الاستمرارية و التغـير في السياسة الخارجية الأمريكية
حـــالة الصـــين

محمد حمشي

تناقش هذه الورقة اتجاهات الاستمرارية والتغير في السياسة الخارجية الأمريكية اتجاه الصين، وذلك وفقا لنموذج السيناريوهات؛ وتنطلق من الافتراض بأن التفاعل المستمر بين عوامل التغير وعوامل الاستمرارية يؤثر على طبيعة ومضمون السيناريو المحتمل للسياسة الخارجية.

سأعتمد في التحليل التالي على التمييز الذي اقترحه Goldmann (Niklasson, 2006:25) بين تحديد السياسة الخارجية لفاعل معين على أساس البرنامج الذي يقدمه (في هذه الحالة، الخطاب الانتخابي للرئيس الأمريكي المنتخب)، أو على أساس السلوك [الفعلي] الذي يسلكه (في هذه الحالة، السيناريهات المحتملة للسلوك الأمريكي الخارجي)، أو كليهما؛ ولمناقشة جملة السيناريهات المحتملة للسلوك الخارجي للولايات المتحدة (المتغير التابع)، يجب إبراز محددات السياسة الخارجية الأميركية (المتغير المستقل)، ومناقشة التفاوت في درجة تأثيرها خلال الرئاسة القادمة لباراك أوباما. لإيجاد نوع من التركيب synthesis المحصل للمهمتين السابقتين، سأحاول الاعتماد على مقاربة نظرية متعددة الافتراضات، حيث تمزج بين الافتراضات الواقعية، الليبرالية-المؤسساتية والبنائية في استقراء درجة التغير أو الاستمرارية في السياسية الخارجية الأمريكية (اتجاه الصين) خلال السنوات القادمة.

السياسة الخارجية الأميركية كبرنامج (الخطاب الانتخابي للرئيس أوباما)

نشرت مجلة Foreign Affairs, July/August (2008) مقالا للرئيس باراك أوباما تحت عنوان، تجديد القيادة الأمريكية Renewing American Leadership، يشرح فيه نظرته حول الدور الذي يجب أن تلعبه الولايات المتحدة في قيادة العالم، محددا ما ينبغي أن تكون عليه السياسة الخارجية الأمريكية حيال القضايا الراهنة في السياسة الدولية. ينقسم المقال إلى ثمانية أجزاء: *1)* أمن مشترك لصالح الإنسانية [جمعاء]؛ *2)* الخروج من العراق؛ *3)* إعادة إحياء القوات العسكرية؛ *4)* إيقاف انتشار الأسلحة النووية؛ *5)* محاربة الإرهاب العالمي؛ *6)* إعادة بناء شراكاتنا؛ *7)* بناء مجتمعات ديمقراطية، آمنة وعادلة؛ و *8)* استعادة الثقة في أمريكا.

لأغراض تحليلية، سأكتفي باستعراض المضامين ذات الصلة بالنقاش الدائر في هذه الورقة، وهي كالتالي:

- عند استخدام القوة العسكرية في الحالات التي لا تعتبر فيها دفاعا عن النفس، سواء لتعزيز الأمن المشترك الذي يعد دعامة للاستقرار العالمي، لدعم أصدقاء الولايات المتحدة، أو لمواجهة الحالات البشعة للانتهاك الشامل [لحقوق الإنسان]، ينبغي بذل كل الجهود لجمع دعم ومشاركة الآخرين، مثلما فعل الرئيس جورج بوش [الأب] عندما قاد الجهود لطرد صدام حسين من الكويت عام 1991.
- تحتاج الولايات المتحدة إلى إطار تعاوني فعال لإشراك جميع القوى الكبرى في التعاطي مع القضايا الملحة، بما في ذلك بعض الدول الآخذة في البروز، كالبرازيل، الهند، نيجيريا، وجنوب إفريقيا.
- يجب على الولايات المتحدة أن تواجه التهديد الأكثر إلحاحا لأمن الشعب الأمريكي وبقية العالم، انتشار الأسلحة، المواد والتكنولوجيا النووية [... حتى لا تقع في أيدي الجماعات الإرهابية]. ويجب على الولايات المتحدة أن تقود جهودا عالمية لتأمين الأسلحة والمواد النووية والمواقع المنكشفة vulnerable في غضون الأربع سنوات القادمة؛ الأمر الذي يتطلب التعاون من طرف روسيا.

  ✍ في محاضرة ألقاها الرئيس أوباما أمام أعضاء مجلس شيكاغو للشئون العالمية، أكد على ضرورة أن تقدم الولايات المتحدة القدوة فيما يتعلق بانتشار الأسلحة النووية، إذ بإمكانها الحفاظ على رادع نووي قوي دون الحاجة لإنتاج جيل جديد من الرؤوس النووية.
- إن الولايات المتحدة وفي سبيل مواجهة التهديدات الراهنة لا يجب أن تستبعد الخيار العسكري، ولكن قبل ذلك، عليها أن تختبر الدبلوماسية المتساندة، المباشرة والقسرية.
- لمواجهة الإرهاب العالمي، يجب على الولايات المتحدة أن تستثمر، رفقة حلفائها، في تقوية الدول الضعيفة ومساعدة الدول الفاشلة، وتوفير الدعم لقوى الاعتدال، ومن ثم يجب عليها أن تزود بالدعم الثابت التيارات الإصلاحية (في التربية، الرعاية الصحية، الاستثمار والتجارة) التي مكنتها [في السابق] من كسب الحرب الباردة.
- لتجديد القيادة الأمريكية للعالم، يجب إعادة بناء التحالفات، الشراكات والمؤسسات الضرورية لمواجهة التهديدات المشتركة وتحسين الأمن المشترك. إن إصلاح هذه التحالفات والمؤسسات لا يتأتى من خلال الاستئساد bullying على الدول الأخرى لقبول

التغيرات التي ندبرها بمعزل عنها، ولكنها تأتي عندما نقنع الحكومات والشعوب الأخرى بأنها ستكون مستفيدة هي الأخرى من الشراكات الفعالة.

⊕ يجب على الولايات المتحدة أن تعمل على إقامة إطار عمل framework أكثر فعالية في آسيا يتجاوز الاتفاقيات ثنائية الأطراف، القمم المناسباتية، والترتيبات العرضية... ويجب أن تعمل على تشجيع الصين لتلعب دورا مسؤولا كقوة متنامية، ولتساعد في الجهود المبذولة للتعاطي مع المشاكل المشتركة للقرن الحادي والعشرين. ستتنافس الولايات المتحدة مع الصين في بعض المجالات، ولكنها ستتعاون معها في مجالات أخرى. يبقى أن التحدي الأساسي الذي تواجهه الولايات المتحدة يكمن في بناء علاقة تقوم على توسيع التعاون بينما تقوي من قدرتها على المنافسة.

⊕ باعتبارها من أكبر المتسببين في الانبعاثات الغازية، يتوجب على الولايات المتحدة قيادة الجهود [لمعالجة هذا الوضع الآخذ في التفاقم]. في الوقت الذي يعمل فيه الشركاء الصناعيون على تخفيض انبعاثاتهم، يزداد حجم الانبعاثات في الولايات المتحدة بنسبة 10 بالمائة خلال كل عشر سنوات؛ وعليه، [فإن على الولايات المتحدة أن تعمل] على تخفيض حجم ابنعاثاتها من غاز الكاربون. وفي الأخير، [يجب عليها أن تعمل] على تحرير [اقتصادها] من تبعيته للنفط الخارجي... وذلك من خلال الاعتماد أكثر على مصادر الطاقة المتجددة.

أجادل بأن المضامين السابقة لخطاب السياسة الخارجية للرئيس أوباما من شأنها أن تساعدنا على صياغة جزء من السيناريوهات المحتملة للسياسة الخارجية الأمريكية اتجاه الصين. ورغم أن الرئيس أوباما لم يشرح رؤيته لمستقبل العلاقات الأمريكية – الصينية، عدا دعوته إلى إشراك الصين في الجهود العالمية المبذولة للتعاطي مع التحديات المشتركة للقرن الراهن، إلا أن حديثه المتكرر حول أطر العمل الإقليمية، تفعيل العمل متعدد الأطراف multilateralism ، وكون التحديات المشتركة تستلزم جهودا مشتركة لمواجهتها يجعل الصين في قلب عملية السياسة الخارجية الأمريكية القادمة.

قبل المضي في صياغة السيناريوهات المحتملة للسياسة الخارجية الأمريكية اتجاه الصين، أجد أنه من المناسب التطرق إلى مفهوم التغير في السياسة الخارجية.

مفهوم التغير في السياسة الخارجية:

يطرح مفهوم التغير في السياسة الدولية إشكالا على مستوى حقل العلاقات الدولية؛ يرجع هذا الإشكال إلى حالة عدم الإجماع التي تعرفها مختلف النقاشات الجارية حول طبيعة، إمكانيات ونتائج التغير في سيرورة العلاقات الدولية (Holsti,1998:2)؛ وحتى بداية الثمانينيات من القرن الماضي، كان الحقل ما يزال مفتقرا لنظرية قائمة لفهم التغير في السياسة الخارجية، هذا إذا استثنينا الافتراضات التي قامت عليها نظرية ميزان القوى، التي فحواها أن الحكومات ترغب في اعتماد تعهدات جديدة إذا حدث وأن أصبح توزيع القوة محل تهديد. ويرجع Rosenau، Gilpin، Holsti وآخرون هذا الاهتمام المحدود بالتغير في السياسة الخارجية إلى تركيز التنظير اهتمامه على الاستقرار، وهي النزعة الموروثة في منظومة الحرب الباردة (Niklasson,37).

يمكن القول بأن الاهتمام بالتغير في السياسة الخارجية بدأ مع نهاية الحرب الباردة*، التي شهدت تغيرا أساسيا وسريعا في منظومة العلاقات الدولية في حد ذاتها، وهو ما أظهر افتقار طلبة الحقل للوسائل النظرية التي تمكنهم من وصف، تحليل، تفسير وفهم التغير الذي ميز السياسات الخارجية لعدد واسع من الدول في هذه المرحلة.

ويعرف Holsti التغير في السياسة الخارجية بأنه تعديل/تبديل حاد في أنماط العلاقات الدولية لدولة ما، ويعتبر أن المتغير التابع في هذه العملية هو التغيرات في أنماط العلاقات الخارجية الدبلوماسية، الثقافية، العسكرية، التجارية والاقتصادية؛ وتحديد سياسات جديدة بالنظر إلى [دور] الوكلاء الخارجيين foreign agents داخل الدولة، ونية صانع السياسة في إعادة صياغة السياسة الخارجية، وهو ما يعبر عنه بإعادة توجيه reorientation السياسة الخارجية. بالعودة إلى هذا التعريف، يميز Niklasson بين ثلاثة أبعاد للتغير: درجة التغير، الإطار الزمني للتغير، ومجال التغير (Niklasson,40-41).

يستظهر الإطار التالي مظاهر التغير في السياسة الخارجية استنادا إلى تعريف Holsi:

* يستثني Niklasson دراسة Hallenberg (1984) للسياسة الجديدة التي اتبعتها الولايات المتحدة اتجاه الصين خلال السبعينيات من القرن الماضي.

درجة التغير:
التكيف (تغير ثانوي)
الإصلاح (تغير متوسط)
إعادة البناء (تغيرات جوهرية في البرامج، الأهداف، الاستراتيجيات و/أو التوجهات الدولية)
الإطار الزمني للتغير:
تغير تدريجي
تغير سريع
مجال التغير:
التغير في المجالات الإشكالية الخمس (استقرار النظام، الأمن، السياسة الاقتصادية والتجارية، الهوية الوطنية، والاستقلال.
المستهدف من التغير (دول أو فواعل أخرى تتأثر مباشرة بالتغير) بالنظر إلى التكيف/المواجهة، الاستقلالية/الاعتماد المتبادل، ومستوى الالتزام.

المصدر: (Niklasson,43)

من جهته، يميز Hermann بين أربعة أشكال من التغير في السياسة الخارجية (سليم، 1998: 100): *1)* التغير التكيفي، ويحدث على مستوى الاهتمام الموجه إلى قضية معينة، مع ثبات الأهداف والأدوات؛ *2)* التغير في الأدوات؛ *3)* التغير في الأهداف؛ و*4)* التغير في التوجهات، وهو أكثر أشكال التغير تطرفا، ويشمل الأدوات والاستراتيجيات والأهداف. ويلاحظ Hermann أن الشكل الأول يعد أقرب إلى التكيف منه إلى التغير، وأن معظم التغيرات تحدث في إطار الشكلين الثاني والثالث، بينما يندر أن يحدث تغير وفقا للشكل الرابع، لأنه أكثر أشكال التغير جذرية.

وقد طور Niklasson مجموعة من العوامل المفسرة للتغير في السياسة الخارجية، تندرج ضمن العوامل الداخلية، الخارجية، والإدراكية (ذات العلاقة بـ [إدراكات] صانع السياسة الخارجية)، ثم قام بالتمييز بين **العوامل المنتجة للتغير promoters والعوامل المعيقة للتغير stabilizers**؛ حيث تمثل العوامل المنتجة للتغير مصادر الضغط على صانع السياسة الخارجية للتخلي عن السياسة الراهنة أو تعديلها، بينما تمثل العوامل المعيقة للتغير مصادر الضبط والحيلولة دون إحداث التغيير.

سأحاول فيما يلي توظيف هذه الشبكة المفاهيمية في صياغة سيناريوهات السياسة الخارجية الأمريكية حيال الصين؛ وهنا سأركز بقدر قد يبدو مبالغا فيه على العامل الإدراكي المفسر للتغير في السياسة الخارجية، كأهم عامل منتج للتغير؛ وسأفترض - وهذا ما يبرر المبالغة في التركيز على هذا العامل – أن العوامل الأخرى ليست ذات قيمة تفسيرية معتبرة.

سيناريوهات السياسة الخارجية الأمريكية اتجاه الصين

يمكن اعتبار أن السيناريو هو مجرد أداة تصورية تساعدنا على تنظيم إدراكاتنا حول مجموعة من البيئات البديلة التي يمكن أن يصنع فيها القرار مستقبلا؛ غير أن هذه الأداة يجب أن تبقى تصورية، مهما كانت قوة التماسك في بنائها، من حيث المدخلات، مسار السيناريو، والمخرجات التي يمكن أن يفضي إليها؛ ويبقى أن موثوقية السيناريو تعتمد بشكل أساسي على المتغيرات المستقلة التي يمكن أن تؤثر في المسار الفعلي للسيناريو.

فيما يتعلق بالسياسة الخارجية للولايات المتحدة اتجاه الصين، سأعمل على تطوير أربعة سيناريوهات، موزعة بشكل ثنائي على مساري الاستمرارية والتغير في هذه السياسة. تصوري هنا يتعلق بتفكيك التساؤل التالي: إذا كانت السياسة الخارجية للرئيس أوباما ستستمر على نهج الرئيس بوش، فما هي السيناريوهات المحتملة؟، وإذا كانت ستتغير، فما هي السيناريوهات المحتملة؟

السيناريوهات الأربع للسياسة الخارجية الأمريكية اتجاه الصين هي:

إذا كانت السياسة الخارجية للرئيس أوباما **ستستمر** على نهج الرئيس بوش، فإن السيناريو سيكون:

1) سيناريو الصين كمنافس استراتيجي China as a Strategic Competitor

إذا **استطرد*** الرئيس أوباما **في استمراره** على نهج السياسة الخارجية للرئيس بوش، فإن السيناريو سيكون:

2) سيناريو الصين كتهديد استراتيجي China as a Strategic Threat

إذا كان الرئيس أوباما **سيغير** سياسته الخارجية اتجاه الصين عما كانت عليه في عهد الرئيس بوش، فإن السيناريو سيكون:

3) سيناريو الصين كشريك استراتيجي China as a Strategic Partner

* هنا، أستعمل الفعل استطرد digress للدلالة على الانحراف عن مسار السياسة الخارجية للرئيس بوش، ولكن في اتجاه الاستمرارية؛ أما في السيناريو الرابع، فيتم استعمال نفس الفعل للدلالة على الانحراف الحاد عن مسار السياسة الخارجية للرئيس بوش في اتجاه التغير.

إذا **استطرد** الرئيس أوباما في **تغيير** سياسته الخارجية عما كانت عليه في عهد الرئيس بوش، فإن السيناريو سيكون:

4) سيناريو الصين كحليف استراتيجي China as a Strategic Alliance

مضامين السياسة الخارجية الأمريكية اتجاه الصين من خلال السيناريوهات المقترحة:

السيناريو (2)*:الصين كتهديد استراتيجي

يتضمن هذا السيناريو جملة من الاتجاهات في السياسة الخارجية لكلا الدولتين ترجع إلى مرحلة الحرب الباردة، إلى الحد الذي يمكن معه تسميته بسيناريو "حرب باردة جديده" في العلاقات الصينية الأمريكية. ترتبط قوة احتمالات هذا السيناريو بإدراكات عدائية تتشكل لدى صانع السياسة الخارجية الأمريكية حول دور الصين في منطقة جنوب آسيا، تتطور في النهاية إلى الاقتناع بأن الصين تشكل تهديدا لمصالح وأمن الولايات المتحدة. هذا الإدراك يجعل من أهداف السياسة الخارجية الأمريكية اتجاه الصين تتمحور حول احتواء التهديد الصاعد، مستعملة في ذلك وسائل تعود إلى مرحلة الحرب الباردة، كبناء التحالفات (الولايات المتحدة، اليابان، كوريا الجنوبية، تايوان، الهند في مرحلة متأخرة) لموازنة القوة، بناء درع صاروخي في المنطقة، تأجيج سباق التسلح (النووي والتقليدي)...

محدودية السيناريو (2):

أجادل بأن العوامل المعيقة للتغير في هذا السيناريو أقوى من العوامل الدافعة. تأتي مصادر إدراك الصين كتهديد يتطلب الاحتواء من مجموعة المحافظين الجدد من موظفي البنتاغون، ويستندون بشكل عام إلى استمرار محاولات الصين تطوير قواتها العسكرية ومنظومة أسلحتها المتقدمة أصلا، إضافة إلى توظيفهم الاستراتيجي لقضية تايوان، ورفض الصين تقديم تنازلات لإعلان استقلال هذا الإقليم سلميا، إضافة إلى الدعم الصيني لكوريا الشمالية. غير أن لهذا السيناريو حدودا عدة؛ إذ يبدو أن إدراك صانع السياسة الخارجية لمصادر التهديد لم يعد مرتبطا بالبيئة التي كانت سائدة إبان الحرب الباردة، هناك اليوم وعي متزايد لدى الأمريكيين (نخبة ورأيا عاما) أن التصادم بين الصعود السريع للصين كقوة عظمى غير موازية asymmetrical superpower – إذا استعرنا عبارة Ramo – وبين الولايات المتحدة لم يعد عند مصادر القوة الصلبة، إنما وبشكل أكبر عند مصادر القوة الناعمة؛ فهو تصادم بين قوة اقتصادية متقدمة تسعى للحفاظ على استقرار ميزان القوى القائم وقوة اقتصادية نامية تسعى لإعادة تشكيل هذا الأخير، وليس بين قوتين عسكريتين تربطهما أصلا منظومة علاقات معقدة، بدءا بوجود الردع النووي المتبادل، وصولا إلى شبكة التحالفات الإقليمية والإستراتيجية التي تلعب دور الموازن balancer.

هناك عامل معيق أساسي للتغير في هذا السيناريو، يتمثل في العامل المؤسساتي، ومدى استعداد الولايات المتحدة للتخلي عن المكاسب النسبية التي تحققها من خلال المؤسسات الدولية الضابطة للعلاقات الدولية، خاصة فيما يتعلق بإدارة العلاقات التجارية بين الدولتين في إطار منظمة التجارة العالمية. سأناقش هذا العامل بإسهاب أكبر عندما يظهر كعامل دافع للتغير في السيناريو (3).

السيناريو (4): الصين كحليف استراتيجي

تأتي مصادر إدراك الصين كحليف استراتيجي في منطقة جنوب آسيا من الدور متزايد التأثير الذي يمكن أن تلعبه الجماعات المعرفية المتأثرة بالأطروحات الليبرالية المؤسساتية، غير المنخرطة في الحوار الليبرالي الجديد- الواقعي الجديد حول المكاسب النسبية والمكاسب المطلقة المتأتية جراء التعاون. في هذا السيناريو يتم إعادة صياغة مفهوم ومضمون المصلحة الوطنية، بحيث يحدث تقارب بين إدراكات صانع السياسة الخارجية في كلا الدولتين، ليصبح الوعي بجدوى التناغم في المصالح أقوى من الوعي بوجود تصادم في المصالح. من بين السيناريوهات الجزئية التي يمكن أن تلعب دورا دافعا للتغير في اتجاه هذا السيناريو: إذعان الصين للالتزام بمعايير حقوق الإنسان والتجارة الدولية؛ تقديم الصين تنازلات إزاء الاستقلال السلمي لتايوان؛ بروز روسيا كمهدد لميزان القوى في الإقليم، فتعيد الولايات المتحدة إعادة بناء التحالفات الإقليمية في المنطقة بحيث تصبح الصين جزءا من التحالف الأمريكي– الآسيوي؛ أو تفاقم الفوضى على الظهير الشرقي للصين، إثر استعصاء العمليات العسكرية الأمريكية في أفغانستان وباكستان وزيادة حدة التوتر بين باكستان والهند، مما يفرز إدراكا مشتركا بجدوى التقارب المفرط.

---

* عدم الالتزام بالترتيب يعزى لأغراض تحليلية محضة.

حدود موثوقية السيناريو (4):

أجادل بوجود عدة عوامل تعوق دون التغير في اتجاه هذا السيناريو، مما يجعله محدودا شأنه شأن السيناريو السابق: العامل المحلي، حيث يبدو مستبعدا أن يتجاهل الرئيس أوباما نفوذ جماعات ترقية حقوق الإنسان التي تضغط من أجل التشدد مع الصين ذات السجل غير المشجع في مجال الحريات وحقوق الإنسان؛ العامل الآخر متعلق بدور جماعات المصالح الممثلة للصناعات العسكرية، والتي جعلت الولايات المتحدة تحافظ على دعم عسكري- تقني ثابت لتايوان*، مما سيجعل التوتر بين الصين والولايات المتحدة مستعصيا، وهو ما يحول دون ارتقاء العلاقات بينهما إلى درجة التحالف الاستراتيجي؛ ومن جهة أخرى، ستجد الولايات المتحدة صعوبة محكمة (دبلوماسية وإستراتيجية) في عزل الصين عن خط التقارب الروسي- الصيني، خاصة بعد تسوية الخلافات الحدودية بين الدولتين 2004 في إطار منظمة شانغهاي. وبالنظر إلى التعقيد الشديد في شبكة التحالفات في المنطقة: التقارب الروسي- الصيني، التقارب الأمريكي- الهندي، التوتر الهندي- الصيني بشأن دعم الصين لباكستان، التحالف بين تايوان والولايات المتحدة... فإن احتمالات التقارب الاستراتيجي بين الصين والولايات المتحدة (الذي يمكن أن يرقى إلى مستوى التحالف) تبقى ضعيفة. هناك في الأخير العامل المتعلق بالجانب الإدراكي لدى الرئيس أوباما، حيث يتموقع هذا الأخير ضمن المدرسة التدخلية الليبرالية Liberal Interventionalism التي تؤكد على واجب الولايات المتحدة في تصدير القيم الليبرالية، ومنع انتهاكات لحقوق الإنسان، ولو تطلب ذلك توظيف القوة العسكرية؛ وهنا، ستلعب الخريطة الإدراكية للرئيس الأمريكي دورا ضابطا لمسار سياسته الخارجية للحيلولة دون توجيهها نحو ترقية العلاقات الخارجية مع الصين بعيدا عن مشروطية الالتزام بالمعايير الليبرالية، سياسيا واقتصاديا**.

في المرحلة اللاحقة من التحليل، سأسلم بمحدودية سيناريوهات الاستطراد في التغير (4) من جهة، والاستطراد في الاستمرارية (2) من جهة أخرى؛ وعليه، سيتم التركيز على العوامل الدافعة للتغير، مع التنويه بأن هذا التركيز يزداد كثافة كلما انتقلنا من سيناريو الاستمرارية (1) إلى سيناريو التغير (3)، وصولا إلى فحص إمكانيات وحدود هذا الانتقال.

السيناريو (1): الصين كمنافس استراتيجي

يبدو أن السلوك السياسي الخارجي الأمريكي اتجاه الصين طالما كان يتمظهر وفقا لهذا السيناريو، خاصة مع بداية القرن الحالي، الذي شهد انضمام الصين رسميا إلى منظمة التجارة العالمية (2000). أعتقد هنا أن العامل الذي جعل من السياسة الخارجية الأمريكية تعتنق هذا السيناريو اتجاه الصين هو إذعان هذه الأخيرة للانخراط في منظمة التجارة العالمية على قدم المساواة (وفي نفس الدورة) مع تايوان، التي ترفض اعتبارها كيانا دولتيا مستقلا؛ هذا ما أثر على إدراك صانع السياسة الخارجية الأمريكية، وجعله يتخلى عن إدراك الصين كتهديد، كما أن الضوابط المؤسساتية التي تفرضها المنظمة على المعاملات التجارية الدولية جعلت من البعد العسكري الاستراتيجي (التهديد والتهديد المضاد) يتراجع أمام البعد التنافسي حول مصادر القوة الناعمة. إن ما يجعل هذا السيناريو أقرب إلى السيناريو (2) منه إلى السيناريو (4) هو احتفاظ الولايات المتحدة بآلية الموازنة balancing في سياستها الخارجية للصين، وهي الآلية المعتمدة في حالة إدراك وجود تهديد للاستقرار القائم في نظام معين (دولي أو إقليمي). يمكن تسجيل مؤشرين أساسيين على استعمال الولايات المتحدة لهذه الآلية: الاستمرار في دعم تايوان سياسيا وعسكريا، وإطلاق مبادرة لبناء تحالف إقليمي مع الهند، التي تشهد علاقاتها توترا مع الصين بسبب دعم هذه الأخيرة لباكستان (المتنازعة مع الهند حول إقليم كشمير).

عند هذه النقطة ولدفع التحليل قدما، أجد أنه من المناسب فحص ما إذا كانت السياسة الخارجية الأمريكية ستستمر وفقا لهذا السيناريو، أم أنها ستشهد تغيرا نحو السيناريو (3)؛ للقيام بذلك، سأحاول إبراز دور العوامل المنتجة في مقابل العوامل المعيقة للتغير.

---

* في رسالة التهنئة التي بعثتها للرئيس أوباما إثر فوزه في انتخابات الرئاسة الأمريكية، حثت الصين الولايات المتحدة على إلغاء صفقة أسلحة بقيمة 6.5 مليار دولار لفائدة تايوان، وهي الصفقة التي حضيت بتأييد الرئيس أوباما خلال حملته الانتخابية.

** يعتقد الرئيس أوباما أن الفائض الذي تحققه الصين في ميزانها التجاري مع الولايات المتحدة مرتبط بتلاعبها بقيمة عملتها؛ ورغم أنه لم يبد نيته في إعلان الصين كمتلاعب بالعملة مما يعني ذهابه إلى منظمة التجارة العالمية، إلا أنه تعهد باستخدام كل الوسائل المتاحة للضغط على الصين لتغيير سياستها فيما يتعلق بالصرف الأجنبي حتى تعتمد بشكل أقل على الصادرات وبشكل أكبر على الطلب المحلي في زيادة النمو.

العوامل المنتجة للتغير من السيناريو (1) إلى السيناريو (3): من "الصين كمنافس استراتيجي" إلى "الصين كشريك استراتيجي"

- العامل الإدراكي لدى الرئيس أوباما:

يدافع الرئيس أوباما عن تصور للسياسة الخارجية يقوم على ضرورة وجود إدراك "مشترك" للتهديدات والتحديات "المشتركة"، ومن ثم العمل "المشترك" على إيجاد إطار عمل "مشترك" لمواجهة هذه التهديدات والتحديات؛ وبذلك فهو ينوي العمل مبتعدا عن السلوكات أحادية الطرف unilateral التي طبعت السياسة الخارجية للرئيس بوش، والعمل على تعزيز أطر العمل متعددة الأطراف multilateral لمواجهة التحديات والتهديدات الراهنة (الانتشار النووي، الإرهاب العابر للأوطان، التغير المناخي، الأوبئة العابرة للأوطان...).

ويرى أن على الولايات المتحدة أن تعمل على إقامة إطار عمل أكثر فعالية في آسيا يتجاوز الاتفاقيات ثنائية الأطراف، القمم المناسباتية، والترتيبات العرضية... وعليها أن تعمل على تشجيع الصين لتلعب دورا مسؤولا -كقوة متنامية- في الجهود المبذولة للتعاطي مع المشاكل المشتركة للقرن الحادي والعشرين؛ وعلى غرار الصين، تحتاج الولايات المتحدة إلى إشراك جميع القوى الكبرى في التعاطي مع القضايا الملحة، بما في ذلك بعض الدول الآخذة في البروز، كالبرازيل، الهند، نيجيريا، وجنوب إفريقيا.

هنا، أرجح أن نزوع الولايات المتحدة لبناء مثل هذه الأطر سيخفف من حدة التنافس الأمريكي- الصيني المفضي للتصادم، وسيعيد تشكيل العلاقات التنافسية بين البلدين ليجعلها أقرب إلى الشراكة؛ على أن مفهوم الشراكة يجب أن يتسع ليضم الأبعاد غير الاقتصادية. في هذه الحالة، سيكون لأفكار الرئيس أوباما (المشكلة للخطاب السائد في السياسة الخارجية) دور بنائي constructive في إنتاج التغير. ويمكن أن نضيف تصور الرئيس أوباما لإصلاح وإعادة بناء التحالفات، الشراكات والمؤسسات الضرورية لمواجهة التهديدات المشتركة، حيث لا يتأتى من خلال الاستئساد bullying على الدول الأخرى لقبول التغيرات التي تدبرها الولايات المتحدة بمعزل عنها، ولكنها تأتي من خلال إقناع الحكومات والشعوب الأخرى بأنها ستكون مستفيدة هي الأخرى من الشراكات الفعالة؛ وهذا يؤشر كذلك على قوة احتمالات التغير من السيناريو (1) إلى السيناريو (3).

- العوامل الخارجية: إدراك ضرورة إعادة تكييف الدور الصيني الصاعد:

إن دعوة الرئيس أوباما لتشجيع الصين على لعب دورها كقوة نامية لمؤشر قوي على إدراك صانع السياسة الخارجية الأمريكية مدى الانحسار في قدرة الولايات المتحدة على إدارة الشؤون العالمية الملحة بمفردها، مما يستدعي إشراك القوى الفاعلة الأخرى، الأمر الذي يتطلب صياغة سياسات خارجية تتبنى خطاب الشراكة، وليس خطاب التنافس؛ وعليه، سيلجأ الرئيس أوباما إلى التكثيف من استعمال لغة الإقناع أكثر من لغة الأمر الواقع (ما أطلق عليه لفظ الاستئساد bullying).

يستدعي التصور الجديد للشراكة الصينية-الأمريكية قيام اتجاهات للتقريب بين وجهات النظر وبناء الثقة المتبادلة لإنجاح ما يطمح إليه الرئيس أوباما من إطار عمل فعال لمواجهة التحديات المشتركة، هذا الاستلزام سيفرض عليه التخلي عن النظر إلى الصين على أنها منافس للولايات المتحدة (على أي صعيد من أصعدة بناء القوة). إذا سلمنا بهذا التحليل، فإن الولايات المتحدة ستتجه نحو التخلي عن الإستراتيجية التي أطلقها الرئيس بوش بشأن دعم الهند لتكون موازنا balancer للصين في المنطقة؛ كما أنها ستعمل على التخفيف من حدة دعمها لتايوان، سعيا منها لإبداء حسن النية.

- الأزمة المالية العالمية كعامل منتج للتغير:

يمكن اعتبار تداعيات الأزمة المالية العالمية الراهنة كعامل منتج للتغير في السياسة الخارجية الأمريكية من السيناريو (1) على السيناريو (3)، خاصة وخطابات تحميل الولايات المتحدة المسؤولية عن تفاقم الآثار السلبية للأزمة على الاقتصاد العالمي؛ حيث، وفي رد فعل يتجاوز هذه الحالة بالذات، دعا الرئيس أوباما إلى ضرورة إشراك القوى الكبرى في النظام الاقتصادي العالمي غير الولايات المتحدة في مسؤولية تحمل تبعات الأزمة الراهنة وأزمات طارئة قد تمس الاقتصاد العالمي... إن إقناع القوى الكبرى (الأخرى)، بما في ذلك الصين، يتطلب بناء منظومات من الشراكة يتم ضمنها احتواء علاقات التنافس المفضي للصدام، التي من شأنها أن تخفض من مردودية الشراكة.

- منظمة التجارة العالمية كعامل منتج للتغير:

أفترض هنا أن انضمام الصين إلى منظمة التجارة العالمية يعتبر مكسبا نسبيا (بالمفهوم النيوواقعي) للولايات المتحدة، نظرا لتزايد فرص احتواء النزاعات التجارية وتسويتها في إطار جهاز تسوية المنازعات التابع للمنظمة، مما يعني مزيدا من الضبط والتحكم في قواعد التجارة العالمية، والتقليل من مخاطر انهيار هذه الأخيرة؛ بناء على ذلك، سيشكل التعقد المتزايد في بنية القوة لدى

الصين (المزج بين موارد القوة الناعمة والقوة الصلبة) إلى تزايد الحذر لدى الولايات المتحدة من تفاقم حدة التنافس في بناء القوة الناعمة (التجارة)، مما يدفع الصين إلى إقحام موارد أخرى للقوة لا يمكن إدارة الصراع حولها في الأطر المؤسساتية القائمة (كمنظمة التجارة العالمية)؛ هذا الحذر سيدفع الولايات المتحدة إلى الانحراف عن سياسة إقامة علاقات تنافسية حادة إلى سياسة بناء شراكة بناءة مع الصين، مما يؤشر على إمكانية التغير في السياسة الخارجية الأمريكية من السيناريو (1) على السيناريو (3).

غير أن تكاثف العوامل المنتجة للتغير لا ينفي وجود جملة من العوامل التي تعمل على إعاقة هذا التغير أو على الأقل التخفيف من حدته. إن التفاعل بين هذين النوعين من العوامل هو ما يحدد معالم الانتقال من سيناريو "الصين كمنافس" إلى سيناريو "الصين كشريك". هنا، سيدور النقاش حول حدود التغير والاستمرارية في عملية الانتقال بين السيناريوهين.

العوامل المعيقة للتغير من السيناريو (1) إلى السيناريو (3):

تلعب محددات السياسة الخارجية أدوارا متفاوتة، حسب طبيعة البيئة التي يتم فيها صنع تلك السياسة؛ وقد يتفاوت ترتيب أهمية المحددات بتغير المراحل التاريخية والتحديات والرهانات التي تفرضها البيئة الداخلية والخارجية على صانع السياسة الخارجية. في حالة الرئيس أوباما، قد يبدو أنه سيكون للأفكار والإدراكات دور فعال في تغيير السياسة الخارجية الأمريكية من الحدود المتطرفة للسيناريو (1) إلى الحدود المتطرفة للسيناريو (3)، غير أن مجموعة من المحددات (منها ما هو داخلي يتعلق بجماعات الضغط والمصالح، ومنها ما هو خارجي له علاقة ببنية القوة وطبيعة التوازنات الإقليمية) سرعان ما تبرز لتحد من الطموح الجامح للرئيس في التغيير.

إن التعقد المتزايد في بنية القوة، مرفوقا بعجز الولايات المتحدة عن التحكم في نمو متواز symmetrical في جميع مجالات القوة، يجعل من بناء شراكة شاملة لجميع قطاعات القوة أمرا غير مجد؛ لذلك أعتقد أن إدراك الرئيس أوباما للشراكة بين الصين والولايات المتحدة إدراك قاصر عن استيعاب مدى عدم التوازي asymmetry في بنية القوة الأمريكية، سواء إذا ما قورنت ببنية القوة الصينية النامية، أو إذا ما تم مقارنة قطاعات القوة الأمريكية نفسها. لذلك فإن مأسسة العلاقات التجارية بين الدولتين إذا ما تم بالتزامن مع كبح جماح سباق التسلح النووي مع الاحتفاظ برادع كاف، كما دعا إليه الرئيس أوباما، قد يكون – على المدى البعيد - في صالح بنية القوة الصينية على حساب القوة الأمريكية.

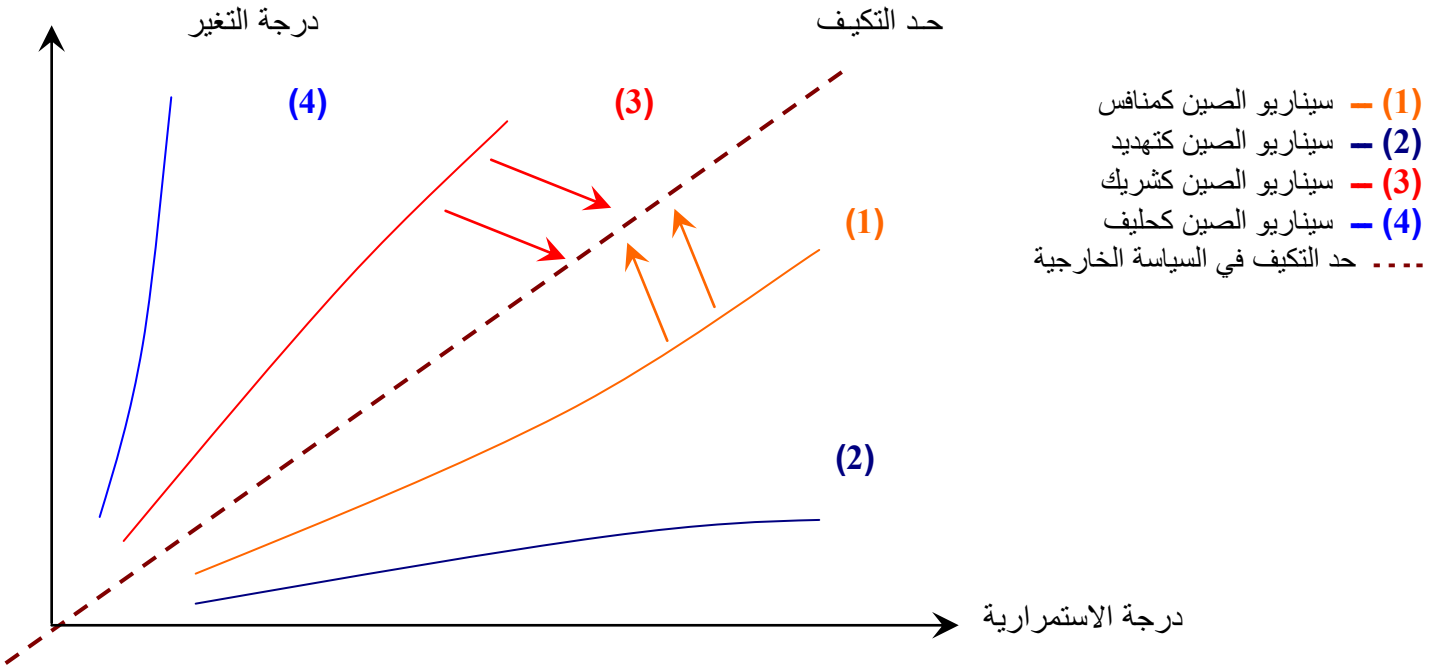
وهنا تلعب التوازنات الإقليمية الدور الضابط للحيلولة دون نفوذ أفكار التغيير في صنع السياسات الخارجية للقوى المشكلة لتلك التوازنات. يتعلق الأمر هنا بالنقاش النظري الصاخب بين الواقعيين والبنائيين حول العلاقة بين البنية والفاعل؛ وحتى إذا سلمنا بقدرة الفاعل على التأثير في البنية وإعادة تشكيلها وفقا لهوية جديدة، فإن استكمال مسار التغيير يبقى مرهونا بتحييد محددات السياسة الخارجية الأخرى.

على مستوى التوازنات الإقليمية، ستلعب جماعات المصالح الممثلة لقطاع الصناعات العسكرية دورا في الاحتفاظ بسياسة الدعم العسكري لتايوان، كما ستعمل جماعات الضغط الحقوقية على الإبقاء على الدعم السياسي لاستقلال تايوان سلميا، وهو ما سيمثل محل خلاف مستديم بين الولايات المتحدة والصين، هذا إضافة إلى الخلاف حول ملف حقوق الإنسان وقواعد التجارة الدولية، على الرغم من انضمام الصين إلى منظمة التجارة العالمية؛ والرئيس أوباما نفسه ندد خلال حملته الانتخابية بالسياسات الصينية بشأن صرف العملة، ودعا إلى الضغط على الصين للتقليل من اعتمادها على الصادرات في النمو. هذه القضية مرشحة لتضفي مزيدا من الخلاف في العلاقات الأميركية – الصينية، لأن الأمريكيين يعتقدون أن الصين تتلاعب بقيمة الصرف، وأنها تتعمد خفض سعر صرف عملتها لدعم الصادرات مقابل الواردات، ما يحقق لها فائضا في ميزانها التجاري مع الولايات المتحدة.

كما أنه من غير المرجح أن تمثل قضايا الانتشار النووي وتخفيض الانبعاثات الغازية والأوبئة العابرة للحدود عامل تقريب بين الدولتين، لأنه من المستعصي على الولايات المتحدة الأمريكية تقديم تنازلات إستراتيجية، كما تعهد به الرئيس أوباما، إذا لم تقدم القوى الكبرى الأخرى نفس الحجم من التنازلات (بما في ذلك الصين).

مما سبق، يتضح أن هناك تفاعلا غير محسوم بين العوامل المنتجة والمعيقة للتغير في السياسة الخارجية الأمريكية اتجاه الصين، وكأن الأمر يتعلق بنوع من التجاذب بين عوامل التغير وعوامل الاستمرارية. يتضمن الرسم التالي إعادة تركيب للسيناريوهات الأربع السابقة ومدى ما تتضمنه من إمكانيات وحدود التغير في السياسة الخارجية الأمريكية:

سيناريوهات السياسة الخارجية للرئيس " باراك أوباما " اتجاه الصين



نتائج: تكييف سيناريو السياسة الخارجية الأمريكية اتجاه الصين

تعبر الأسهم القادمة من منحنيي السيناريو (1) و (3) نحو الخط الممثل لحد التكيف عن ظاهرة التجاذب بين عوامل التغير وعوامل الاستمرارية في السياسة الخارجية، أو العوامل المنتجة والعوامل المعيقة للتغير، بتعبير Niklasson. يتضمن التكييف الذي أقترحه لرسم سيناريو السياسة الخارجية للرئيس أوباما اتجاه الصين مفهوم التكيف في السياسة الخارجية foreign policy adaptation، وهو مفهوم يحتوي عاملي التغير والاستمرارية يتجاذبهما الحد الفاصل بين تأثير العوامل المنتجة وتأثير العوامل المعيقة للتغير. في حالة السياسة الخارجية الأمريكية اتجاه الصين، يمكن إضفاء الخاصية القطاعية للسياسة الخارجية على مفهوم التكيف، بمعنى أن التكيف يتضمن التغير في قطاعات معينة والاستمرارية في قطاعات أخرى؛ لذلك فإن أشد التحليلات واقعية هي تلك التي تتبنى صيغة توليفية لسيناريو السياسة الخارجية، من قبيل "الصين كمنافس في قطاعات وكشريك في قطاعات أخرى". بناء على ذلك، يمكن القول بأن الولايات المتحدة ستستمر في بذل الجهود لاستكمال مأسسة قواعد التجارة الدولية في إطار منظمة التجارة العالمية، والتفاوض من أجل إيجاد إطار عمل فعال لضبط الانتشار النووي واحتواء التهديدات المشتركة العابرة للحدود، وهي أهداف تتطلب التعاون مع الصين؛ غير أن ذلك لن يدفع الولايات المتحدة بعيدا عن مسائل الأمن في جنوب آسيا، بما في ذلك تعزيز الوجود الدفاعي في المحيط الهادي، ودعم الحلفاء الاستراتيجيين للولايات المتحدة في المنطقة، وهي أهداف تستدعي التنافس مع الصين. إن رهان التكيف في السياسة الخارجية الأمريكية اتجاه الصين يتعلق بمدى قدرتها على بناء علاقة تقوم على تعزيز التعاون، في الوقت الذي تعمل فيه على تحسين قدرتها على التنافس.

المراجـع:

- سليم، محمد السيد. تحليل السياسة الخارجية. مصر: مكتبة النهضة المصرية، ط2، 1998.

- Holsti, K.J.. **The Problem of Change in International Relations Theory**, Working Paper N° 26, December 1998, Institute of International Relations, The University of British Columbia.

- Jacobs, Lawrence R. and Page, Benjamin I.. **Who Influences U.S. Foreign Policy Over Time?** Paper presented at the 2003 Inequality and American Democracy Conference, November 7-8, 2003, Princeton, New Jersey

- Niklasson, Tomas. **Regime Stability and Foreign Policy Change**. Sweden: Lund Political Studies 143, Department of Political Science, Lund University, 2006.

- Obama, Barack. **Renewing American Leadership**, *Foreign Affairs*, July/August 2008.