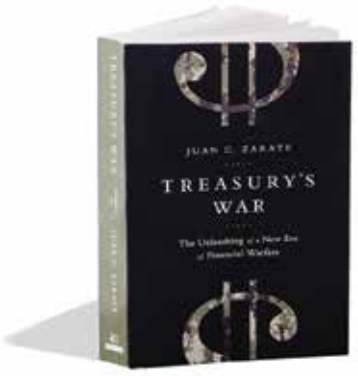
استمرار السياسة بوسائل أخرى



خوان ساراتي
Juan C. Zarate

حرب الخزانة
Treasury's War

تحرير حقبة جديدة من الحرب المالية
The Unleashing of a New Era of Financial Warfare

PublicAffairs, New York, 2013, 336 pp., $27.99 (cloth).

يقدم كتاب حرب الخزانة جولة موجهة لعقد من الجهود التي بذلتها حكومة الولايات المتحدة لممارسة نفوذها المالي والاقتصادي لتحقيق مصالحها الاستراتيجية وتغيير التوازن في صراعات مختلفة. ويتمتع خوان ساراتي بوضع جيد يؤهله لسرد هذه القصة، فهو قد انضم إلى وزارة الخزانة في حكومة الرئيس جورج بوش الأب بصفة وكيل نيابة سابق، شابا اجتماعيا، له مؤهلات في مكافحة الإرهاب، قبل أشهر قليلة من وقوع الهجمات الإرهابية في ١١ سبتمبر ٢٠٠١، وترقى ليصبح في نهاية الأمر نائب مستشار الأمن القومي.

وقد شارك ساراتي بصفة شخصية في كثير من التطورات التي يسردها في الكتاب، بما في ذلك «الحرب على الإرهاب،» والغزو الأمريكي للعراق، والجهود الرامية إلى احتواء الطموحات النووية لكوريا الشمالية وإيران، وإلى تقويض نظامي القذافي والأسد في ليبيا وسوريا.

وعقب ٩/١١، أصبحت الجزاءات المالية والاقتصادية ودور المخابرات المالية متزايدة الأهمية وأدوات فعالة في ترسانة الأمن القومي الأمريكي. ويرجع ساراتي ذلك إلى عدة عوامل، منها عولمة الأسواق المالية والدور المحوري الذي يضطلع به الدولار في معاملات التجارة الدولية.

وهو يذكر على سبيل التلميح لا التصريح أن عددا كبيرا من التفويضات القانونية للخزانة قد أعد في إدارات سابقة، ولكنه يوضح أن حكومة الولايات المتحدة الأمريكية كانت على استعداد، بعد ٩/١١، للإقدام على مخاطر وتنفيذ مبادرات كانت ستعتبر فيما سبق مثيرة للجدل بصورة مفرطة. وفي فترة مبكرة، قام وزير الخزانة بول أونيل بتوجيه مرؤوسيه لفرض جزاءات حتى في حالات كان فيها الأساس الوقائعي هزيلا: وأسفرت إحدى هذه الحالات المتعلقة بالسويد الصوماليين المشتغلين في مجال تحويلات العاملين في الخارج عن احتجاجات تتعلق بحقوق الإنسان من الحكومة السويدية، وأسفرت أخرى عن صدور حكم ضده من جانب محكمة العدل الأوروبية.

ولكن ربما يكون أفضل مثال للوضع العدواني الجديد هو الإصدار السري لأوامر موجهة لإحضار سجلات جمعية الاتصالات السلكية واللاسلكية المالية بين البنوك على مستوى العالم («سويفت») – الهيئة العالمية التي تقدم خدمات الرسائل المالية الآمنة. ولكن رغم أن هذا البرنامج كان قانونيا بدرجة تامة ويدار بعناية، فقد ثبت أنه من الصعب الدفاع عنه ومواصلته بعد أن أفصح عنه للجمهور في عام ٢٠٠٦.

وقد أشار كثير من المراقبين أن برامج الجزاءات، غير المقترنة بإجراءات عسكرية، تمثل خيارا من بضعة خيارات محدودة نسبيا متاحة لاحتواء الطموحات النووية لكوريا الشمالية وإيران. ورغم أن ساراتي يسوق مبررات مقنعة ليثبت أن هذه التدابير كان لها تأثير حقيقي على النظم المستهدفة، فإن مسألة ما إذا كانت برامج الجزاءات فعالة في نهاية المطاف في تغيير حسابات هاتين الدولتين، ومدى فعاليتها، محل خلاف وقضية من الدرجة الثانية لا يعالجها كتاب ساراتي بصورة كاملة.

وبدلا من ذلك، يعرض ساراتي سردا إنسانيا بضمير المتكلم يساعد القارئ على فهم الطريقة التي كانت تصنع بها قرارات السياسة، ودوافع الأطراف الفاعلة، وشعورها. وهو يسرد كيف أنه شعر، حين كان بصحبة مجموعة من المسؤولين المعنيين بسياسات الخزانة، يرتدون بدلا ويحملون حقائب أوراق، بأنه في المكان غير المناسب، وهو في رحلة جوية إلى كابول على متن طائرة عسكرية بعد وقت قصير من الغزو الأمريكي لأفغانستان، لمساعدة دوائر العسكريين والمخابرات على الاستفادة من نظام الحوالة القديم لتبديل العملة.

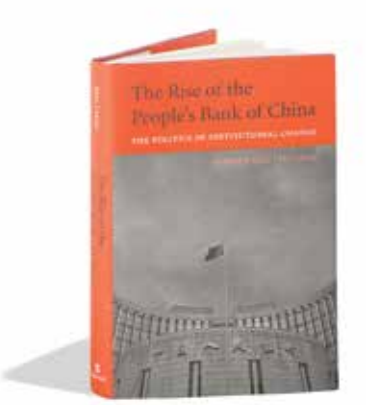
وعقب إنشاء وزارة الأمن الوطني، الذي جرد وزارة الخزانة من مصلحة الجمارك وجهاز الأمن السري، خضع ساراتي وزملاؤه من المعنيين بإنفاذ القانون في وزارة الخزانة لضغوط لإثبات جدوى وجودهم بالنسبة لخطة الأمن القومي. وظلوا يفعلون ذلك من خلال تطبيق جزاءات على مجموعة قليلة مختارة من البنوك «المارقة» التي كانت ضالعة في غسل الأموال للمتهربين من الجزاءات، وتجار المخدرات، والمنظمات الإرهابية. وفي وقت لاحق، تصعد استراتيجية الخزانة، منتصرة وعلى حق، بقرار من الرئيس المنتخب أوباما باستبقاء نائب وزير الخزانة ستيوارت ليفي، الوجه العلني لبرنامج الجزاءات المفروضة على إيران من جانب وزارة الخزانة في إدارة بوش.

ويفترض كتاب حرب الخزانة أن معظم الناس ليسوا على دراية بدور وزارة الخزانة وصلاحياتها في تنفيذ الجزاءات واستخراج المعلومات المالية من البنوك، وتحليلها، والتفاوض بشأن معايير عالمية للتنظيم المالي وتبادل المعلومات، أو كيف ساعدت هذه الأنشطة الولايات المتحدة على تحقيق أهدافها. ومن المفيد أن ساراتي يستهل كتابه بعرض تاريخ موجز للجزاءات الاقتصادية، بدءا من حرب البيلوبونيز في عام ٤٣٢ قبل الميلاد وانتهاء بالجزاءات الموجهة التي فرضتها إدارة الرئيس كلينتون على نظام ميلوسوفيتش، وتجار المخدرات الكولومبيين، وحزب الله، والقاعدة في التسعينات.

وبنهاية الكتاب، يتطرق ساراتي إلى بعض الانعكاسات الأوسع للسياسات التي اتبعها هو وزملاؤه خلال عقد ما بعد ٩/١١. وعلى وجه الخصوص، يشير المؤلف إلى أن حرب الخزانة قد فتح الباب أمام المشكلات وأن الاقتصاد الأمريكي والقطاع المالي يمكن أن يكونا ذاتهما عرضة لخطوات مماثلة يقوم بها المنافسون الماليون والاقتصاديون. ولو كانت حرب الخزانة فعالة كما يقول ساراتي، فلعله من الأجدى أن تؤخذ تحذيراته على محمل الجد.

جودي مايرز
المستشار القانوني العام المساعد
إدارة الشؤون القانونية في صندوق النقد الدولي

التغير لمواكبة العصر



ستيفن بيل وهوي فينغ
Stephen Bell and Hui Feng

صعود بنك الصين الشعبي

The Rise of the People's Bank of China

Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, 2013, 384 pp., $55.00 (cloth).

بنك الصين الشعبي، وهو البنك المركزي لجمهورية الصين الشعبية، أكبر بنك مركزي في العالم، حسب بعض المقاييس. ففي نهاية عام ٢٠١٢، قدر بنك ستاندرد تشارترد البريطاني الميزانية العمومية لبنك الصين بمبلغ ٤,٥ تريليون دولار، أي أعلى من الميزانية العمومية للبنك المركزي الأوروبي (٣,٥ تريليون دولار)، والاحتياطي الفيدرالي الأمريكي (٣ تريليون دولار). ومقارنة بهذين البنكين وغيرهما من البنوك المركزية الكبرى، مثل بنك انجلترا وبنك اليابان، يتميز بنك الصين المركزي من وجوه كثيرة. فبحكم أنه لم يتأسس إلا في عام ١٩٤٨، يكون حديث السن نسبيا، إلا أنه ترأس أسرع تحول هيكلي لاقتصاد كبير في تاريخ العالم. والأهم من ذلك، من وجهة نظر مؤلفي هذا الكتاب، أنه تغير في اقتصاد قام بتنفيذ إصلاحات اقتصادية على أساس السوق مع الاحتفاظ في الوقت نفسه بنظام سياسي سلطوي.

وفي كتاب صعود بنك الصين الشعبي، يروي ستيفن بيل وهوي فينغ قصتين متمايزتين: الأولى هي كيف أن البنك تطور داخل النظام السياسي الصيني، وثانيا، كيف تطورت علاقته بالاقتصاد الصيني والاقتصادات العالمية بمضي الوقت. ومن السهل أن ننسى مقدار التغير الذي شهده النظام المالي والاقتصادي في الصين، ومدى اختلاف التحديات التي فرضتها الأزمة المالية الآسيوية وبداية إصلاح ما بعد عام ١٩٧٨ وفترة الانفتاح عن التحديات المفروضة اليوم. ويعرض القسم الثاني مناقشة لأسعار الأصول وسياسة سعر الصرف الصينية، كمسألتين مهمتين تشغلان البنك المركزي في الوقت الحالي، في سرد تاريخي بتسلسل زمني واضح. إلا أن الهدف من هذا القسم هو بيان الطريقة التي تصدى بها البنك لتحديات متعاقبة، وليس تقييم مدى جودة أدائه، أو ما كان يمكن أن يحدث.

ويهيمن على النصف الأول من الكتاب تركيز مؤسسي وسردي، يمكن أن يجد القارئ العام صعوبة في قراءته. إلا أنه يثير عددا من الرؤى المفيدة، منها أن تحرير الاقتصاد الصيني لم يكن يتطلب فقط تراجع دور الدولة عن التخطيط المركزي، وإنما كان يتطلب أيضا تحركا طليعيا من جانب الدولة باتجاه التنظيم. وكانت الحاجة إلى تجميع ائتلاف مؤيد للإصلاح في الصين سببا لتفويض سلطة صناعة القرار الاقتصادي إلى المقاطعات، وهي عملية أصبحت الآن عنصرا حاسما في الاستراتيجية الاقتصادية للصين إلى حد أن مصدرها ليس موضع تساؤل عموما. ويعرض النصف الأول من الكتاب أيضا سؤالا (حسمه الاقتصاديون) بشأن ما إذا كان ينبغي أن تكون البنوك المركزية مستقلة، ولماذا، في إطار مثير للاهتمام.

ولكن مع هذا التركيز المؤسسي وليس الاقتصادي الكلي، يبالغ المؤلفان بين الحين والآخر في مدى ما ذهب إليه بنك الصين المركزي في تطوره فيذكران السياسات المصرفية التي يرجح بدرجة أكبر أن تكون أدوات لا بد منها، كدليل على مرونته، أو باعتبارها آثارا للنظام السياسي الصيني. وعلى سبيل المثال، تحدد العمليات النقدية للبنك الأهداف الكمية للائتمان والمجملات النقدية وأسعار الفائدة، بخلاف البنوك المركزية في الاقتصادات المتقدمة، التي تقوم في الظروف العادية بالتركيز على سعر واحدة للفائدة الموجهة يؤثر على سوق النقد في الأجل القصير.

إلا أن منهج البنك المركزي الصيني شائع في البلدان التي تتسم نظمها المالية بسيولة كبيرة، بغض النظر عن توجهها السياسي. وفي الاقتصادات التي تشبه الاقتصاد الصيني، حيث أسعار الفائدة للبنوك خاضعة للتنظيم، يكون من شبه المستحيل تحقيق أهداف السياسة النقدية بالاقتصار على استخدام سعر الإقراض الذي يحدده البنك المركزي. ولو كانت تجارب الاقتصادات الصاعدة الأخرى قد ذُكرت في هذا الموضع لكان ذلك مفيدا لأغراض المقارنة، ولبيَّن الشوط الذي يظل من الضروري أن تقطعه الصين، نظرا لأن النظام المالي الصيني لا يزال يخضع لقيود أكبر من القيود التي تخضع لها النظم المالية في الأسواق الصاعدة الكبيرة الأخرى. وبالمثل، فإن تصنيف المؤلفين للصين كاقتصاد في طور التحول وليس

يتميز بنك الصين المركزي من وجوه كثيرة.

اقتصادا صاعدا يشعر القارئ بقدم هذا التصنيف، أو على الأحرى ربما يشير إلى تركيز تنظيري على ظروف الصين السياسية وليس ظروفها الاقتصادية. فمنذ عشرين عاما، ربما كانت المجموعة الاقتصادية النظيرة للصين هي بلدان أوروبا وآسيا الوسطى التي تقوم بإصلاحات مشابهة، ولكن بعد انضمام ١١ بلدا منها إلى الاتحاد الأوروبي في حين ظلت الصين مركز الإنتاج الصناعي والتجاري على مستوى العالم، فإن هذا التصنيف يبدو أقل ملاءمة.

ويعكس صعود الصورة العامة العالمية لبنك الصين الشعبي اهتماما متزايدا بثاني أكبر اقتصاد في العالم. وربما يكون الكتاب مخيبا لرجاء القراء الذين يلتمسون تقييما استشرافيا لوجهة الاقتصاد الصيني، ولطريقة استمرار البنك في تعريف دوره مع تزايد نفوذ الصين. ولكن بالنظر إلى تاريخ الصين غير الاعتيادي والتحديات الديناميكية التي تواجهها، فبالنسبة للقراء الذين يلتمسون كتابا يعرض تطور بنكها المركزي في سياق هيكلها المؤسسي الفريد، فسيكون صعود بنك الصين الشعبي موضع ترحيبهم.

جيمس والش
اقتصادي أول
إدارة آسيا والمحيط الهادئ في
صندوق النقد الدولي