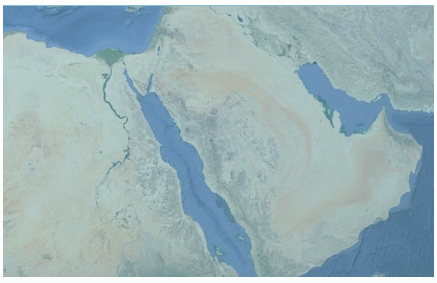
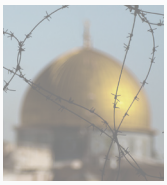
مركز ابن خلدون للعلوم الإنسانية والاجتماعية / جامعة قطر
Ibn Khaldon Center for Humanities and Social Sciences/ Qatar University

نافـــذة مـركز ابـن خلـــدون على السياسة





فبراير 2022

نافذة علمية شهرية تصدر عن مركز
ابن خلدون للعلوم الإنسانية والاجتماعية

المحتوى

مفاهيم
سياسة الاحتواء

قراءة
انعكاسات الغزو الروسي لأوكرانيا على المنطقة العربية

تقارير
بديل صيني-روسي لنظام "سويفت" لن يقوِّض العقوبات الإيرانية"

نافـذة مـركز ابـن خلـدون على السياسة

للاقتراحات والمساهمات:
lbnkhaldon@qu.edu.qa

مفاهيم

سياسة الاحتواء

سياسة الاحتواء، هي سياسة خارجية انتهجتها الولايات المتحدة منذ أواخر الأربعينات من القرن الماضي، لا سيما في الحرب الباردة، وذلك من أجل الحد من السياسة التوسعية للاتحاد السوفيتي. اقتُرِح هذا المصطلح من قبل الدبلوماسي الأمريكي جورج ف. كينان الذي استخدمه للمرة الأولى في مراسلات دبلوماسية، أرسلها من السفارة الأمريكية في موسكو. وصلت الرسالة إلى واشنطن العاصمة في 22 من فبراير، عام 1946، وتم تداولها على نطاق واسع في البيت الأبيض.

وفي وقت لاحق، نَشَر كينان هذه الوثيقة كمقال بعنوان "مصادر السلوك السوفيتي" في عدد (يوليو 1947) من مجلة فورين أفيرز، وقال فيه: إن الولايات المتحدة يجب أن تسعى إلى "صبر طويل الأمد، ولكن حازم وحاسم". عُرِفَ المقال فيما بعد باسم مقال "إكس"؛ لأن كينان استخدم كتابته الاسم المستعار: "السيد إكس".

وقد نصَّت هذه السياسة على ضرورة احتواء الشيوعية وعزلها، خوفًا من انتشارها في البلدان المجاورة، وكان الجانب الأمريكي يعتقد أن سقوط دولة واحدة في قبضة الشيوعية، سيؤدي إلى سقوط دول أخرى وفق نظرية الدومينو، وأن إيقاف الدومينو يتطلب القيام بسياسة الاحتواء. كما كان الاحتواء اليَقِظ يهدف إلى إضعاف النظام السوفيتي حتى ينهار.

وقد نفِّذتْ هذه السياسة في مبدأ ترومان، عام 1947، الذي تضمَّن مساعدات اقتصادية وعسكرية فورية لليونان وتركيا، وفي مبدأ أيزنهاور، عام 1957، الذي وعد بتقديم مساعدات عسكرية واقتصادية لدول الشرق الأوسط التي تقاوم العدوان الشيوعي.

وقد أدَّتْ سياسة الاحتواء إلى تدخل الولايات المتحدة في فيتنام، وأمريكا الوسطى، وغرينادا، وغيرها من المناطق، كما أدت إلى إنشاء حلف شمال الأطلسي. وردًا على ذلك، وقَّع الاتحاد السوفيتي اتفاقية سمِّيت باسم حلف وارسو مع بولندا، والمجر، ورومانيا، وألمانيا الشرقية، وعددٍ من الدول الأخرى، قبل أن يتفكك الاتحاد السوفيتي في نهاية المطاف، عام 1991.

قضايا

قراءة عامـــة
لأحداث شهر
فبراير 2022

انعكاسات الغزو الروسي لأوكرانيا على المنطقة العربية

في الرابع والعشرين من فبراير، 2022، قامت روسيا بإطلاق عملية عسكرية واسعة النطاق ضد أوكرانيا من عدَّة جبهات، بما في ذلك الجبهة البلاروسية، متذرِّعة بأنّه لم تقدَّم ضماناتٌ أمنيَّة مناسبة كان بوتين قد حدَّدها سابقًا بتعهُّدٍ مكتوب بعدم انضمام أوكرانيا إلى حلف شمال الأطلسي، وسحب كل القوات العسكرية من الدول التي انضمت إلى الناتو بعد عام 1997، علمًا أن روسيا كانت قد احتلت شبه جزيرة القرم الأوكرانية عام 2014، ودعمت انفصالي دونيتسك ولوهانسك للانفصال عن أوكرانيا، كما اعترفت بهاتين المنطقتين كدولتين مستقلتين قبل يومين من بدء عملية الغزو. وليس من الواضح بعدُ كيف من الممكن أن تتطوَّر الأمور، لكنَّ التصعيد الجاري يترك تداعياتٍ على المنطقة العربية على أكثر من صعيد؛ سياسيًا واقتصاديًا واجتماعيًا، وربما أمنيًا أيضًا.

الطاقة: أثَّرت الأزمة حتى الآن على أسعار الطاقة بشكل ملحوظ، وهي تهدِّد بانقطاع الإمدادات عن مناطق جغرافية معينة في حال تصاعدت إلى مواجهة شاملة، لا سيما مع اتخاذ الولايات المتحدة وأوروبا المزيد من العقوبات الاقتصادية ضد روسيا. وهناك مخاوف من إمكانية حصول اضطرابات في إمدادات الطاقة إلى الأسواق العالمية، نتيجة قرار روسي محتمل بقطع الإمدادات، أو نتيجة العقوبات المالية التي تفرضها العواصم الغربية ضد موسكو، وتعرقل من خلالها إمكانية استئناف التعاملات المالية.

الوضع الحالي قد يكون مفيدًا من الناحية التكتيكية للدول العربية المصدِّرة للنفط والغاز؛ لأن ارتفاع الأسعار يعني المزيد من العوائد المالية، دون الحاجة إلى الضغط على الموارد المحلية، وزيادة الإنتاج. لكنَّ الجانب السلبي لارتفاع الأسعار يتمثل في إجهاد موازنات الدول العربية المستوردة للطاقة، حيث من المتوقع أن تعاني هذه الدول من ضغط شديد جرَّاء ارتفاع أسعار النفط والغاز، على اعتبار أن ذلك لن يؤثر على موازناتها فحسب، بل سيترك انعكاسات على أسعار المواد الأولية، والنقل، والمنتجات الصناعية... إلخ، في وقتٍ جدّ حسَّاس، حيث إن هذه الدول تحاول النهوض من تداعيات جائحة كورونا.

الأمن الغذائي: تُعدُّ كل من روسيا وأوكرانيا من كبار منتجي ومصدِّري القمح في العالم، حيث تحتل روسيا المرتبة الأولى كأكبر مصدِّر للقمح في العالم، في حين تحتل أوكرانيا المرتبة الخامسة عالميًا، حيث يصدِّر هذان البلدان أكثر من ثلث صادرات القمح العالمية، وهذا ما يمنحهما اليد العليا في تجارة القمح الدولية. بالنسبة إلى أوكرانيا، فإن أكثر من 50% من صادراتها من القمح تذهب إلى منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، حيث تعتمد دولٌ كلبنان وليبيا -على سبيل المثال لا الحصر- إلى حد كبير على هذا القمح، بنسبة 50% من حاجة لبنان وحوالي 43% من حاجة ليبيا، علاوةً على ذلك تعدُّ أوكرانيا من كبار مصدِّري الذرة إلى مصر، وينطبق هذا على روسيا التي تزوِّد عددًا من دول المنطقة بالقمح.

فضلًا عن ذلك، فإن معظم صادرات القمح، إلى جانب الصادرات الزراعية والحبوب، تمرُّ عبر البحر الأسود، حيث إن ما يقرب من 12% من إجمالي تجارة الحبوب العالمية، تمر عبر المضائق التركية باتجاه أسواق المنطقة، في الشرق الأوسط، وشمال أفريقيا. وفي حال إعلان تركيا عن اتخاذ إجراءاتٍ تقيِّد حركة الملاحة في المضائق، فإن ذلك قد يؤثِّر على الإمدادات التي قد تتأثر في كل الأحوال بالوضع الأمني في البحر الأسود.

إن الحرب بين روسيا وأوكرانيا تهدِّد الأمن الغذائي لدى عدد من الدول العربية، لا سيما أن المنطقة العربية تضم أهم مستوردي القمح في العالم، كمصر على سبيل المثال. ومن الممكن أن تؤدي الحرب إلى اضطرابات في أسواق القمح والحبوب، أو تعطُّل الإمدادات، أو حتى ارتفاع الأسعار بشكل كبير، ومن المحتمل أن يترك ذلك انعكاساتٍ تتخطى البعد الاقتصادي والغذائي إلى البعد الاجتماعي في العالم العربي.

السياسة: لم تتخذ الدول العربية مواقف واضحة من الأزمة بين روسيا وأوكرانيا، على خلفية غزو موسكو لكييف، لكن من الواضح أن عددًا منها اتخذت مواقفها على قدر الاستفادة السياسية و/أو المادية من هذه الحرب؛ فنظام الأسد على سبيل المثال أيَّد روسيا، واعترف بالجمهوريات الانفصالية، كما توجَّهت عدة وفود رسمية من السودان (حميدتي) وليبيا (حفتر) إلى موسكو خلال غزوه لأوكرانيا. والإمارات، ممثلة الدول العربية في مجلس الأمن، امتنعت عن التصويت على قرارٍ يدين روسيا، كما امتنعت أبو ظبي عن توصيف العدوان الروسي بأنه حالة غزو، ويمكن تفسير هذا الموقف من عدة زوايا؛ فربما يكون مرتبطًا بموقف الإمارات من الإدارة الأمريكية، حيث عمل جو بايدن على تهميش الإمارات، وإعطاء دور أكبر لدولة قطر على المستوى الإقليمي والدولي. وربما يكون الموقف الإماراتي مرتبطًا أيضًا بتنامي التعاون بين أبو ظبي وموسكو، خلال السنوات القليلة الماضية، حيث برز التعاون الثنائي السياسي والاقتصادي والأمني بين الطرفين بشكل واضح في سوريا وليبيا. أما التفسير الثالث، فقد يرتبط بسعي الإمارات لإدراج الحوثي على لائحة العقوبات الدولية، حيث تشير بعض المعلومات إلى نية الإمارات اقتراح قرارٍ في مجلس الأمن بهذا الصدد، وهو يتطلب عدم عرقلة موسكو له.

بغض النظر عن الموقف الإماراتي، من الواضح أن الأزمة أفادت دولًا أخرى، كدولة قطر على سبيل المثال، حيث ازدادت أهمية الدوحة في أعين الحلفاء الغربيين، لا سيما بعد الدور المحوري الذي أدَّته في أفغانستان مؤخرًا. ومع احتدام الصراع بين روسيا وأوكرانيا، من المتوقع أن يؤدي الضغط على أسواق النفط والغاز إلى دفع العديد من الدول الأوروبية إلى التطلع إلى منطقة الشرق الأوسط؛ لتأمين البدائل، أو التخفيف من الخسائر. وفي هذا الصدد بالتحديد، تزداد أهمية دول الخليج. بالإضافة إلى كل من الجزائر، ومصر، وليبيا. لمثل هذا الأمر تداعيات أيضًا على العلاقة الأمريكية–السعودية، حيث ينتظر السعوديون أن تؤدي الأزمة إلى الضغط على الإدارة الأمريكية بشكل أكبر، بحيث تطلب الأخيرة المساعدة من المملكة؛ لزيادة إنتاج النفط، وتخفيض الأسعار. وهذا يتطلب التواصل المباشر مع ولي العهد محمد بن سلمان، وهذا ما يرفض بادين فعله حتى الآن، مع الإشارة إلى أن بوتين كان الرئيس الوحيد في العالم الذي صافح الأمير محمد بن سلمان في قمة "مجموعة العشرين"، التي عُقِدت عام 2018 في بوينس آيرس، بعد مقتل الصحفي جمال خاشقجي.

الأمن: على المستوى الأمني، تخلخل هذه الحرب من ركائز النظام الدولي الذي أقيم بعد الحرب العالمية الثانية بشكل قوي، بعد الصدمات الكبيرة التي تلقاها، وآخرها الحرب التي أطلقها نظام الأسد ضد الشعب السوري. ومن المتوقع أن تترك الحرب الجارية تداعيات على التحالفات الجيو-سياسية في منطقة الشرق الأوسط، على المستوى المتوسط والبعيد، إذا استمرت الاتجاهات العامة على شكلها الحالي، مع تراجع الولايات المتحدة وتركيزها على شرق آسيا، حيث النفوذ الصيني المتزايد. وبموازاة ذلك، من الممكن أن تؤدي الضغوط الاقتصادية والاجتماعية المتزايدة على بعض الدول العربية جراء هذه الأزمة، إلى إعادة إشعال الاحتجاجات مستقبلًا.

تقارير

بديل صيني-روسي لنظام "سويفت" لن يقوِّض العقوبات الإيرانية

نشر معهد واشنطن لسياسات الشرق الأدنى تقريرًا في 25 شباط/فبراير الماضي تحت عنوان: بديل صيني-روسي لنظام "سويفت" لن يقوِّض العقوبات الإيرانية للباحث ستيفن تيرنر، يتناول فيه إمكانية إخراج روسيا من نظام "سويفت" المالي العالمي، وتداعيات ذلك على العقوبات المفروضة على إيران. وفيما يلي نص التقرير:

عندما أصدرت الولايات المتحدة وأوروبا سلسلة أولية من العقوبات ردًا على غزو أوكرانيا، لم يكن من بينها قرار استبعاد روسيا من نظام الرسائل المالية الذي تشرف عليه "جمعية الاتصالات المالية العالمية بين البنوك" ("سويفت"). وفي مقال افتتاحي نُشر في صحيفة "واشنطن بوست" في 24 شباط/فبراير، أشار المحلل سيباستيان مالابي إلى أن كييف وثلاثًا من دول البلطيق دعت إلى هذا الإجراء العقابي. وأدلى رئيس الوزراء البريطاني بوريس جونسون بتصريحات مماثلة في الأسبوع الماضي. لكن كما أشار مالابي، بقيت دول أوروبية أخرى مترددة حتى الآن، خوفًا من التأثير المحتمل على واردات الطاقة. وبموازاة ذلك، أدلى القادة الإيرانيون بتصريحاتهم الخاصة حول نظام "سويفت" في سياق مختلف، مدَّعين أنهم قد يتمكنون قريبًا من الالتفاف على العقوبات الغربية باستخدام بديل صيني روسي مشترك للنظام. وإذا كان هذا الأمر صحيحًا، فقد يقلل من حافز طهران لتقديم تنازلات عند إحياء الاتفاق النووي لعام 2015.

وتثير هذه النقاشات العامة غير المعتادة حول نظام "سويفت" عدة تساؤلات، منها: هل أصبح شطب روسيا من النظام وشيكًا؟ وإذا كان الأمر كذلك، فهل ستؤدي هذه الخطوة إلى تقويض العقوبات على إيران؟ وهل النظام الصيني الروسي البديل لنظام "سويفت" قابل للتطبيق؟ إن الواقع مختلف تمامًا عن الترويج الذي تقوم به طهران، فالبديل الذي يمكِّن النظام الحاكم من تجنب النظام المالي الغربي بشكل فعال ليس بالأمر القريب.

ما الخطوات التي اتخذتها إيران وروسيا والصين حتى الآن؟

في عام 2019، منعت جمعية "سويفت" جميع المصارف الإيرانية تقريبًا من استخدام نظام المراسلة، وكانت واشنطن تضغط عليها من أجل اتخاذ هذه الخطوة. ومع ذلك، أرجعت "سويفت" الإجراء إلى مشاكل غسل الأموال، وليس للعقوبات الأمريكية. وردًّا على ذلك، ربطت طهران نظام المقاصة المالية المحلي (SEPAM) الخاص بها بنظام روسيا لتحويل الرسائل المالية ("إس بي إف إس")، الأمر الذي يمكِّن البلدين من الناحية النظرية من إجراء المعاملات العابرة للحدود.

وفي صيف عام 2021، نشر "مجلس تشخيص مصلحة النظام" الإيراني تقريرًا عن استراتيجية اقتصادية تسعى لتخفيف تأثير العقوبات الغربية. وكانت توصياته الأساسية التوسط في "اتفاقيات المقايضة الثنائية"، والانضمام إلى نظام عالمي لتبادل الرسائل المالية والمقاصة بين الصين وروسيا. ووفقًا للتقرير، قد تسمح هذه الخطوات لإيران ليس فقط بالتجارة مع موسكو وبكين، ولكن أيضًا باستخدام الوسطاء الروس والصينيين لنقل الأموال إلى دول أخرى. ومع ذلك، ليس من الواضح ما دقة هذا الادعاء.

وفي 15 كانون الأول/ديسمبر، وعقب محادثات بين الرئيسين فلاديمير بوتين وشي جين بينغ، أعلن الكرملين عن خطط لتطوير نظام مشترك للرسائل المالية والمقاصة مع الصين، والهدف من هذا النظام جذب عدة مصارف دولية، أي ما يكفي من المشاركين لردع التهديد بالعقوبات الاقتصادية الغربية. ويبدو أن طهران تأمل في أن تحرز موسكو وبكين تقدمًا سريعًا بهذا الصدد.

وفي 17 كانون الثاني/يناير، ألمح السفير السابق محمود رضا سجادي إلى أن روسيا ستساعد إيران في الالتفاف على العقوبات الغربية، وأثناء زيارة قام بها الرئيس إبراهيم رئيسي إلى موسكو في وقت لاحق من ذلك الأسبوع، أعلن أن البلدين قد وصلا إلى نقطة تحوُّل في علاقاتهما، وأنهما يسعيان لتعاون ثلاثي مع الصين، لكن بيانه احتوى على القليل من التفاصيل، مما ترك المراقبين في وضع مبهم حول ما إذا كان هناك أي صحة لادعائه.

ومن المؤكد أن بعض التجار في الصين، وبدرجة أقل في روسيا، يطوِّرون طرقًا ملموسة للتهرب من القيود المالية الأمريكية المفروضة على طهران، من خلال شكل من أشكال المقايضة، أي مبادلة المنتجات الإيرانية بالمنتجات المحلية، وأحيانًا بطرق يبدو أنها تنتهك العقوبات الأمريكية. لكن هذه الأساليب باهظة الثمن ومرهقة، كما يتضح ذلك من الصعوبات الكبيرة التي واجهتها إيران في دفع ثمن وارداتها واسعة النطاق من القمح الروسي، على الرغم من أن العقوبات الأمريكية لا تنطبق على السلع الإنسانية، مثل القمح.

عقبات أمام حل بديل

إذا تمكنت الصين وروسيا من إنشاء نظام مشابه لنظام "سويفت"، فمن شأنه أن يرضي بعض المصالح الاستراتيجية في كلتا العاصمتين. وعلى وجه الخصوص، تسعى روسيا لإيجاد طرق لتخفيف تأثير العقوبات الغربية، في حين تسعى الصين لتأكيد نفوذها العالمي مع الحد من التأثير الأمريكي. ومع ذلك، لا يعمل أي من البلدين بعزم على تطوير مثل هذا النظام المشترك، بل اتخذا خطوات محدودة نحو إنشاء أنظمة الرسائل المالية التي تستخدمها مصارفهما المحلية بشكل حصري تقريبًا.

على سبيل المثال، يصف القادة الروس نظام "إس بي إف إس" بأنه جزء من "اقتصاد الحِصْن"، الذي يشكِّل استراتيجية اقتصادية دفاعية جرى تبنّيها عام 2014؛ لعزل البلاد عن الضغوط الأجنبية. وتضمنت الجوانب الأخرى لهذه الاستراتيجية الاقتراب من الاكتفاء الذاتي الاقتصادي، وتكديس كميات كبيرة من العملات الأجنبية، وتطوير الأنظمة المالية التي تقوض فعالية العقوبات الاقتصادية التي تقودها الولايات المتحدة وحلف شمال الأطلسي.

وعلى الرغم من أن مئات المصارف الروسية قد تبنَّت نظام "إس بي إف إس"، إلا أن عددًا قليلًا فقط من المصارف الدولية قد حذت حذوها، والعديد منها لا يستخدم هذا النظام بشكل فعال. وتشمل تفسيرات هذه الندرة في التبني مخاوف بشأن عدم كفاءة النظام، وساعات العمل المحدودة، وانخفاض أعداد المشاركين، ناهيك عن التأثير السياسي والاقتصادي الذي قد تمارسه موسكو على المصارف الأجنبية التي تنضم إلى مستخدمي النظام البديل. وتجدر الإشارة إلى أنه على الرغم من تبجح الكرملين بالانضمام إلى نظام صيني روسي، إلا أن "بنك الصين" هو المؤسسة الوحيدة في ذلك البلد التي انضمت إلى نظام "إس بي إف إس".

وعلى النقيض من الاستراتيجية الدفاعية لروسيا، تهدف سياسات بكين الاقتصادية إلى تأكيد نفسها في الداخل، وإبراز نفوذها في الخارج. وتحقيقًا لهذه

الغاية، جرى تصميم "نظام المدفوعات عبر الحدود بين البنوك(CIPS) " لتعزيز سيطرة الحكومة المركزية على الاقتصاد المحلي، وتسوية المطالبات الدولية باليوان. ومع ذلك، فإن الغالبية العظمى من معاملات الصين العالمية تُجرى تسويتها بعملات أخرى؛ لذلك تستمر البلاد في الاعتماد بشكل كبير على نظام "سويفت"، الذي يسمح بتسوية المعاملات بمجموعة متنوعة من العملات. ونتيجة لذلك، فإن بضع عشرات من المصارف الدولية فقط أعضاء في "نظام المدفوعات عبر الحدود بين البنوك" القائم على اليوان. وطالما أن معظم المعاملات الصينية في الخارج تجرى بالدولار الأمريكي، فلن يكون من مصلحة بكين تقويض نظام "سويفت". وبالمثل، طالما أن عددًا قليلًا من المعاملات العالمية تجرى باليوان، فلن يجذب النظام القائم على تلك العملة العديد من المتبنين الأجانب.

ولنفترض، مع ذلك، أن إنشاء نظام بديل لنظام "سويفت" مع روسيا يصبُّ في مصلحة بكين، والوسائل التي تسخِّرها. فحتى في هذا السيناريو الافتراضي، تبقى الحقيقة أنه لا يمكن إنشاء مثل هذا النظام بشكل سريع بما يكفي؛ لتخفيف العقوبات الحالية على إيران. وثمة احتمال ضئيل، إن وُجد، بأن اليوان يمكن أن يحقق القوة والاستقرار الكافيين في السنوات القليلة المقبلة للتنافس مع الدولار الأمريكي على الصدارة في المعاملات المالية العالمية، وهو الشرط المسبق لأي نظام بديل قد يمكِّن إيران من تجاوز القيود الأمريكية بشكل فعال. وبالتالي، على الرغم من تصريحات طهران وموسكو التي تشير إلى عكس ذلك، فإن تطوير نظام مشترك للتهرب من العقوبات المتعلقة بالاتفاق النووي لعام 2015 ليس وشيكًا.

الخيارات السياسية

سيكون لفرض عقوبات اقتصادية جديدة على موسكو بسبب غزوها لأوكرانيا العديد من التداعيات، لكن من الصعب على روسيا والصين أن تفعَلا الكثير لتحسين وصول إيران إلى النظام المالي الدولي. ومع ذلك، لا يزال لدى صانعي السياسة الأمريكيين العديد من الأسباب لثني بكين عن تطوير نظام مالي عالمي موازٍ، بما في ذلك حقيقة أن مثل هذا النظام قد يوفر حلولًا بديلة للعقوبات الدولية على المدى الطويل.

ومن ناحية إيران، فلديها العديد من العوامل التي عليها مراعاتها في تقرير كيفية التعامل مع الاتفاق النووي وعزلتها الدولية طويلة الأمد. إلا أن أمرًا واحدًا يبقى واضحًا، وهو أنه ليس لدى النظام الحاكم أي احتمال واقعي للاعتماد على نظام المراسلة والمقاصة الروسي أو الصيني للحد بشكل كبير من المشكلات التي واجهها في الوصول إلى النظام المالي الدولي، وبالتأكيد ليس ضمن أي إطار زمني معقول. وبالطبع، يمكن أن تعود هذه القضية إلى الواجهة إذا واصلت الولايات المتحدة وأوروبا تشديد العقوبات ردًا على المزيد من التصعيد الروسي.