷ OMC, WT/DS291-293, paragraphe 7.69.

تنطبق الملاحظات المتعلقة بالطابع الإكراهي لعبارة *tenir compte* مراعاة تماماً على الالتزام بأخذ بالحسبان الواردة في البند 1-21 (ب) من الاتفاقية.

وبالاتجاه ذاته، نشير إلى التصريح الذي أدى به المحامي العام كوكوت أمام محكمة عدل المجتمعات الأوروبية بشأن قضية اتحاد جمعيات محطات التلفزيون التجارية (UTECA). وبعد أن سرد عدة أحكام من اتفاقية حماية وتعزيز تنوع أشكال التعبير الثقافي، ذكر المحامي كوكوت أن "المجتمع الأوروبي والدول الأعضاء فيه التي هي أطراف في اتفاقية اليونسكو قد التزمت بأن تراعي هذه الاتفاقية في إطار تفسير وتطبيق المعاهدات الأخرى، بما فيها معاهدة المجتمع الأوروبي"¹⁸. "دون أن تمنح المقدار نفسه من الاهتمام لأحكام الاتفاقية المذكورة من قبل المحامي العام، فقد قامت محكمة العدل ذاتها، في قرارها، بالاستناد إلى هذه الاتفاقية للتأكيد على ما يلي:

بالفعل، بما أن اللغة والثقافة مرتبطين ارتباطاً وثيقاً كما تذكره بنوع خاص اتفاقية حماية وتعزيز تنوع أشكال التعبير الثقافي التي تم اعتمادها خلال المؤتمر العام لليونسكو المنعقد بباريس في 20 أكتوبر/تشرين الأول 2005 والتي وافق عليها المجتمع الأوروبي في القرار 2006/515/CE الصادر عن مجلسه في 18 مايو/أيار 2006 (JOL 021, p. 15) والذي ينص في البند الرابع عشر من ديباجته على أن "التنوع اللغوي هو عنصر أساسي من التنوع الثقافي"، كما أن لا يمكن اعتباره إلا الهدف الذي تسعى إليه كل دولة عضو والذي يتناول حماية وتعزيز لغة أو أكثر من اللغات الرسمية للمجتمع الأوروبي. ويتوجب على هذا القرار أن يتضمن معايير ثقافية أخرى ليتمكن من تبرير أي قيد على إحدى الحريات الأساسية التي تضمنها المعاهدة"¹⁹.

هذا الانفتاح الأول على أخذ الاتفاقية المذكورة بالحسبان في فقه المجتمع الأوروبي يجعلنا نعتقد أن الالتزام الذي أخذته الأطراف على عاتقها في المادة 1-21 (ب) من الاتفاقية ليس خالياً من الوزن²⁰.

بما أن الملاحظات السابقة تتناول الطابع الإكراهي لعبارة *prendre en compte* أخذ بالحسبان أكثر مما تتناول معناها، يبقى لنا أن نعرف ماذا تعني في القانون الدولي. عند دراستها، نلاحظ أن هذه العبارة، المستعملة كثيراً، تحمل فكرة التزام من نوع إجرائي حيث يتراوح مغزاهما نوعاً ما من حالة إلى الأخرى. نجد أول نموذج عن استعمالها، والذي تم استعارته من قانون منظمة التجارة العالمية (OMC) في المادة 3 من مذكرة التفاهم حول تفسير المادة 28 من الاتفاقية العامة للتعرفة الجمركية والتجارة لعام 1994 (GATT) التي تنص على ما يلي:

لتحديد من هم الأعضاء الذين لديهم مصلحة كمورد رئيسي (وفقاً لأحكام الفقرة 1 أعلاه أو الفقرة 1 من المادة 28) أو مصلحة أساسية، سيجرى أخذ بالاعتبار فقط تجارة المنتج المستهدف التي تتم حسب نظام البلد الأكثر تفضيلاً (NPF). لكن سيجرى أخذ بالاعتبار أيضاً تجارة المنتج المذكور التي تتم في إطار الأفضليات غير التعاقدية، وذلك إذا كانت التجارة المذكورة قد توقفت عن الاستفادة من هذه المعاملة المفضلة، التي كانت تجري في حينها حسب نظام البلد الأكثر تفضيلاً، في وقت التفاوض من أجل تعديل أو سحب الامتياز، أو ستوقف عن الاستفادة منها في أعقاب هذه المفاوضة.

¹⁸ CJCE, « Conclusions de l'avocat général », *Affaire C-222/07*, 2008, paragraphe 99.

¹⁹ CJCE, « Arrêt de la Cour », *Affaire C-222/07*, 2009, paragraphe 33.

²⁰ Anne Peigné, « La convention pour l'adoption d'un instrument international pour déroger au principe communautaire de la libre circulation? », Interactions entre le droit international et le droit européen, mai 2009 : <http://m2bde.u-paris10.fr/blogs/idie/index.php/category/Jurisprudence> (تمت مراجعة الموقع في 30 يونيو/حزيران 2009).

في إطار منظمة التجارة العالمية (OMC) أيضاً، نجد عدة نماذج أخرى للمادة 5 من الاتفاقية بشأن تطبيق التدابير الصحية والنباتية الصحية. هكذا، تنص المادة 3-5 على ما يلي:

لتقييم الأخطار على صحة وحياة الحيوانات أو على حفظ النباتات وتحديد التدبير الذي يجب اتخاذه للحصول على المستوى المناسب من الحماية الصحية والنباتية الصحية لمكافحة هذه الأخطار، سيتوجب على الأعضاء أن يراعوا كعوامل اقتصادية ذات صلة: الضرر المحتمل الذي قد يؤدي إلى خسارة في الإنتاج أو المبيعات في حال تسلل، واستيطان أو انتشار الطفيليات أو الأمراض؛ التكاليف الناتجة عن مكافحة هذه الآفات أو استئصالها على أراضي العضو المستورد، والنسبة بين الكلفة والفعالية للتوجهات الأخرى التي قد تتيح الحد من الأخطار.

من جهتها، تنص المادة 3-5 من الاتفاقية بشأن التدابير المتعلقة بالاستثمارات والمرتبطة بالتجارة على ما يلي:

إذا تسلم طلب بذلك، سيتمكن مجلس تجارة السلع من تمديد فترة الانتقال المرتقبة لإزالة التدابير المتعلقة بالاستثمارات والمرتبطة بالتجارة (MIC) والتي تم الإشعار بها وفقاً للفقرة 1 بالنسبة لبلد عضو نام، بما في ذلك بلد عضو أقل تقدماً الذي سيثبت أنه يواجه مصاعب خاصة في تنفيذ أحكام هذه الاتفاقية. عند قيامه بدراسة هذا الطلب، سيراعي مجلس تجارة السلع الاحتياجات الفردية للعضو المذكور في مجال التنمية، والمال والتجارة.

وقد تم استعارة النموذج الأخير في مجال البيئة من المادة 1-15 من بروتوكول قرطاجنة: "تجري تقييمات المخاطر بموجب هذا البروتوكول بطريقة سليمة علمياً وفقاً للمرفق الثالث ومع مراعاة التقنيات المعترف بها لتقييم المخاطر."

لا بد للملاحظة عند قراءة مختلف هذه النماذج أن عبارات *prendre en compte* بأخذ بالحسبان، *tenir en compte* راعي أو *prendre en considération* أخذ بالاعتبار يتم استكمالها غالباً بمعلومات دقيقة حول الغرض من الأخذ بالحسبان أو الاعتبار والإطار الذي في ضمنه يجب أن يتم. ويساهم مستوى دقة المعلومات المتوفرة في تحديد مدى التزام الأطراف.

في حال المادة 1-20 (ب) من الاتفاقية، يطلب من الأطراف أن تأخذ بالحسبان "الأحكام ذات الصلة" من الاتفاقية. لكن غرض الالتزام ليس دقيقاً جداً، مما يفسح المجال لمختلف التفسيرات. وهكذا، في قضية اتحاد جمعيات محطات التلفزيون التجارية (UTECA) التي عرضت أمام محكمة عدل المجتمعات الأوروبية، كان المحامي العام كونكوت قد ذكر في استنتاجاته ما اعتبرها أحكاماً ذات الصلة بالاتفاقية، وهي البنود (9)، (10)، (11) و (12) من الديباجة، البندين (أ) و (ج) من المادة 1، المادة 2-2، المادة 1-5، المادة 1-6، المادة 2-6 في بنديها (أ) و (ب)، والمادة 20 بكاملها²¹. وبالنسبة للمحكمة، فقد اكتفت بذكر البند 14 من الديباجة²². وبالمقابل، فإن الظروف التي ترافق هذا الأخذ بالحسبان فقد حددتها الاتفاقية بصورة أفضل. بالفعل، فعند قيام الأطراف بتفسير وتطبيق المعاهدات التي تكون أطرافاً فيها أو لدى ارتباطها بالتزامات دولية أخرى "حيث يتم تطبيق الالتزام المنصوص عليه في المادة 1-20 (ب). سندرس باختصار الحالتين المطروحتين.

قبل كل شيء، يتعلق الأمر بتنفيذ الاتفاقات القائمة. في هذه الحالة، من المنطقي الافتراض أن تكون الأطراف قد فسرت التزاماتها، وأن تكون قد حددت، عند اللزوم، الإجراءات الكفيلة بالإيفاء بها. وللتحديد إذا كان قد تم الأخذ بالحسبان أحكام الاتفاقية لتفسير وتطبيق الاتفاقات الأخرى، سيتوجب فحص ممارسة الأطراف. يمكن إبراز الأخذ بالحسبان من خلال التصريحات الحكومية، قوانين وقواعد تنفيذ الاتفاقات الأخرى أو أيضاً من النص نفسه لهذه الاتفاقات. في حال حدوث مثل هذا الأخذ بالحسبان، سيتوجب تحديد إذا كان قد أدى إلى

²¹ *Supra*, note 18, paragraphs 14-19

²² *Supra*, note 19

إجراءات متوافقة مع الاتفاقات الأخرى. في حال حدوث تباعد في وجهات النظر بشأن هذا الموضوع، سيتوجب الاستعانة باليات ذات الصلة بتسوية الخلافات لحل المسألة. من جهة أخرى، إذا كان لا بد لممارسة موحدة أن تتعمم حول تفسير معين، فقد يطرح السؤال لمعرفة إذا لم تكن أمام ممارسة متباعدة لاحقاً لتطبيق معاهدة بالمعنى المنصوص عليه في المادة 31-3 (ب) من اتفاقية فيينا بشأن قانون المعاهدات. سندرس هذه الافتراضات فيما بعد.

في الحالة الثانية، يتم أخذ أحكام الاتفاقية بالحسبان عندما ترتبط الأطراف بالتزامات دولية أخرى. يجري فهم هذه اللغة الأخيرة بشكل عام لكونها تضع الأخذ بالحسبان في إطار التفاوض بشأن اتفاقات جديدة، لكن يمكن أيضاً تطبيقها في الانضمام إلى اتفاق قائم. عندئذ، يحمل الأخذ بالحسبان طابعاً يكون أكثر سياسياً من قانونياً بقدر ما يتناول اتفاقات مستقبلية. وينتج هذا الأخذ بالحسبان أصلاً من إجراء الدول بصفة فردية، ولكن ليكون فعالاً، يجب على أي إجراء جماعي أن يؤدي إلى اتفاقات بالرأي. وبدا هذا الاهتمام الأخير هاماً للمفاوضين حول الاتفاقية، لأنهم قد خصصوا له مادة على حدة، وهي المادة 21، التي سنعود إليها في الجزء الثاني من هذه الدراسة. طالما أن الأخذ بالحسبان يحدث في مرحلة التفاوض، فمن البديهي أن نتيجة هذا التفاوض لن يمكن عرضها كتعديل للاتفاق المبرم احتمالياً²³.

1-1-2 الفقرة 2 من المادة 20

الفقرة 2 من المادة 20، التي تنص على أن "لا يجوز تفسير أي حكم في هذه الاتفاقية على أنه يعدل من حقوق الأطراف والتزاماتها بموجب المعاهدات الأخرى التي تكون أطرافاً فيها"، تعتبر تطبيقاً واقعياً للمبدأ الأساسي المذكور في الفقرة 1، وهذا يعني أنه يترتب على الأطراف أن تفي بالتزاماتها بنية حسنة بموجب الاتفاقية والمعاهدات الأخرى التي تكون أطرافاً فيها. تكمن النتيجة الأولى في إبعاد كل تفسير للاتفاقية الذي يصورها كاتفاق يهدف إلى تعديل المعاهدات المتعددة الأطراف في العلاقات بين بعض الأطراف فقط حسب ما تنص عليه المادة 41 من اتفاقية فيينا بشأن قانون المعاهدات التي ترتقب هذا الافتراض. وتكمن النتيجة الثانية في إزالة الإمكانية التي تسمح للاتفاقية، إذا كانت لاحقة لمعاهدات أخرى، بالتغلب على هذه المعاهدات وفقاً للشروط المنصوص عليها في الفقرتين 3 و4 من المادة 30 من اتفاقية فيينا بشأن قانون المعاهدات. وتنص هذه الأحكام على ما يلي:

3- عندما تكون جميع الأطراف في المعاهدة السابقة أطرافاً أيضاً في المعاهدة اللاحقة، دون أن تكون قد انتهت المعاهدة السابقة أو أن يكون قد علق تطبيقها بموجب المادة 59، فلا تطبق المادة السابقة إلا إذا توافقت أحكامها مع أحكام المعاهدة اللاحقة.

4- عندما لا تكون كافة الأطراف في المعاهدة السابقة أطرافاً في المعاهدة اللاحقة:

(أ) في العلاقات بين الدول الأطراف في المعاهدتين، تطبق القاعدة المنصوص عليها في الفقرة 3؛

(ب) في العلاقات بين دولة طرف في المعاهدتين ودولة طرف في إحدى المعاهدتين فقط، تنظم المعاهدة التي تكون فيها الدولتان طرفاً حقوقهما والتزاماتهما المشتركة.

لكن تبقى الإمكانية أن تضع الفقرة 2 من المادة 20 الاتفاقية تحت التبعية القانونية للمعاهدات الأخرى، وفقاً لما تنص عليه المادة 30-2 من اتفاقية فيينا بشأن قانون المعاهدات. وكما رأينا ذلك في السابق، ينص هذا الحكم الأخير على أن "عندما توضح المعاهدة أنها في تبعية معاهدة سابقة أو لاحقة أو أن لا يجب اعتبارها معارضة مع المعاهدة الأخرى هذه، فستتغلب أحكام هذه الأخيرة." ولكن هذا ما لا تنص عليه المادة 20-2 من الاتفاقية لأن عبارتي *subordonné* تحت تبعية أو *incompatible* متعارضة مع لم يتم استعمالهما لوصف العلاقة بين الاتفاقية والمعاهدة الأخرى. ونقرأ في هذه المادة على الأحرى أن الاتفاقية لن تعدل في حقوق والتزامات الأطراف كما هو الحال بالنسبة للمعاهدات الأخرى التي تكون أطرافاً فيها. وبعبارة أخرى،

²³ راجع 85، p. 15، note supra، Hélène RUIZ FABRI.

لن تتغلب الاتفاقية على هذه المعاهدات. لكن هذا لا يعني أن الاتفاقية تقع تحت تبعية هذه المعاهدات، كما يؤكد على ذلك بعض المؤلفين²⁴. عندما نقرأ معاً الفقرتين 1 و2 من المادة 20، يتضح تماماً أن إذا لا تتغلب الاتفاقية على المعاهدات الأخرى، فإن هذه الأخيرة لا تتغلب على الاتفاقية أيضاً. بالتحقيق، فهي تقف على قدم المساواة. وبالفعل، فقط عندما يتم اعتبار الاتفاقية والمعاهدات الأخرى على هذا الشكل، أن مفهوم الدعم المتبادل المنصوص عليه في الفقرة 1 (أ) من المادة 20 قد يأخذ كل معناه.

وأخيراً، في صيغتها الحالية، تظهر المادة 20 بمظهر حكم يمكن وصفه بتطوري، كما ورد في عبارات محكمة العدل الدولية في رأيها الاستشاري بشأن قضية ناميبيا (النتائج القانونية)، وذلك بمعنى أن "تفسيرها لا يمكن التغاضي عن مراعاة التطور الذي شهده القانون في وقت لاحق [...]".²⁵ باستنادها إلى هذا القرار الصادر عن محكمة العدل الدولية، أدركت بنفسها هيئة الاستئناف التابعة لمنظمة التجارة العالمية (OMC)، وذلك بخصوص قضية الولايات المتحدة – الحظر على استيراد بعض أنواع القريدس (الجميري) وبعض المنتجات المكونة أساسياً من القريدس²⁶ – إن عبارة الموارد الطبيعية كانت تحمل مضموناً تطورياً بالأحرى. دعونا الآن الإنكباب على دراسة العوامل الكفيلة بالتأثير على تطور هذا الحكم.

2-1 مستقبل المادة 20

يرتبط مستقبل المادة 20 بالطريقة التي ستطبق بها الأطراف هذه المادة، وبالتفسير الذي ستعطيه لها، عند اللزوم، سلطات تسوية الخلافات، إما في إطار الاتفاقية، أو في إطار أخرى مثل منظمة التجارة العالمية (OMC).

1-2-1 المادة 20 مطبقة

عندما تبدو السياسة أو التدابير الثقافية، التي يريد طرف تنفيذها لحماية وتعزيز تنوع أشكال التعبير الثقافي على أراضيها معرضة للدخول في نزاع مع الالتزامات التي ارتبطت بها بموجب معاهدات أخرى يكون طرفاً فيها أو أيضاً مع التزامات بنوي الارتباط بها خلال مفاوضات جارية، يعود للطرف أن يحدد السلوك الذي سيعتمده في هذه الظروف، وذلك وفقاً لتفسيره للمادة 20 من الاتفاقية والمعاهدات الأخرى التي يكون طرفاً فيها. ما لم تعترض الأطراف الأخرى في الاتفاقية أو الأطراف في اتفاقية أخرى على السياسة أو التدابير المذكورة التي ستفترض متوافقة مع التزامات الطرف.

إذا قام عدد كبير من الأطراف باتخاذ تدابير مماثلة نوعاً ما دون أن يؤدي ذلك إلى ردود فعل سلبية من قبل الأطراف الأخرى، من المحتمل أن نجد أنفسنا في وضع من النوع الذي نصت عليه المادة 31-3 (ب) من اتفاقية فيينا. وتنص هذه المادة على أن لأغراض تفسير معاهدة، سيجري مراعاة، بالوقت نفسه الذي يراعى فيه الإطار "كل ممارسة معتمدة لاحقاً في تطبيق المعاهدة والتي بواسطتها يتم عقد اتفاق الأطراف بشأن تفسير المعاهدة". بالطبع، إن مثل هذا التفسير لا يمكن استنتاجه ضمناً من ممارسة مشتركة إلا إذا كانت هذه الأخيرة متقاربة وواضحة في آن واحد بالنسبة للآثار الناتجة عنها على الصعيد القانوني. بالإضافة إلى ذلك، لا يمكن لهذا التفسير أن يصلح مبدئياً إلا بخصوص المادة 20 من الاتفاقية. بالمقابل، وبقدر ما يتعلق تفسير هذه المادة بالصلة القائمة بين الاتفاقية والاتفاقات الأخرى، فهو يستدعي رد فعل حتماً من قبل الأطراف في هذه الاتفاقات الأخرى. في هذا الإطار، لا يمكن لمفهوم الممارسة المعتمد لاحقاً غض النظر عن رد الفعل هذا.

ولمعرفة الآن كيف يمكن للممارسة المعتمدة في تطبيق الاتفاقية أن تؤثر في تفسير المادة 20، قد يكون من المفيد الإنكباب على دراسة نموذجين لحالات قابلة أن تؤدي إلى تطبيق واقعي للمادة 20. وتشمل الحالات المعنية، قبل كل شيء الحالة حيث يختار طرف في الاتفاقية الامتناع عن الارتباط بالتزامات دولية قابلة

²⁴ Michael HAHN, *supra*, note 12, p. 546.

²⁵ *Recueil de la C.I.J.*, 1971, p. 31.

²⁶ راجع *infra* الملاحظة 46.

لإعاقه قدرته على حماية وتعزيز تنوع أشكال التعبير الثقافي، ثم الحالة التي يسعى فيها طرف إلى إبرام اتفاقات للإنتاج المشترك والتوزيع المشترك على الصعيد الدولي بغية تهيئة الظروف المؤاتية لتعزيز تنوع أشكال التعبير الثقافي. سنتيح لنا دراسة النموذجين التأكيد على أهمية الممارسة في تنفيذ المادة 20 من الاتفاقية.

يعتبر حق طرف في الاتفاقية في الامتناع عن الارتباط بالتزامات دولية قابلة لأن تعيق قدرته على حماية وتعزيز تنوع أشكال التعبير الثقافي على أراضيه، حقاً مرتبطاً بسيادة الدولة. لا تفرض الاتفاقية بحد ذاتها على أن تمتنع الأطراف عن الارتباط بمثل هذه الالتزامات، رغم أنها تقترحه ضمناً في المادة 5 عندما تؤكد على حق الأطراف السيادة في صياغة وتنفيذ سياستها الثقافية واعتماد تدابير لحماية وتعزيز تنوع أشكال التعبير الثقافي. حسب روح الاتفاقية، يصعب الإدراك أن يوجد طرف راغب طوعاً في الحد من قدرته على حماية وتعزيز تنوع أشكال التعبير الثقافي على أراضيه. ولكن تطلب منظمة التجارة العالمية (OMC) إلى الأطراف نفسها الالتزام بإزالة، تدريجياً، القيود القائمة أمام التبادلات في مختلف القطاعات، بما فيه القطاع الثقافي. وهكذا، تنص المادة 19 من الاتفاق العام بشأن تجارة الخدمات (AGCS) على أنه سيتم إجراء مفاوضات تجارية متوالية، بغية رفع مستوى تحرير الخدمات تدريجياً. لا يستثنى أي قطاع في الحال من طائفة المفاوضات²⁷. لكن لا تفرض طريقة التفاوض المنصوص عليها والمستعملة حتى الآن في مفاوضات الاتفاق العام بشأن تجارة الخدمات (AGCS)، على أعضاء منظمة التجارة العالمية (OMC) أن يرتبطوا بالتزامات في جميع قطاعات الأنشطة، بل تترك لهم بالأحرى مهمة القرار بشأن القطاعات التي يريدون الالتزام بها. لذلك، يمكننا الاعتقاد بأن هؤلاء الأعضاء لديهم الحرية اللازمة لرفض دوماً الارتباط بالتزامات لتحرير القطاع الثقافي. لكن لم يحصل هذا الاستنتاج على الإجماع.

هكذا، في مقال صدر في 2006، أعربت تانيا فوون عن شكوك حول هذا الموضوع. وتؤكد في بادئ الأمر أن أي دولة عضو في منظمة التجارة العالمية (OMC) التي لا ترتبط بالتزامات متعلقة بالخدمات السمعية البصرية في إطار المفاوضات حول الاتفاق العام بشأن تجارة الخدمات (AGCS) تكون قد:

would be unlikely to violate any WTO obligations. The design of GATS is intentionally flexible, so that no WTO Member is legally bound under the WTO agreements to make commitments in any particular services sector, whether or not they have committed to do so or to refrain from doing so under another international instrument²⁸.

ولكنها تشير فيما بعد إلى أن ممارسة هذا الحق من قبل عدد كبير من الأطراف قد يتعارض مع الهدف الذي أعلنت عنه منظمة التجارة العالمية (OMC) لتحرير تجارة الخدمات تدريجياً، مما يجعلنا نعتقد أن هذا الحق ليس مطلقاً. وقد تطرق مايكل هان إلى المسألة نفسها في 2006، حيث أشار إلى المادة 19 من الاتفاق العام بشأن تجارة الخدمات (AGCS) التي:

requires the member's general commitment to progressive liberalization, but not an undertaking to liberalize each and every services sectors in each and every future trade round. Any other interpretation would be un-reconcilable with the clearly expressed wish of the contracting parties to treat services fundamentally different from goods and therefore not compatible with the Vienna Convention's mandate to read a provision in its context²⁹.

²⁷ GATS, article XIX.1

²⁸ Tania VOON, « UNESCO and the WTO: A Clash of Cultures? », *ICLQ*, n° 55, 2006, p.643.

²⁹ *Cultural Products and the World Trade Organization*, Cambridge, Cambridge University Press, 2007, p. 151

²⁹ Michael HAHN, *supra*, note 12, p. 542

في مثل هذا الإطار، بما أن الأغلبية الساحقة لأعضاء منظمة التجارة العالمية (OMC) قد رفضت خلال مفاوضات مؤتمر الأوروبي أن ترتبط بمثل هذه الالتزامات في القطاع السمعي البصري، دون أن يجري الاعتراض على ذلك كونه يخالف الهدف الذي أعلنت عنه منظمة التجارة العالمية (OMC) لتحرير تجارة الخدمات تدريجياً، فهذا يؤكد حسب ما نعتقد صحة وجهة نظر هان. بالفعل، لا تستطيع فقط أطراف الاتفاقية الامتناع عن الارتباط بالالتزامات في قطاع الخدمات، بل تستطيع إضافة إلى ذلك المشاورة من أجل الدفاع على هذا الحق خلال المفاوضات التجارية، كما تقترحه المادة 21 من الاتفاقية. وبذلك، تكون الأطراف قد نفذت بكل بساطة، وفقاً للمادة 20-1 (ب) التزاماتها بأخذ بالحسبان أحكام الاتفاقية عندما تقوم هذه الأطراف بتفسير وتطبيق المعاهدات الأخرى أو ترتبط بالالتزامات دولية أخرى.

فيما يتعلق باتفاقات الإنتاج المشترك والتوزيع المشترك، تظهر المشكلة على وجه مختلف بقدر ما توجد إمكانية لنشوء نزاع بين أحكام الاتفاقية والأحكام المتعلقة بمنظمة التجارة العالمية (OMC). بالفعل، في حين تشجع المادة 12 (هـ) من الاتفاقية على إبرام مثل هذه الاتفاقات، فإن المادة 2 من الاتفاق العام بشأن تجارة الخدمات تحظر تنفيذ أي تدبير متعارض مع معاملة البلد الأكثر تفضيلاً، إلا إذا كان هذا التدبير وارداً في المرفق بشأن الإعفاءات من الالتزامات الموضحة في المادة 2 وفي بالشروط المنصوص عليها في هذه المادة. لكن اتفاقات الإنتاج المشترك والتوزيع المشترك متعارضة بطبيعتها مع هذه المعاملة، لأن الدول الموقعة تستطيع الاستفادة فقط من المنافع التي توفرها هذه الاتفاقات، مما يفسر أن أغلبية الأعضاء الذين كان لديهم اتفاقات مماثلة معمول بها عند دخول الاتفاق العام بشأن تجارة الخدمات (AGCS) حيز النفاذ، قد قاموا بإدراجها على المرفق التابع للمادة 2. وبالنسبة للبلدان التي لم تطلب مثل هذه الإعفاءات (لأسما البلدان النامية التي لم تكن أطرافاً في مثل هذه الاتفاقات)، فقد حظر عليها الآن مبدئياً إبرام اتفاقات من هذا النوع، حتى إذا كان يمكن لهذه الاتفاقات المساهمة مالياً في تطوير الصناعة السينمائية في هذه البلدان. أما بالنسبة للبلدان التي أدرجت إعفاءات، في المرفق التابع للمادة 2، تتعلق باتفاقاتها المعنية بالإنتاج المشترك والتوزيع المشترك والتي كان يتوجب عليها، وفقاً لأحكام المادة 6 من المرفق المذكور، أن تحذف "مبدئياً" بعد مرور فترة عشر سنوات. ولكن لم تكن هذه البلدان ملتزمة التزاماً صارماً بحذف هذه الإعفاءات، حتى لو يؤكد بعض المؤلفين أن هذا يتعارض مع روح المادة 2 من الاتفاق العام بشأن تجارة الخدمات (AGCS)، وكذلك المرفق التابع للمادة 2³⁰. لكن فقد انقضى ثلاثة عشر عاماً منذ تسجيل هذه التحفظات التي في أغلبيتها الساحقة إن لم يكن في مجملها، لا تزال سارية المفعول حتى الآن. علاوةً على ذلك، يتضح أن اتفاقات جديدة للإنتاج المشترك يتم التفاوض بشأنها بصورة منتظمة، وحيث يتناول بعضها حتى الأعضاء الذين لم يسجلوا تحفظات. وعلى ضوء هذه التطورات، يمكن القول أن ممارسة الأعضاء في منظمة التجارة العالمية (OMC) بما يختص اتفاقات الإنتاج المشترك والتوزيع المشترك قد تعكس تفسيراً واسعاً نوعاً ما لنص المادة 2 من الاتفاق العام بشأن تجارة الخدمات (AGCS). مع ذلك يجب الملاحظة أن هذا التفسير يبدو الإجابة على اهتمام هام للأطراف المعنية نظراً للعدد الكبير من الاتفاقات الثنائية للإنتاج المشترك السارية المفعول حالياً³¹ والأفلام الصادرة عن إنتاج مشترك كل عام في كافة أنحاء العالم. وتجدر الإشارة أيضاً إلى التشجيع الذي يحصل عليه الإنتاج المشترك في الاتفاقات الإقليمية مثل الاتفاقيات الأوروبية بشأن الإنتاج السينمائي المشترك³² أو بروتوكول التكامل الثقافي لمجموعة MERCOSUR ميركوسور³³ لدول أمريكا اللاتينية.

ويبدو أن الصناعة السينمائية نفسها قد تكيّفت جيداً مع هذا الازدهار. في 1988، كان ماك فايند،

³⁰ راجع Tania VOON, *Cultural Products and the World Trade Organization*, op.cit, p. 116.

³¹ في كندا، على سبيل المثال، هناك أكثر من خمسين اتفاقاً من هذا النوع ساريين المفعول. القائمة المدرجة عليها هذه الاتفاقات متوفرة على الإنترنت على العنوان <http://www.telefilm.gc.ca/04/43.asp>. بالفعل، أغلبية البلدان المتقدمة وعدد كبير من البلدان النامية هي أطراف في اتفاقات للإنتاج المشترك، هذا يعني لا أقل من 80 بلداً.

³² <http://www.telefilm.gc.ca/04/43.asp>.

³³ MERCOSUR/MERCOSUR، القرار n° 11/96، MERCOSUR/CMC/Déc., المادة 9.

وهسكينس، وفين يكتبون في تلك الحقبة:

In recent years, it has become increasingly difficult for national markets to support the cost of feature films and television drama production. Producers worldwide have increasingly turned to international co-productions (defined to include both official treaty co-productions and non-treaty co-ventures) in order to compete effectively³⁴.

بالفعل، كل شيء يجرى كما لو جاءت ممارسة الدول بالنسبة لاتفاقيات الإنتاج المشترك لتسد، بكل بساطة، حاجة واقعية بالاستناد إلى تفسير يكون تطورياً للمادة 2 من الاتفاق العام بشأن تجارة الخدمات (AGCS) بدلاً أن يكون جامداً. قد يكون الافتراض ليس غريباً كما يبدو. في 1998، بخصوص قضية الولايات المتحدة – الخطر على استيراد بعض أنواع القريديس (الجمبري) وبعض المنتجات المكونة أساسياً من القريديس، أشارت هيئة الاستئناف التابعة لمنظمة التجارة العالمية (OMC) إلى ضرورة تفسير بطريقة فعالة عبارة الموارد الطبيعية القابلة للنفاذ *resources naturelles épuisables* التي ظهرت قبل 50 عاماً، والتي يجب "تحليلها من قبل مفسر للمعاهدات على ضوء الاهتمامات الحالية للمجتمع الدولي في مجال حماية البيئة وحفظها"³⁵. والجدير بالذكر أن هذه الهيئة في توجهها التفسيري للعبارة نفسها لم تتردد في البحث عن إحياء من معاهدات دولية أخرى غير تلك الخاصة بمنظمة التجارة العالمية (OMC).

بعد اعتبار كل الأمور، يمكن الاعتقاد أن الاستعانة بالمادة 20 من الاتفاقية لتوجيه نشاط الأطراف فيما يتعلق باتفاقيات الإنتاج المشترك قد يؤدي إلى دعم تفسير وتطبيق المادة 2 من الاتفاق العام بشأن تجارة الخدمات (AGCS) في اتجاه الممارسة المتبعة من قبل أعضاء منظمة التجارة العالمية (OMC) بأنفسهم. بعبارة أخرى، عند التصرف على هذا النحو، قد تضع الأطراف أنفسها في وضع لا يتسم بالنزاع مع منظمة التجارة العالمية (OMC) بل على الأحرى بالدعم المتبادل، كما تنص عليه المادة 20-1 (أ) من الاتفاقية. من جهة أخرى، هناك ما يدعو إلى الرهان أن هذه الأطراف سوف تدافع على وضع مماثل في إطار مفاوضات مستقبلية لمنظمة التجارة العالمية (OMC). لا يغني عن التذكير بهذا الصدد أن معظم الإعفاءات الموضحة في المادة 2 والتي تمت المطالبة بها خلال التفاوض حول الاتفاق العام بشأن تجارة الخدمات (AGCS) فيما يتعلق باتفاقيات الإنتاج المشترك، كان يعطي لها، كمبرر أولي، ضرورة حماية الهويات الوطنية والإقليمية³⁶.

2-2-1 المادة 20 المفسرة في إطار آلية لتسوية الخلافات

نستطيع الاعتقاد أن سير عمل المادة 20 سيوضع على المحك أولاً وقبل كل شيء في إطار آلية تسوية الخلافات التي أنشأتها الاتفاقية. رغم ذلك، وبموجب المادة 25، يمكن لهذه الآلية أن تتطرق بطلب من الطرف المدعي فقط، إلا إذا أعلن الطرف المدعي عليه عند التصديق على الاتفاقية أنه لا يعترف بإجراء التوفيق المنصوص عليه. وبما أن حتى اليوم، لا توجد بين الـ 99 دولة التي قامت بالتصديق على الاتفاقية، غير 3 دول التي قد أرفقت بتصديقها بمثل هذا الإعلان³⁷، فإن احتمالات الاستعانة بالآلية المادة 25 هي واقعية للغاية في حال نشوء نزاعات بصدد تفسير أو تطبيق المادة 20 من الاتفاقية. لكن عندما يعتبر طرف في الاتفاقية أن خلافاً قد نشأ مع طرف آخر في الاتفاقية حول خرق الالتزامات، وإلغاء أو تخفيض المنافع الناتجة عن اتفاقات منظمة التجارة العالمية (OMC)، فقد يستطيع هذا الطرف أيضاً، بموجب الاتفاقية – لا شيء يمنع من ذلك – ومذكرة التفاهم بشأن القواعد والإجراءات التي تنظم تسوية خلافات منظمة التجارة العالمية (OMC)، أن يستعين بالآلية منظمة التجارة العالمية (OMC). هذا يعني أن وفقاً لنوع الخلاف الذي قد ينشأ بين الأطراف وحسب الأسباب القانونية المعروضة، يمكن استعمال إجراء أو الآخر لتسوية الخلافات، وحتى كلاهما.

34 Stuart MCFADYEN, Colin HOSKINS et Adam FINN, « The Effects of Cultural Differences on the International Co-production of Television Programs and Feature Films », *Canadian Journal of Communication*, vol. 23, n° 4, 1998, p. 523.

35 WTO DS58/AB/R, p. 51, paragraphe 129.

36 راجع بشأن هذا الموضوع Ivan BERNIER, « Trade and Culture », dans *The World Trade Organization. Legal, Economic and Political Analysis* تحت إدارة Patrick F. J. MACRORY, Arthur E. APPLETON et Michael G. PLUMMER, (New York/Heidelberg), Springer, 2008, p. 768, note 100.

37 يتعلق الأمر بنشيلي، والمكسيك والفيتنام.

1-2-2-1 المادة 20 المفسرة في إطار الاتفاقية

بما أن آلية تسوية الخلافات المنصوص عليها في الاتفاقية تركز على التوفيق³⁸، فمن المهم أن ندرك جيداً منذ البداية ما هي خصائصها وكيف أنها تتميز عن آلية منظمة التجارة العالمية (OMC)، التي تركز على التحكيم. وقد تم تعريف التوفيق على أنه تدخل في تسوية خلاف دولي، تقوم به هيئة دون سلطة سياسية خاصة وتمتعة بثقة الأطراف المتنازعة، وهي مكلفة بدراسة كافة أوجه النزاع واقتراح حل لا يكون ملزماً للأطراف³⁹. "بما أنها مكلفة بدراسة كافة أوجه النزاع، يترتب على هذه الهيئة أن توضح بين الوقائع والسبب. في درسها ادعاءات الأطراف، تستطيع هذه الهيئة مراعاة ليس فقط قواعد القانون المطبقة على حالة خاصة، بل اعتبار أيضاً جميع العناصر غير القانونية للنزاع. ويمكن للمقترحات التي سنتقدم بها للهيئة أن تركز كلياً أو جزئياً على القانون. وأخيراً، بما أن تطبيق الحل الذي تقترحه الهيئة ليس ملزماً، تحتفظ الأطراف طبعاً بحرية رفض هذه المقترحات"⁴⁰. خلافاً للتوفيق، يتميز التحكيم قبل كل شيء بأنه يؤدي دائماً إلى إصدار حكم. يجري إصدار هذا الحكم، بشكل عام، على أساس القانون، رغم أن يستطيع الحكم أحياناً إصدار حكم يعدل إذا منحت له الأطراف هذه الصلاحية. وأخيراً، بما أن يحمل القرار التحكيمي طابعاً إلزامياً⁴¹، فيجب على الأطراف تنفيذه بنية حسنة.

تكمّن الفائدة من الاستعانة بالتوفيق لتسوية الخلافات في إطار الاتفاقية، بأنها تسمح بأخذ بالحسبان الاعتبارات القانونية، والسياسية والاقتصادية أسوة بالاجتماعية والثقافية منها، كما أنها تؤدي إلى حل ينتج نحو المستقبل. في الحقيقة، لا نسعى للإعلان عن فائز، بل لتقريب مواقف الأطراف بالأحرى. في النزاع الحدودي الذي نشأ بين بيليز وغواتيمالا، على سبيل المثال، تمكنت لجنة التوفيق من تجاوز النزاع الفوري لبلوغ حلول مبنية على الاحترام والتعاون، كإنشاء لجنة إقليمية ثلاثية لإدارة صيد الأسماك، وإقامة ميدان بيئي متعدد الاستعمالات وإنشاء صندوق ائتماني للتنمية⁴². عند تطبيق إجراء التوفيق الموضح في المادة 25 على خلافات تنثير بطريقة واقعية مسألة العلاقة بين الاتفاقية والصكوك الدولية الأخرى، فإن ذلك من شأنه فتح المجال أمام حل أكثر قابلية لأخذ بالحسبان البعد الثقافي للخلاف بحد ذاته. ربما سيعترض البعض على أن عندما يبتعد الحل المقترح عن تفسير قانوني صارم لحقوق والتزامات الأطراف، سيصبح من الصعب إقراره. لكن يبقى إثبات ذلك. في الخلاف الذي نشأ في منظمة التجارة العالمية (OMC) بين الولايات المتحدة وكندا في 1997 حول مسألة المجالات الدورية، فإن القرار الصادر، رغم كونه في صالح الولايات المتحدة كلياً، كان موضع مفاوضات بين الطرفين فيما يتعلق بتنفيذه. وأدت المفاوضات إلى اتفاق يأخذ بالحسبان، إلى حد ما، الاهتمامات الثقافية لكندا. هل كان هذا الخلاف، الذي دام أكثر من ثلاث سنوات، قد يحل بطريقة أفضل عبر إجراء التوفيق؟ يصعب الإجابة على هذا السؤال، لأن هذا يفترض أن تكون قد وقعت الولايات المتحدة وصدقت ليس فقط على الاتفاقية، بل أن لم تمتنع أيضاً عن تطبيق المادة 25. ولكن يمكن الاعتقاد أن الاتفاق الذي توصل إليه الطرفان لم يكن خارج قدرة لجنة توفيق مثل المنصوص عليها في الاتفاقية. بالفعل، إذا نشأ نزاع شبيه في أيامنا هذه بين طرفين في الاتفاقية، نستطيع القول أن إجراء التوفيق سيكون بإمكانه التوصل إلى تسوية مماثلة وكان سيفعله بطريقة أسرع وأقل كلفة.

1-2-2-2 المادة 20 المفسرة في إطار منظمة التجارة العالمية (OMC)

بما أن جهاز تسوية الخلافات التابع لمنظمة التجارة العالمية (OMC) مطلوب لأن يعلن موقفه أساسياً بشأن

³⁸ تنص المادة 25-1 على أن الطرفين في بادئ الأمر يسعيان للبحث عن تسوية لخلافهما عبر التفاوض. إذا لم يتم التوصل إلى اتفاق، يستطيع الطرفان أيضاً، عبر اتفاق مشترك، اللجوء إلى المساعي الحميدة أو طلب وساطة طرف ثالث (المادة 25-2). تم توضيح المادة 25 في ملحق الاتفاقية المتعلق بإجراء التوفيق.

³⁹ Gérard CORNU, *Vocabulaire juridique*, Paris, Presses universitaires de France, 1992, p. 173.

⁴⁰ Jean-Pierre COT, *La conciliation internationale*, Paris, Éditions A. Pedone, 1968, p. 8 et 9.

⁴¹ Gérard CORNU, *op. cit.*, note 31, p. 173.

⁴² منظمة الدول الأمريكية (OEA)، الأمانة العامة، التقرير السنوي لعام 2002، منع حدوث النزاعات، Doc.cap02a-3, p. 28.

تفسير وتطبيق الاتفاقات المتعلقة بمنظمة التجارة العالمية (OMC)⁴³، فيبدو قليل الاحتمال/استنتاجياً *a priori* أن يقتبس من المادة 20 من الاتفاقية للبت بأمر قضية مرفوعة إليه للنظر فيها. وبهذا الصدد، يجدر التذكير بالملاحظة التالية التي أبدت بها المجموعة الخاصة المعنية بقضية كندا – بعض التدابير بشأن المجالات الدورية:

قبل الاختتام، وبغية تجنب كل سوء فهم بشأن مغزى وتأثير البيانات السابقة، نود الإشارة إلى أن هذا الخلاف لم يتناول القدرة المتوفرة عند الأعضاء لاتخاذ تدابير لحماية هويتها الثقافية. كانت المهمة الوحيدة التي كلفت بها المجموعة الخاصة هي أن تدرس إذا كانت المعاملة الممنوحة للمجالات الدورية المستوردة، في إطار التدابير المشار إليها بالتحديد في ادعاءات الطرف المدعي، قد تتوافق مع قواعد الاتفاقية العامة للتعرفة الجمركية والتجارة (GATT) لعام 1994.⁴⁴

لكن لا يمكن استبعاد احتمال الاقتباس هذا لأن جهاز تسوية الخلافات التابع لمنظمة التجارة العالمية (OMC) قد اعترف بنفسه أنه يمكن، في بعض الحالات، أن تقوم صكوك قانونية خارجة عن منظمة التجارة العالمية (OMC) بلعب دور في تفسير اتفاقات هذه المنظمة. يبقى أنه يجب تحديد المغزى الدقيق لهذا الانفتاح، لأنه لا يزال بعيداً كل البعد عن الموضوع. في الوقت الحاضر، أقل ما يمكن قوله هو أن فقه جهاز تسوية الخلافات حول الموضوع ينفصه الترابط.

كان في 1996، وعلى نحو أدق في قضية الولايات المتحدة – قواعد بشأن الوقود الجديد والتركيبات القديمة – عندما قامت هيئة الاستئناف التابعة لمنظمة التجارة العالمية (OMC) بفتح المجال للمرة الأولى أمام اقتباس قواعد قانونية خارجة عن منظمة التجارة العالمية (OMC)⁴⁵ لتفسير اتفاقات هذه المنظمة. وبغية تبرير هذا الاقتباس، أكدت الهيئة المذكورة أنه لا يجب "قراءة الاتفاقية العامة بعزلها سريرياً عن القانون الدولي العام." وبعد مرور عامين على قضية الولايات المتحدة – الحظر على استيراد بعض أنواع القريديس (الجمبري) وبعض المنتجات المكونة أساسياً من القريديس⁴⁶ – وسعت هذه الهيئة، بشكل ملحوظ، احتمال الاقتباس هذا من القانون الدولي العام عبر الاستعانة، بغية تفسير عبارة الموارد الطبيعية *resources naturelles*، باتفاقيات أخرى غير اتفاقية فيينا بشأن قانون المعاهدات، حيث توجد واحدة على الأقل لم يتم التصديق عليها من قبل جميع الأطراف الداخلة في خلاف⁴⁷. في عام 2001، ودائماً فيما يختص بالقضية نفسها، طرحت المسألة من جديد على بساط البحث في إطار استعانة ماليزيا بالإجراء الوارد في المادة 21-5 من المذكرة بشأن تسوية الخلافات، وذلك للاعتراض على قيام الولايات المتحدة بتنفيذ قرار هيئة الاستئناف. أكدت المجموعة الخاصة حينذاك:

وأخيراً، يتبين لنا أن هيئة الاستئناف، أسوة بالمجموعة الخاصة الأصلية، قد رجعت إلى عدد من الاتفاقات الدولية حيث تم التصديق على عدد كبير منها، أو القبول بها بشكل مختلف من قبل الأطراف الداخلة في هذا الخلاف. تنص المادة 31-3 (ج) من اتفاقية فيينا على أنه، لغرض تفسير المعاهدة، سيجري مراعاة "كل قاعدة ذات الصلة بالقانون الدولي المطبق في العلاقات بين الأطراف"، وذلك في الوقت نفسه مع مراعاة إطار المعاهدة. ونلاحظ أن باستثناء اتفاقية بون بشأن حفظ الأنواع القابلة للارتحال من الحيوانات البرية، قبلت أو التزمت ماليزيا والولايات المتحدة باحترام جميع الصكوك الدولية المشار إليها في الفقرة 168 من تقرير هيئة الاستئناف⁴⁸.

ولكن في عام 2006، طلب من المجموعة الخاصة النظر في الخلاف القائم بين الولايات المتحدة، وكندا والأرجنتين من جهة، والمجتمعات الأوروبية من جهة أخرى بشأن قضية المجتمعات الأوروبية – التدابير التي تؤثر في إقرار وتسويق المنتجات التكنولوجية الإحيائية⁴⁹ – فأعربت هذه المجموعة عن وجهة نظرها

⁴³ منظمة التجارة العالمية (OMC)، مذكرة التفاهم بشأن تسوية الخلافات، المادتان 1 و 11.

⁴⁴ OMC, WT/DS31/R، 14 مارس/أذار 1997، الفقرة 5-45.

⁴⁵ OMC, WT/DS2/AB/R، 29 أبريل/نيسان 1996، الفقرة 17.

⁴⁶ OMC, WT/DS58/AB/R، 12 أكتوبر/تشرين الأول 1998.

⁴⁷ مثله، الفقرة 130.

⁴⁸ OMC, WT/DS58/RW، 15 يونيو/حزيران 2001، الفقرة 5-58.

⁴⁹ OMC, WT/DS291-293/R، الفقرات 7-61 إلى 7-75.

بشأن الاقتباسات من القانون الدولي العام، والتي كانت تنطوي على الانفتاح الذي حدث في قضية القريديس (الجمبري). واستناداً إلى المادة 31-3 (ج) من اتفاقية فيينا التي تنص على أنه يجب مراعاة "كل قاعدة ذات الصلة بالقانون الدولي المطبق في العلاقات بين الأطراف"، وذلك في الوقت نفسه مع مراعاة إطار المعاهدة، حيث أعلنت المجموعة الخاصة عن ما يلي:

يبدو أن المجتمعات الأوروبية تقترح أنه يتوجب علينا تفسير اتفاقات منظمة التجارة العالمية (OMC) المعنية، في هذه الحالة، على ضوء قواعد أخرى للقانون الدولي، حتى لو كانت هذه القواعد لا تربط جميع الأطراف المعنية بهذا الخلاف. من خلال التطرق إلى هذه الحجة، نقوم بالتذكير أولاً بأن وجهة نظرنا التي وفقاً لها يترتب على المادة 31-3 (ج) أن تفسر كملزمة بإجراء دراسة لقواعد القانون الدولي التي تطبق في العلاقات بين جميع الأطراف في المعاهدة قيد التفسير. بطبيعة الحال، يجب أن تكون الأطراف الداخلة في خلاف حول المطابقة مع معاهدة معينة، أطرافاً في هذه المعاهدة. بالنسبة لهذا الخلاف، نستطيع القول، نتيجة لذلك، بأن إذا لا يمكن تطبيق قاعدة للقانون الدولي على أحد أعضاء منظمة التجارة العالمية (OMC) الأربعة الذين هم أطراف في هذا الخلاف، فلا يمكن تطبيق القاعدة في العلاقات بين جميع أعضاء منظمة التجارة العالمية (OMC).⁵⁰

بما أن لم يتم استئناف تقرير المجموعة العامة، فقد وجدت الأطراف نفسها أمام وجهتي نظر متناقضتين ظاهرياً ومبدأ منقسم بحد ذاته حول الموضوع.⁵¹

يبدو أن فرص قيام جهاز تسوية الخلافات التابع لمنظمة التجارة العالمية (OMC) بالبت بشأن المادة 20 من الاتفاقية هي ضئيلة نوعاً ما في الوقت الحاضر. لكن هذا الجهاز كان على وشك البت به في قضية الصين الحديثة العهد – التدابير بشأن حقوق التسويق وخدمات التوزيع لبعض المنشورات وبعض منتجات التسلية السمعية البصرية.⁵² بالفعل، في عرضها الكلامي خلال الاجتماع الأول للمجموعة الخاصة حول الموضوع، فإن الولايات المتحدة التي كانت ترد على حجة للصين الراغبة في أن تقوم الاتفاقية بشأن حماية وتعزيز تنوع أشكال التعبير الثقافي بتبرير الاستعانة بقواعد حماية خاصة للسلع الثقافية تتعارض مع قواعد منظمة التجارة العالمية (OMC)، قد تمكنت في مرحلة أولى من التأكيد على ما يلي:

However, China fails to note that the UNESCO Convention expressly provides: "Nothing in this Convention shall be interpreted as modifying the rights and obligations of the Parties under any other treaties to which they are partie"⁵³.

وعند العودة، بعد ذلك، إلى نص منظمة التجارة العالمية (OMC)، عرضت الولايات المتحدة حجة ثانية على الشكل التالي:

⁵⁰ مثله، الفقرة 7-71.

⁵¹ راجع، على سبيل المثال Gabrielle, MARCEAU, «Conflicts of Norms and Conflicts of Jurisdictions: The Relationship Between the WTO Agreement and MEAs and other Treaties », *Journal of World Trade*, No 35 (2001), p. 1081; Joost PAUWELYN, « The UNESCO Convention on Cultural Diversity, and the WTO: Diversity in International Law-Making? », *Insights*, 15 novembre 2005; Michael HAHN, *supra*, note 12, p. 547; C.B. GRABER, « The New UNESCO Convention on Cultural Diversity: A Counterbalance to the WTO », *Journal of International Economic Law*, n° 9, 2006, p. 553; Alex KHACHATURIAN, « The New Cultural Diversity Convention and its Implication on the International Trade Regime: A Critical Comparative Analysis », *Texas International Law Journal*, n° 46, 2006, p. 191 et 201-204.

⁵² الصين – التدابير المؤثرة في حقوق التسويق وخدمات توزيع بعض المنشورات وبعض منتجات الترفيه السمعية البصرية، OMC, Affaire DS 363, 2009.

⁵³ في نفس المكان، صفحة 33، فقرة 4-207، راجع أيضاً OFFICE OF THE UNITED STATES TRADE REPRESENTATIVE (USTR), *China – United States, Oral Statement of the United States of America at the First [En ligne] [http://www.ustr.gov/trade-Substantive Meeting of the Panel, 22 juillet 2008, paragraphe 25. (تمت) topics/enforcement/dispute-settlement-proceedings/wto-dispute-settlement/china-%E2%80%94measures-affe* مراجعة الموقع في 10 يوليو/تموز 2009).

In any event, nothing in the text of the WTO provides for an exception from WTO disciplines in terms of "cultural goods", and China's Accession protocol likewise contains no such exception. China's reference to the work of UNESCO is thus unavailing, even without considering the fact that the United States and a number of WTO Members are not parties to the UNESCO Convention⁵⁴.

لم يتم التطرق من جديد إلى هذه المسألة في التبادلات اللاحقة بين الأطراف، كما لم تتم الإشارة إلى ذلك في ملاحظات المجموعة الخاصة. لكن عندما سعت الصين إلى تبرير بعض التدابير المعترض عليها على أساس المادة 20 (أ) من الاتفاقية العامة للتعرفة الجمركية والتجارة (GATT) (التدابير اللازمة لصيانة الآداب العامة)، فقد نجحت في تقديم الحجة التالية الجديرة بالاهتمام:

ترى الصين أن مواد القراءة، والمنشورات الإلكترونية والمنتجات السمعية البصرية المتقنة وهي ما تقرر تسميتها بـ "السلع الثقافية" أي بضائع ذات مضمون ثقافي. وترى الصين أن الأمر يتعلق بمنتجات من نوع فريد قد تؤثر تأثيراً سلبياً مهماً في الآداب العامة. وتشرح الصين أن السلع الثقافية كونها حاملة للهوية والقيم والدلالة تلعب دوراً أساسياً في تطور وتعريف العناصر مثل خصائص المجتمع، والقيم وأساليب الحياة الجماعية، والأخلاقيات والسلوك. وبهذا الصدد، تشير الصين إلى الإعلان العالمي لليونسكو بشأن التنوع الثقافي الذي تقول بأنه قد اعتمد من قبل جميع أعضاء اليونسكو، بما في ذلك الولايات المتحدة. وتنص المادة 8 من الإعلان على أن السلع الثقافية هي "حاملة للهوية والقيم والدلالة" وأن "لا ينبغي اعتبارها سلعاً أو منتجات استهلاكية كغيرها من السلع أو المنتجات." حسب الصين، فمن الواضح إذاً أن السلع الثقافية، وفقاً لمضمونها، يمكن أن تؤثر تأثيراً مهماً في الآداب العامة⁵⁵.

تجدد الملاحظة أن المادة 8 من إعلان اليونسكو بشأن التنوع الثقافي التي تشير إليها الصين قد نقلت حرفياً في ديباجة اتفاقية حماية وتعزيز تنوع أشكال التعبير الثقافي، كما تظهر أيضاً في المادة 1 (ز) كأحد أهداف هذه الاتفاقية. وتقبلت المجموعة الخاصة هذه الحجة بروح إيجابية وأعلنت ما يلي:

نسجل الرأي الذي أبدت به الصين حول إعلان اليونسكو بشأن التنوع الثقافي. وبهذا الصدد، نلاحظ أن الصين لم تستند إلى الإعلان كوسيلة للدفاع عن نكث التزاماتها في مجال حقوق التسويق التي قامت باتخاذها في بروتوكول انضمامها. ولقد أشارت الصين بالأحرى إلى الإعلان كدعم للتأكيد العام على أن استيراد منتجات من النوع المذكور يمكن، حسب مضمونها، أن يؤثر تأثيراً سلبياً على الآداب العامة في الصين. ليس لدينا أي مشكلة في قبول هذا التأكيد العام، ولكن نود لفت النظر، كما أشرنا إلى ذلك من قبل، أنه يتوجب علينا التركيز بشكل خاص على أنواع المضامين المحظورة فعلياً كونها من التدابير الصينية ذات الصلة⁵⁶.

على ضوء هذه التصريحات، يمكن التصور أن أي حجة تستند إلى الاتفاقية لتفسير (المادة 20 أ) من الاتفاقية العامة للتعرفة الجمركية والتجارة (GATT) قد تكون مقبولة إذا كانت الولايات المتحدة طرفاً في الاتفاقية. بل هل ستكون الحجة مقبولة إذا لم تصدق كافة الدول الأعضاء في منظمة التجارة العالمية (OMC) على هذه الاتفاقية؟ على سبيل المثال وفي هذه الظروف، إذا تم تقديم حجة للمجموعة الخاصة تكون مرتكزة على المادة 20 من الاتفاقية، كان يمكن للمجموعة أن تكتفي بالقول أن كافة الدول الأعضاء في منظمة التجارة العالمية (OMC) لم تكن أطرافاً في الاتفاقية، وأن ترفض أخذ هذه الحجة بالاعتبار، مستندة بذلك إلى التوجه الذي تم اعتماده في عام 2006 في قضية المجتمعات الأوروبية – التدابير المؤثرة بإقرار المنتجات التكنولوجية الإحيائية وتسويقها. ولكن كان يمكن للمجموعة أن تعتمد أيضاً توجهاً أوسع وأن تتساءل حول مغزى المادة 20 من الاتفاقية في القضية المطروحة، وذلك بالاستناد إلى استنتاجات هيئة الاستئناف في قضية الولايات المتحدة – الحظر على استيراد بعض أنواع القريدس (الجمبري) وبعض المنتجات المكونة أساسياً من القريدس.

⁵⁴ في نفس المكان، الفقرة 26.

⁵⁵ راجع supra, note 52, paragraphe 7.751 du Rapport

⁵⁶ في المكان نفسه، note 538 du Rapport

تستطيع الأطراف في الاتفاقية، عندما تكون أطرافاً أيضاً في اتفاقات دولية تتعارض مع هذه الاتفاقية أو عندما تتفاوض بشأن اتفاقات جديدة قد ينتج عنها عواقب بالنسبة للاتفاقية، أن تقوم بالتأكيد على أهداف هذه الاتفاقية ومبادئها في المحافل الدولية. إدراكاً منها لهذه الإمكانية، تطلب المادة 21 صراحة من الأطراف في الاتفاقية الالتزام بالعمل من أجل ذلك. وتستطيع الأطراف أن تقوم بذلك بصورة فردية، دون المشاورة، ولكنها تستطيع أيضاً أن تفعل ذلك بطريقة جماعية بعد المشاورة فيما بينها، حسب الاقتضاء، كما تنص عليه الجملة الثانية من المادة 21. سنقوم بدرس هذين الاحتمالين:

1-2 الالتزام الفردي للأطراف في إطار ممارستها للدبلوماسية

يتعلق الالتزام المذكور بالوسيلة: وهو يطلب إلى الأطراف "الترويج لأهداف هذه الاتفاقية ومبادئها في المحافل الدولية الأخرى"، ولكن يترك لها اختيار الوسائل بغية التوصل إلى ذلك. وبهذا الصدد، تجدر الإشارة إلى أن النص الأصلي لهذه المادة الذي نجده في المادة 13 من المشروع الأولي للاتفاقية حيث تقوم الأطراف، حسب الاقتضاء، *s'il y a lieu*، بالترويج لمبادئ الاتفاقية وأهدافها. وبما أنه قد تم حذف عبارة *حسب الاقتضاء* من النص النهائي، فهذا يعني صراحة أن الأمر لا يتعلق بالالتزام اختياري. وبالفعل، فإن هذا الالتزام، وهو عن نية حسنة، قد يستطيع الوصول إلى منع الأطراف من الدفاع، في المحافل الدولية الأخرى، عن مواقف تتعارض تماماً مع أهداف الاتفاقية ومبادئها وقادرة على تعريض للخطر الالتزامات التي ارتبطت بها الأطراف بموجب أحكام هذه الاتفاقية.

يمكن لعبارة *المحافل الدولية* *enceintes internationales* الواردة في المادة 21 أن تفهم بطرق مختلفة، كما هو ملحوظ عند قراءة الصكوك الدولية الأخرى التي تستعين بها. وهكذا، في اتفاقية التجارة الحرة بين كندا وكولومبيا الموقعة في 21 نوفمبر/تشرين الثاني 2008⁵⁷، فإن مادتها 2-504 التي تسرد مختلف الوظائف التي كلفت بها لجنة التدابير الصحية والنباتية المنشأة بموجب الاتفاقية المذكورة، قد أشارت في بندها (ز) إلى ما يلي:

الترويج للمشاورات الثنائية بشأن القضايا الصحية والنباتية الصحية التي هي موضع مناقشات في المحافل المتعددة الأطراف والدولية مثل لجنة التدابير الصحية والنباتية الصحية التابعة لمنظمة التجارة العالمية (OMC)، واللجان المتفرعة عن اللجنة الرئيسية الخاصة بكودكس إيمينتاريوس *Codex Alimentarius*، والاتفاقية الدولية لحماية النباتات (CIPV) والمنظمة العالمية لصحة الحيوان (OIE)، بالإضافة إلى المحافل الدولية والإقليمية الأخرى المعنية بالأمن الغذائي وصحة الإنسان والحيوان والنبات.

ويوجد حكم أكثر صراحة حول الموضوع في قرار صادر عن المجلس الدولي للأخشاب الاستوائية، وهو الجهاز القرارى لمنظمة الأخشاب الاستوائية الدولية (OIBT) الذي أنشأ مجموعة خبراء مكلفين بإعداد توصيات متعلقة بدور منظمة الأخشاب الاستوائية الدولية (OIBT) في المنظمات والمحافل الدولية⁵⁸:

خلال نشاطاتها، ستأخذ مجموعة الخبراء بالحسبان الآراء التي عبروا عنها الأعضاء والتطورات الجارية في المنظمات والمحافل الدولية والإقليمية ذات الصلة، وبينها

- منتدى الأمم المتحدة بشأن الغابات (FNUF)
- الشراكة للتعاون بشأن الغابات (PCF)
- منظمة الأخشاب الأفريقية (OAB)
- منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة (FAO)
- البنك الدولي

⁵⁷ [En ligne] [http://www.international.gc.ca/trade-agreements-accords-commerciaux/agr-acc/andean-andin/can-](http://www.international.gc.ca/trade-agreements-accords-commerciaux/agr-acc/andean-andin/can-colombia-colombie.aspx?lang=fra)

⁵⁸ منظمة الأخشاب الاستوائية الدولية (ITTO-OIBT)، المجلس الدولي للأخشاب الاستوائية (Décision 13(XXIX), Document 4، نوفمبر/تشرين الثاني 2000. تمت مراجعة الموقع في 9 يوليو/تموز 2009).

- مركز الأبحاث الحرجية الدولية (CIFOR)
- الاتحاد الدولي لمنظمات الأبحاث الحرجية (IUFRO)
- برنامج الأمم المتحدة للبيئة (PNUE)

- الاتحاد العالمي للحفاظ على الطبيعة ومواردها (IUCN)
- اتفاقية الأمم المتحدة بشأن تغير المناخ (CCCC)
- الاتفاقية بشأن التنوع البيولوجي (CDB)
- الاتفاقية المعنية بمكافحة التصحر (CLD)
- الاتفاقية بشأن التجارة الدولية للكائنات المهددة (CITES)
- الصندوق الدولي للبيئة (FEM)
- منظمة التجارة العالمية (OMC)
- اتحاد دول جنوب شرق آسيا (ASEAN)
- منظمة التعاون الاقتصادي لدول آسيا والمحيط الهادئ (APEC)
- مؤتمر تارابوتو TARAPOTO

ما يلفت النظر في هذين النموذجين حيث تم استعمال عبارة *المحافل الدولية*، هو الاستعانة بقائمة توضيحية بالمحافل الدولية لتسهيل تنفيذ الالتزامات المتخذة. ويمكن استخدام هذه التقنية بفائدة لتوضيح مغزى المادة 21 من الاتفاقية. لكن الصياغة المستعملة في هذين النموذجين تثير مع ذلك بعض التساؤلات بشأن المغزى الذي يتوجب منحه لعبارة *المحافل الدولية* عندما يتعلق الأمر بالاتفاقية. هل يجب الاستنتاج، على سبيل المثال، من التمييز القائم بين المنظمات والمحافل الدولية في قرار المجلس الدولي للأخشاب الاستوائية أنه يوجد فرق واضح بينهما أو أن الأمر يتعلق بالأحرى بعبارتين مرادفتين متوافقتين مع الواقع نفسه؟ كما هو معلوم لدينا، لا تشير المادة 21 صراحة إلى المنظمات الدولية. ويمكن طرح السؤال نفسه فيما يتعلق بالتمييز القائم بين المحافل الدولية، والمتعددة الأطراف والإقليمية في كلا النصين. وبما أن المادة 21 من الاتفاقية تنطرق فقط إلى "المحافل الدولية"، فهل يجب اعتبار أنه قد استثنيت المحافل المتعددة الأطراف والإقليمية؟ أخيراً، هل يجب اعتبار، كما هو مقترح عبر الإشارة إلى منظمة دولية غير حكومية مثل *الاتحاد العالمي للحفاظ على الطبيعة ومواردها* الذي ورد في القائمة النموذجية بالمنظمات والمحافل الدولية والإقليمية المرفقة بقرار المجلس الدولي للأخشاب الاستوائية، أن عبارة *المحافل الدولية* تشمل على حدٍ سواء كل من المنظمات الحكومية الدولية والمنظمات غير الحكومية الدولية؟ في حالة المادة 21 من الاتفاقية، هذا يطرح مشكلة تحديد أنواع التدخل التي تستطيع الأطراف في هذه المنظمات غير الحكومية أن تقوم بها.

خشية من إعطائها مضمون خالٍ من المعنى، يتضح لنا أنه يتوجب تفسير عبارة *المحافل الدولية* في إطار الاتفاقية، وبمعنى واسع نسبياً، أي يتضمن في الوقت نفسه المنظمات الحكومية الدولية، بما فيها اللجان الرئيسية واللجان المتفرعة عنها، والمنظمات غير الحكومية الدولية، وكلاهما تستطيع أن تكون إما متعددة الأطراف، أو إقليمية أو ثنائية. وتجدر الملاحظة أن لفهم هذه العبارة، تستخدم اللغة الإنكليزية كلمتي *international forums* حيث يشير المعنى الأولي إلى ساحات عامة للمناقشة. في الوثائق الدولية حيث تستعمل، يجري الإشارة فعلاً إلى منظمات دولية من كل نوع، ولكن أيضاً إلى مؤتمرات أو اجتماعات دولية حيث يتم التطرق إلى مواضيع اهتمام مشتركة لعدة دول. وهكذا، يأتي استعمال عبارة *forums* في النص الإنكليزي من الاتفاقية لدعم تفسير واسع للعبارة الفرنسية *enceintes*. الحد الوحيد الذي يفرض ذاته بهذا الصدد هو المعنى بعلاقة المحافل موضع البحث بالنسبة لأهداف الاتفاقية ومجال تطبيقها وللفرصة المتاحة للدول المهتمة بالمشاركة في هذه الاتفاقية.

هل تتطلب المادة 21 توجيهات تنفيذية؟ لم تكن هذه المادة مشمولة بين المواد التي حددها مؤتمر الأطراف في 2007 لتحظى بمعاملة تفضيلية فيما يتعلق بتطوير هذه التوجيهات. ولكن حسب ما يبدو من التوجيهات التي تستهدف، على سبيل المثال، المواد 7، 11، 13، 14 و 15⁵⁹، فمن الصعب معرفة لماذا لا ينطبق ذلك على

⁵⁹ للحصول على نص هذه التوجيهات، راجع اليونسكو، تنوع أشكال التعبير الثقافي، مؤتمر الأطراف، الدورة العادية الثانية، باريس 15-16 يونيو/حزيران 2009، Document CE/09/2.CP/Res., Résolution 2.CP7, Annexe.

المادة 21 التي تستطيع الاستفادة من بعض التوضيحات. وكما رأينا ذلك سابقاً، فقد يكون الأمر مفيداً حتماً، بغية تسهيل دخول هذه المادة حيز النفاذ، أن يجرى إعداد قائمة توضيحية بالمحافل ذات الصلة حيث تستطيع الأطراف التأكيد على أهداف الاتفاقية ومبادئها. ويمكن الإشارة في هذه القائمة، فيما يتعلق بالمجال الثقافي، إلى بعض المحافل مثل اليونسكو، والشبكة الدولية للسياسة الثقافية (RIPC)، ومنظمة الدول الأمريكية (OEA)، ومنظمة الأمم المتحدة (ONU)، والمجلس الأوروبي، واتفاقية أندريس بللو، والمنظمة الدولية الحكومية للفرنكوفونية، وخارج المجال الثقافي، إلى بعض المحافل مثل منظمة التجارة العالمية (OMC)، ومؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية (CNUCED)، ومنظمة ميركوسور لدول أمريكا اللاتينية (MERCOSUR)، واتحاد دول جنوب شرق آسيا (ASEAN)، ومنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية (OCDE)، والمنظمة العالمية للملكية الفكرية (OMPI)، الخ. وبما أن الأمر يعود أساساً إلى الأطراف للترويج لأهداف الاتفاقية ومبادئها في المحافل الدولية الأخرى، فقد تحت التوجيهات التنفيذية أيضاً الأطراف على إعداد قائمتها بنفسها وفقاً لالتزاماتها التي تربطها بهذه الاتفاقية. لذلك بغية إعداد هذه القائمة، وحين إجراء التعديلات اللازمة، يمكن الإيحاء من البيان السياسي التالي الصادر عن حكومة فنلندا بشأن التعاون الثقافي تحت رعاية المنظمات الدولية:

A key aspiration in international cultural policy, emerging as a result of growing globalisation, is to safeguard cultural diversity and to promote sustainable development in culture. This global issue is discussed within the EU, the Council of Europe, the World Trade Organisation and the UN organisation. The UNESCO Convention on the protection and promotion of the diversity of cultural expressions provides a basis for cultural cooperation in which the guiding principle is to recognise the value of cultural products and services both as cultural intermediaries and as commodities in international trade.

Important vehicles for the Ministry of Education in cultural cooperation are UNESCO, the Council of Europe, the Nordic Council of Ministers and the Nordic Cultural Fund, the Council of Baltic Sea States, the Barents Euro-Arctic Council and their cultural organs. Another important form of international interaction is cooperation with regions adjacent to Finland⁶⁰.

يمكن الاقتراح أيضاً على الأطراف، بشأن التوجيهات الخاصة بالمادة 21، أن تعتمد طرقاً واقعية للترويج لأهداف الاتفاقية ومبادئها. وبهذا الصدد، تفتح للأطراف سبلاً مختلفة. وهكذا، تستطيع الأطراف أولاً أن تدلي بتصريحات في هذا الصدد خلال المؤتمرات والاجتماعات الدولية حيث يتم معالجة مواضيع ذات الصلة، أو أيضاً لمناسبة انعقاد اجتماعات ثنائية أو متعددة الأطراف بين رؤساء الدول⁶¹. من جهة ثانية، تستطيع الأطراف الإصرار، عندما تقوم بتدخلات كلامية حول الثقافة في إطار الاتفاقات الدولية القائمة، على أهمية أن تؤخذ بالحسبان هذه الأهداف والمبادئ أو الطلب أيضاً، عندما تقوم بالتفاوض بشأن اتفاقات دولية جديدة، بأن يتم إدخال أحكام بهذا المعنى. يبدو أن هذه الممارسة تبدأ في إقامة أسس، ولكن لا زال سابق لأوانه القول ماذا سيحدث. وتجدر الإشارة إلى بعض التطورات الأخيرة في هذا الصدد. في 2005، وبعد مرور شهر واحد بقليل على إقرار الاتفاقية، قامت البرازيل صراحة، في إطار التفاوض حول اتفاقية جديدة للمنظمة الدولية للملكية الفكرية (OMPI) بشأن حماية مؤسسات الإذاعة، بالاستناد إلى المادة 21 من الاتفاقية لطلب إدخال مادة تتعلق بحماية وتعزيز التنوع الثقافي. بعد أشهر قليلة، استند البيرو أيضاً إلى وجهة نظر البرازيل هذه⁶². في ديسمبر/كانون الأول 2007، قام الاتحاد الأوروبي، وهو طرف في الاتفاقية، بالتوقيع على اتفاق

⁶⁰ راجع حكومة فنلندا، وزارة التعليم، السياسة الثقافية، التعاون الثقافي الدولي

[En ligne] <http://www.minedu.fi/OPM/Kulttuuri/kulttuuripolitiikka/?lang=en> (تمت مراجعة الموقع في 9 يوليو/تموز 2009).

⁶¹ على الصعيد الثنائي، راجع البيان المشترك الصادر في أعقاب الاجتماع الذي عقده السيد / جاك شيراك، رئيس الجمهورية الفرنسية، مع السيد / نيمارين إنخيار، رئيس منغوليا، 2007 [En ligne] <http://www.ambassademongolie.fr/Article/65-declaration-conjointe.html> (تمت مراجعة الموقع في 9 يوليو/تموز 2009). على الصعيد المتعدد الأطراف، راجع المنظمة الدولية للفرنكوفونية، بيان بوخارست، 29 سبتمبر/أيلول 2006، الفقرة 47

[En ligne] <http://www.tifq.ulaval.ca/axl/francophonie/Bucarest-decl2006.htm> (تمت مراجعة الموقع في 9 يوليو/تموز 2009).

⁶² بالنسبة للبرازيل، راجع المنظمة العالمية للملكية الفكرية (OMPI) وثيقة SCCR/13/3Corr، 21 نوفمبر/تشرين الثاني 2005 [En ligne] http://www.wipo.int/meetings/fr/doc_details.jsp?doc_id=53241 (تمت مراجعة الموقع في 9 يوليو/تموز 2009) وبالنسبة للبيرو، راجع المنظمة العالمية للملكية الفكرية (OMPI) وثيقة SCCR/14/6، 28 أبريل/نيسان 2006 [En ligne] www.wipo.ch/edocs/mdocs/copyright/fr/sccr_14/sccr_14_6.doc (تمت مراجعة الموقع في 9 يوليو/تموز 2009).

للشراكة الاقتصادية مع منتدى مجموعة دول البحر الكاريبي - كاريفوروم Cariforum حيث استند فيه إلى اتفاقية اليونسكو ليرفق كملحق لهذا الاتفاق بروتوكولاً للتعاون الثقافي. وبما أن اتفاقات أخرى من نفس النوع هي قيد التفاوض بشأنها، فيجب توقع تزايد الاتفاقات الدولية التي تشير إلى الاتفاقية.

رغم هذه التطورات - أو لربما بسببها إذا اعتبرت كعلامات تشير إلى أن الأطراف لا تحتاج ضرورة إلى توجيهات للتصرف بموجب المادة 21 - خلال دورته العادية الثانية التي عقدت في يونيو/حزيران 2009، أغفل مؤتمر الأطراف الإشارة إلى المادة 21 في تعداد التوجيهات التي يتوجب على اللجنة الدولية الحكومية التحضير لها قبل 2011. لكن لا يغير هذا الاختيار بشيء المهمة التي كلفت بها اللجنة لوضع إجراءات وآليات مشاركة أخرى، بغية الترويج لأهداف الاتفاقية ومبادئها.

2-2 الالتزام الجماعي للأطراف: المشاورة

بموجب المادة 21، تلتزم الأطراف ليس فقط بالترويج فردياً لأهداف الاتفاقية ومبادئها في المحافل الدولية الأخرى، بل أيضاً "بالتشاور فيما بينها، وحسب الاقتضاء، واضعة هذه الأهداف والمبادئ في اعتبارها". في المشروع الأولي للاتفاقية، تنص الصيغة الأصلية لهذه المادة على "أن تتشاور الدول الأطراف فيما بينها في إطار اليونسكو بغية تطوير نهج مشتركة⁶³". خلال المفاوضات، تم حذف الإشارة إلى اليونسكو، وتركت إلى الأطراف مهمة تنظيم المشاورة، لكن دون تركها كلياً إليها. بالفعل، في النص الحالي للاتفاقية، تكمل المادة 23-6 (هـ) المادة 21 حيث تفوض اللجنة الدولية الحكومية بمهمة صريحة "لوضع إجراءات وآليات أخرى للتشاور من أجل الترويج لأهداف هذه الاتفاقية ومبادئها في المحافل الدولية الأخرى". وبالعكس التوجيهات التنفيذية المعدة بطلب من مؤتمر الأطراف والمطروحة لموافقته، فإن هذا التفويض منصوص عليه في الاتفاقية وتنفيذه متروكاً لدراية اللجنة الدولية الحكومية. ويعود الأمر إذاً للجنة من أجل تحديد الوقت المناسب للإيفاء بهذا التفويض والطريقة للتوصل إلى ذلك.

رغم أن عنوان المادة 21 يتناول التشاور والتنسيق على الصعيد الدولي، غير أن لا تجري الإشارة إلى ذلك في أي مكان من نص هذه المادة أو في نص المادة 23-6 (هـ). بالفعل، لم يتم التطرق إلا بشأن المشاورة. وبما أن المشاورة لم تعد تجري "بغية تطوير نهج مشتركة"، كما نصت عليه المادة 13 من المشروع الأولي للاتفاقية، يتضح أن المادة 21، رغم عنوانها، والمادة 23-6 (هـ) لا تتناولان بعد الآن إلا المشاورة فقط. لكن لا شيء يمنع أن تؤدي هذه المشاورة عملياً إلى شكل من أشكال التشاور والتنسيق على الصعيد الدولي.

يترك التفويض الممنوح للجنة الدولية الحكومية، بموجب المادة 23-6 (هـ)، بشأن وضع "إجراءات وآليات أخرى للمشاورة"، كل الحرية لاختيار ما تفضلها منها. ويتراوح مجال المناورة من الدعوة العادية التي توجه إلى الأطراف للتعبير عن نفسها بحرية حول موضوع معين، وذلك شفويًا خلال انعقاد اجتماع منظم لهذا الغرض، أو كتابياً خلال مهلة محددة سلفاً - إلى إرسال استبيان مفصل نوعاً ما. سيجرى تحديد الإجراء الذي يتوجب استعماله حسب كل طلب مشاورة.

بسبب التردد المعروف جيداً لدى الأطراف في اتخاذ مبادرات من شأنها إثقال عمل الاتفاقية، فيبدو واضحاً أنه سيتوجب تطوير توجهاً بسيطاً، وتدرجياً وعملياً فيما يختص بوضع مثل هذه الآلية. وقد يكون ذلك المسعى مماثل للمسعى الذي اعتمده اللجنة الدولية الحكومية وأمانة السر لتطوير توجيهات تنفيذية تتناول قطاعات التدخل المنصوص عليها في الاتفاقية. ويشتمل المسعى قيد البحث عامة على مرحلة أولى تركز على تطوير وضع للمسألة، ثم تتبعها مرحلة ثانية حيث يجري فيها مشاورة الأطراف بغية الحصول على وجهة نظر كل منها وأخيراً مرحلة ثالثة حيث يجري البحث عن توجه توافقي. وبهذا الصدد، يجدر الاهتمام بالتوجه المستعمل في تطوير التوجيهات التنفيذية المتعلقة بالمادة 16 من الاتفاقية لأن المسألة المطروحة، أي مسألة منح معاملة تفضيلية للبلدان النامية، كانت معرضة صراحة لمضاعفات في محافل دولية أخرى، لاسيما في منظمة التجارة العالمية (OMC). خلال انعقاد الدورة العادية الأولى للجنة الدولية الحكومية، تقرر في بادئ الأمر تكليف مجموعة من 6 خبراء مؤهلين بمهمة تطوير، لكل واحد منهم، وثيقة واقعية بشأن الموضوع المطروح في المادة 16، أي المعاملة التفضيلية، وذلك بغية مراجعة الوضع حول المسألة. خلال انعقاد

⁶³ بالنسبة للمادة 13 من المشروع الأولي للاتفاقية، راجع اليونسكو، وثيقة CLT/CPD/2004/CONF.607/6، ديسمبر/كانون الأول

دورتها العادية الثانية، في ديسمبر/كانون الأول 2008، وبعد مناقشة تقرير الخبراء، طلبت اللجنة الدولية الحكومية من الأمانة إعداد استبيان حول تطوير التوجيهات التنفيذية المتعلقة بالمادة 16 ورفعها إلى الأطراف في الاتفاقية بالإضافة إلى المجتمع المدني. وبالمناسبة نفسها، طلبت اللجنة من الأمانة أن تقوم بإعداد مشروع أولي للتوجيهات التنفيذية المتعلقة بالمادة 16 وعلى أساس الأجوبة المستلمة، وذلك لتقديمه خلال انعقاد الدورة القادمة للجنة الدولية الحكومية. وأخيراً في مارس/آذار 2005، خلال انعقاد دورتها الاستثنائية الثانية، اعتمدت اللجنة الدولية مشروعاً أولياً للتوجيهات التنفيذية المتعلقة بالمادة 16، وذلك بعد إجراء مناقشة معمقة أخذت بالاعتبار مقترحات التعديل التي عرضها أعضاء اللجنة. وكما يمكن ملاحظته، فقد لعبت المشاورة دوراً مهماً للغاية بالنسبة لهذه اللجنة.

في مرحلة أولى، سيتطلب وضع التدابير وآليات المشاورة الأخرى، كما هو منصوص عليه في المادة 23-6 (هـ)، أن يجري إدراج المسألة على جدول أعمال اجتماع للجنة. وبهذا الصدد، توفر المادة 8 من النظام الداخلي للجنة الدولية الحكومية قائمة تتضمن ما يمكن إدراجه على جدول أعمال اللجنة:

- 1-8 تقوم أمانة اليونسكو بإعداد جدول الأعمال المؤقت لدورات اللجنة (المادة 24-2 من الاتفاقية).
- 2-8 يمكن لجدول أعمال دورة عادية للجنة أن يتضمن:
 - (أ) كل مسألة تطلب للجنة، أو هذا النظام، إدراجها؛
 - (ب) كل مسألة يرفعها مؤتمر الأطراف في الاتفاقية؛
 - (ج) كل مسألة قررت اللجنة إدراجها خلال دورة سابقة؛
 - (د) كل مسألة يقترحها أعضاء اللجنة؛
 - (هـ) كل مسألة تقترحها الأطراف في الاتفاقية من غير أعضاء اللجنة؛
 - (و) كل مسألة يقترحها المدير العام.
- 3-8 لا يتضمن جدول الأعمال المؤقت لدورة استثنائية إلا المسائل التي دعيت اللجنة للانعقاد من أجلها فقط.

على ضوء المادة 2-8 (أ) من النظام الداخلي، يبدو منطقياً القول أن المادة 23-6 (هـ) من الاتفاقية هي نقطة يتوجب إدراجها على جدول أعمال اللجنة الدولية الحكومية، رغم أن الإجراء الموجب إتباعه لهذا الغرض ليس واضحاً. وبما أن يصعب التصور أن تأخذ الأمانة على عاتقها القيام بذلك، نفترض أن الأمر يعود إلى اللجنة لإقرار ذلك. وستتمكن الأمانة من تسلم مطالب أعضاء اللجنة أو الأطراف في الاتفاقية من غير أعضاء اللجنة. فور اتخاذ القرار بالمضي قدماً، سيتوجب المباشرة في تطوير الإجراءات وآليات المشاورة الأخرى بغية الترويج لأهداف الاتفاقية ومبادئها في المحافل الدولية الأخرى⁶⁴.

سيترتب على هذه الإجراءات والآليات الأخرى أن ترد على بعض المشاكل الواقعية. تتعلق المشكلة الأولى بكيفية المباشرة في عملية المشاورة. منذ البداية، سيجب اعتبار من الثابت أن لا شيء يمنع طرفين أو أكثر من المشاورة غير الرسمية فيما بينها حول توجهاتها فيما يختص بالترويج لأهداف الاتفاقية ومبادئها. سيتوجب تشجيع طريقة العمل هذه أيضاً والاقتراح على الأطراف المعنية أن تقوم بإبلاغ اللجنة الدولية الحكومية بمساعيها. لكن تذهب المادة 23-6 (هـ) إلى أبعد من ذلك حين تنص على أن تقوم اللجنة الدولية الحكومية بالإجراء الواجب إتباعه خلال المشاورة. وسيجري تحريك المشاورة بطلب من عضو في اللجنة الدولية الحكومية أو أيضاً بطلب من كل طرف في الاتفاقية، كما أنه يجري اتخاذ قرار مباشرة المشاورة بأغلبية بسيطة لأعضاء اللجنة. سيتوجب التطرق أيضاً إلى مسألة مهمة أخرى وهي المعنية بالعرض من إجراء المشاورة. وسيترتب على هذا العرض أن يكون صريحاً بما فيه الكفاية لكي تتوصل المشاورة إلى نتائج ملموسة، كما سيتوجب عليه بالإضافة إلى ذلك، أن يعطي إيضاحاً بشأن استعماله المحتمل، وذلك لأن من المفهوم أن المادة 23-6 (هـ) تهدف إلى الترويج لأهداف الاتفاقية ومبادئها في المحافل الدولية الأخرى. وتتناول المسألة الثالثة مغزى المشاورة. ويتضح من المادة 21 التي تشكل أساساً للمادة 23-6 (هـ) أن المشاورة تعني الأطراف في الاتفاقية فقط، مما يؤدي بذلك إلى إبعاد الدول التي ليست أطرافاً فيها، أسوة

⁶⁴ وتستطيع اللجنة الإقرار أيضاً أنه لم يكن الوقت بعد المضي قدماً بالمادة 23-6 (هـ). ولكن في أعقاب تقديم الطلبات الجديدة لإدراج هذه المسألة على جدول أعمال اللجنة، قامت اللجنة بالاعتراض بصورة مطلقة على تنفيذ هذه المادة، دون اعتراض أي من الأطراف، مما طرح موضوع تعديل الاتفاقية ضمناً.

بالمنظمات الدولية والمجتمع المدني. وتبقى المسألة الأخيرة التي لا يمكن إهمالها، وهي بشأن معرفة من سيأخذ على عاتقه مباشرة المشاورة وجمع نتائجها. قد يكون الحل الأنسب هو تكليف أمانة اليونسكو بهذه المهمة، ولكن كما رأينا ذلك، فقد تم إبعاد هذا الحل صراحة خلال التفاوض حول المادة 21. لكن بما أن السبب الرئيسي لإبعاد الإشارة إلى أمانة اليونسكو هو من أجل عدم إبعاد إمكانية إجراء مشاورات خارج نطاق هذه المنظمة، يمكن الاعتقاد أن الاستعانة بأمانة هذه المنظمة ليست أمراً مبعداً. يوجد احتمال آخر وهو الاستعانة بمؤسسة مستقلة، شرط أن تتوفر، بطبيعة الحال، الموارد اللازمة لذلك.

وهكذا، فإن إنشاء عملية مشاورة فعالة وموجهة إلى الترويج لأهداف الاتفاقية ومبادئها في المحافل الدولية الأخرى، قد يتطلب من الأطراف بذل الجهود المطلوبة. ولكن فور إنجاز المشاورة هذه، فإنها ستكون دون شك أداة عمل مفيدة للغاية بالنسبة للأطراف. وقد يتضح مع الوقت أن تكون عاملاً حاسماً في إنجاح الاتفاقية.

الخاتمة

بفعل توأجهما في الجزء الخامس من الاتفاقية، يجب اعتبار المادتين 20 و21 من الاتفاقية كمرتبطينين ومتكاملتين. ليس تقاربهما هو مجرد نتيجة الصدفة، لأن في المشروع الأولي للاتفاقية كانت هاتان المادتان منفصلتان بوضوح⁶⁵. ورغم أنهما متكاملتين، فهما توصلان أهدافاً مختلفة للغاية. وكما لاحظنا ذلك، تعتبر المادة 20 حكماً تفسيرياً يهدف إلى توضيح الصلة بين الاتفاقية والاتفاقات الدولية الأخرى. أما المادة 21، فهي تعتبر من جهتها حكماً تنفيذياً يهدف إلى تشجيع ودعم أخذ أهداف الاتفاقية ومبادئها بالحسبان في المحافل الدولية الأخرى.

بمقدار كبير، يستعين مفهوم الصلة بين الاتفاقية والاتفاقات الدولية الأخرى الذي تتناوله المادة 20، بثلاثة اتفاقات بيئية متعددة الأطراف تم اعتمادها بين 1998 و2001 والتي تؤكد صراحة أنه في حين لا تغير شيئاً في حقوق الأطراف والتزاماتها بموجب اتفاقات دولية أخرى، فهي لا تقع أيضاً تحت تبعية هذه الاتفاقات. وبإعادة طرحه في المادة 20 من الاتفاقية، لا يمكن لهذا التأكيد إلا التذكير بالموقف الأساسي للقانون الدولي بشأن العلاقات مع المعاهدات الأخرى، وهو ضرورة تنفيذ جميعها بنية حسنة، وأن ما لم توجد أحكام خاصة تحدد صلة التفوق أو التدني بين المعاهدات، فهي من الناحية القانونية في الوضع نفسه. لكن لا يزال هذا التأكيد مهماً لأنه يتصدى لرؤية منتشرة إلى حد ما على الساحة الدولية والتي تريد أن تتغلب المعاهدات التجارية تلقائياً على المعاهدات الأخرى. لكن لا تسعى المادة 20 من الاتفاقية إلا للتأكيد على مبدأ مساواة الوضع. وتنص هذه المادة أيضاً على طرق إيجابية لتناول العلاقة بين هذه الاتفاقية والاتفاقات الأخرى من خلال الطلب إلى الأطراف تشجيع الدعم المتبادل وأخذ بالحسبان الأحكام ذات الصلة عند قيامها بتفسير وتطبيق اتفاقات أخرى وعند ارتباطها بالتزامات دولية أخرى. وبهذا المعنى، يمكن اعتبار المادة 20 كحكم تطوري حيث سيظهر معناه الحقيقي عبر ممارسة الأطراف.

تكمل المادة 21 المادة 20 بالطلب إلى الأطراف أن تروج لأهداف الاتفاقية ومبادئها في المحافل الدولية الأخرى. رغم أن المادة معنونة "التشاور والتنسيق على الصعيد الدولي" إلا أنه يتضح من الخلفية التاريخية للمادة ومضمونها أنها تترك للأطراف المسؤولية الفردية في تنفيذها، مكتفية بالاقتراح عليها المشاورة فيما بينها حول الموضوع عند الاقتضاء؛ ولا تشير المادة إطلاقاً إلى مسألة التشاور والتنسيق. هل يجب التأسف أن مؤتمر الأطراف لم يجد مستحسناً الإشارة إلى المادة 21 لتكون بين الأحكام الخاضعة لتوجيهات تنفيذية؟ هذا من شأنه، بلا ريب، أن يساهم في توضيح معنى هذه المادة وتوفير مسارات تدخل جديدة باهتمام الأطراف فيما يتعلق بتنفيذها. ولكن يجب الاعتقاد أن مؤتمر الأطراف كان لديه بعض الأسباب الوجيهة للتصرف على هذا النحو، ولعمل ذلك. غير أن لا شيء يمنع أن يراجع المؤتمر عن هذا الاختيار في وقت لاحق، خصوصاً وأن لم يحدد المؤتمر أن المادة 21 لا تتطلب توجيهات تنفيذية، كما جرى ذلك بالنسبة للمادة 12. من جهة أخرى، يجب أن يبقى حاضراً في البال، بموجب المادة 23-6 (هـ)، ضرورة قيام اللجنة الدولية الحكومية بتطوير إجراءات وآليات مشاورة أخرى بغية الترويج لأهداف الاتفاقية ومبادئها.

⁶⁵ تحل المادة 20 محل المادة 19 القديمة، كما تحل المادة 21 محل المادة 13 القديمة.