منظمة الدول المصدرة للبترول (أوبك):
نشأتها وتطورها والتحديات التي تواجهها

ماجد بن عبد الله المنيف

محافظ المملكة العربية السعودية لدى أوبك.

مقدمة

لم تنل منظمة للدول النامية من الاهتمام في الدوائر الغربية، سواء الإعلامية أو الرسمية أو الأكاديمية منها، ما حظيت به منظمة الدول المصدرة للبترول (أوبك)، فالمنظمة التي أنشئت عام ١٩٦٠ في بغداد من خمس دول مصدرة للبترول (هي السعودية والعراق وإيران والكويت وفنزويلا) لغرض تجميع وتنسيق مواقفها تجاه الشركات البترولية الغربية التي كانت تسيطر على عمليات الإنتاج في تلك الدول، لم يتوقع مؤسسوها أن يكون لها ذلك الدور الذي تبوّأته بعد عقد من إنشائها في العلاقات الاقتصادية وعلاقات الطاقة الدولية.

وقد انضم إلى المنظمة تباعاً دول عدة، وكانت أنغولا آخر الدول المنضوية في عضوية المنظمة في بداية عام ٢٠٠٧، حتى وصلت عضوية المنظمة إلى ثلاثة عشر عضواً[(١)]. وتضم المنظمة في عضويتها دولاً يقل عدد سكانها عن مليون نسمة (قطر)، وأخرى يزيد عن مئة مليون نسمة (إندونيسيا ونيجيريا)، وجمعت بين دول من توجهات سياسية واقتصادية مختلفة، بل أيضاً مستويات احتياطي وإنتاج وصادرات متباينة، كما يوضح الجدول رقم (١). وفي أوقات عدة كانت بعض دول المنظمة في حالة عداء وحرب، لكن المنظمة استمرت لأكثر من أربعة عقود بسبب وجود مصالح بترولية مشتركة بين دولها الأعضاء، وبسبب وزنها العالمي من حيث حجم الاحتياطي والصادرات البترولية، وكذلك بسبب دور البترول في ميزان الطاقة العالمي.

الجدول رقم (١)
خصائص دول أوبك (عام ٢٠٠٦)

الدولة	عام الانضمام	عدد السكان (مليون نسمة)	الاحتياطي (بليون برميل)	الإنتاج (م. ب. ي.)	دخل الفرد (دولار/ سنة)
الجزائر	١٩٦٩	٣٣,١٣	١٢,٢	١,٣٦٩	٣٤٦٢
أنغولا	٢٠٠٧	١٦,٤١	٩,٠٣٥	١,٣٩٢	٢٦٦٧
إندونيسيا	١٩٦٢	٢٢٣,٥٧	٤,٣٧	٠,٨٨٣	١٦٢٩
إيران	١٩٦٠	٦٩,٤٨	١٣٨,٤	٤,٠٧٣	٣٠٥٨
العراق	١٩٦٠	٢٩,٥٨	١١٥,٠	٢,٠٢٠	١٣٦٣
الكويت	١٩٦٠	٢,٨	١٠١,٥	٢,٦٦٤	٣٤٣٩٤
ليبيا	١٩٦٢	٥,٩٧	٤١,٤٦	١,٧٥١	٨٤٣٣
نيجيريا	١٩٧١	١٣٤,٤١	٣٦,٢٢	٢,٢٣٤	٨٥٨
قطر	١٩٦١	٠,٨٥	١٥,٢١	٠,٨٠٣	٦١٩٧٧

يتبع

(١) أعلنت الإكوادور التي انضمت إلى أوبك عام ١٩٧٥ انسحابها من المنظمة عام ١٩٩٢، وقرر المؤتمر حينذاك تعليق عضويتها إلى حين الوفاء بالتزاماتها للمنظمة. وفي تشرين الأول/ أكتوبر ٢٠٠٧ استعادت الإكوادور عضويتها في المنظمة بعد تعهدها بالوفاء بتلك الالتزامات وإعلان رغبتها في العودة إلى صفوف العضوية.

تابـــع

السعودية	١٩٦٠	٢٣,٤٩	٢٦٤,٢٥	٩,٢٠٨	١٤٧٧٠
الإمارات	١٩٦٧	٤,٧٦	٩٧,٨	٢,٥٦٨	٣٥٣٧٥
فنزويلا	١٩٦٠	٢٧,٠٣	٨٧,٠٤	٣,١٠٧	٦٧٣٥
أوبك		٥٧١,٤٧	٩٢٢,٤٨	٣٢,٠٧٢	٣١٢٨
النسبة إلى العالم (مئوية)		٩,٠	٧٧,٢	٤٤,٥	(٤٩/١,٨)

المـــصـــدر: *OPEC Annual Statistical Bulletin, 1996* (Vienna: Organization of Petroleum Exporting Countries (OPEC), 1996).

ويربط البعض إنشاء المنظمة وفعاليتها بالحرب الباردة بين الشرق والغرب، وأن انتهاء تلك الحرب وتداعيات العولمة وانفتاح الأسواق ينفي الحاجة إلى المنظمة، وإلى تدخلها في آليات السوق البترولية. وهذا التصور غير صحيح، فالمنظمة من جهة مرتبطة أكثر بطبيعة سلعة البترول كمورد ناضب، وشكل ملكية ذلك المورد، وطبيعة صناعته الكثيفة الرأس مال، وتنظيم سوقه منذ اكتشاف البترول، بداية باحتكار شركة ستاندرد أويل الأمريكية، مروراً بإدارة ما عرف بهيئة سكة حديد تكساس للسوق، وبعدها سيطرة الشركات العالمية الكبرى المعروفة بـ «الأخوات السبع» (سبع شركات، أربع منها أمريكية، وواحدة فرنسية، وواحدة بريطانية، وواحدة هولندية/ بريطانية) قبل الحرب العالمية الثانية وبعدها، وهو مرتبط أيضاً بحقيقة جيولوجية ـ سياسية ـ اقتصادية تتمثل ببعد مناطق تركز احتياطي وإنتاج البترول عن مناطق تركّز استهلاكه منذ بداية اكتشافه وحتى الآن. وقد ارتبط قيام ونجاح أوبك طوال تاريخها بمبدأ سيادة الدول على مواردها، ومنها البترول الذي أقرته الأمم المتحدة.

أولاً: نشأة المنظمة

تم إنشاء منظمة الدول المصدرة للبترول (أوبك) في مؤتمر في بغداد في أيلول/ سبتمبر ١٩٦٠ حضره مندوبون من خمس دول، هي: السعودية والعراق والكويت وإيران وفنزويلا. وجاء هذا المؤتمر بعد مؤتمر البترول العربي الأول عام ١٩٥٩ الذي عقد في القاهرة من خلال جامعة الدول العربية، والذي شاركت فيه كل من إيران وفنزويلا بصفة مراقب[٢]. وكان الاهتمام الأساسي لمؤتمر البترول العربي في حينه منصبّاً على العلاقة بين حكومات الدول المنتجة للبترول (وخصوصاً دول الشرق الأوسط منها) وشركات البترول العالمية العاملة في تلك الدول في إطار نظم من الامتيازات للتنقيب عن البترول وإنتاجه واستغلاله في تلك الدول. وكانت اتفاقات الامتياز قد أبرمت بين تلك الشركات والحكومات بشكل غير متكافئ، إذ كان الطرف

(٢) حضر الشيخ عبد الله الطريقي (الذي كان حينها مديراً عاماً لشؤون الزيت والمعادن في وزارة المالية، وذلك قبل إنشاء وزارة البترول والثروة المعدنية عام ١٩٦١) مؤتمرات البترول العربية ومؤتمر بغداد (الذي أنشئت على أثره منظمة أوبك) ممثلاً المملكة العربية السعودية. انظر: محمد بن عبد الله السيف، **عبد الله الطريقي: صخور النفط ورمال السياسة** (بيروت: رياض الريس للكتب والنشر، ٢٠٠٧).

الأول (الشركات) في مركز تفاوضي أقوى من الطرف الثاني (حكومات الدول المنتجة)، سواء بسبب دعم حكوماتها التي كانت إما مستعمِرة (بكسر الميم) أو تربطها اتفاقات حماية مع العديد من حكومات تلك الدول، أو كان لدى الشركات المعرفة والدراية بجيولوجية المناطق التي ترغب في استغلالها أكثر من المفاوضين من الحكومات، أو كانت الحكومات في أمسّ الحاجة إلى الإيرادات، الأمر الذي جعلها تتغاضى عن شروط مجحفة بحقها في تلك الاتفاقيات.

وتميزت الحقبة التي تم إبرام اتفاقات الامتياز فيها، وخصوصاً في منطقة الشرق الأوسط في ما بين الحربين العالميتين، بهيمنة شركات البترول الكبرى على سوق البترول العالمي، وامتلاكها معظم الاحتياطي العالمي، وسيطرتها على أغلب مناطق الإنتاج في العالم، وفي جميع مراحل الصناعة البترولية: الاستكشاف والتنقيب، والاستخراج، والنقل، والتكرير، والتوزيع والتسويق. وكان من نتيجة تلك الهيمنة تحكّم الشركات صاحبة الامتياز بكميات الإنتاج والأسعار، وبالتالي ما يمكن أن تنالة حكومات الدول المنتجة من إيرادات، سواء على شكل ضرائب أو ريع أو غير ذلك. ولكن وضع الشركات ونطاق عملياتها ونظم الامتياز والعلاقات مع الحكومات بدأ في التغيّر تدريجياً بعد الحرب العالمية الثانية.

وفي الإطار السياسي، نال العديد من دول العالم (ومنها دول منتجة ومصدّرة للبترول) استقلاله، وبدأ كذلك مسار تنمية تلك الدول الاقتصادية والاجتماعية، وتسنّم قيادة تلك التنمية جيل ذو رؤية جديدة. وكان دور البترول وعلاقة الحكومة بالشركة صاحبة الامتياز أحد أبرز القضايا التي واجهتها تلك الحكومات، ونجم عنها نزاعات حسم بعضها بشكل عنيف (انقلاب عام ١٩٥٢ في إيران)، أو بتعديل نظم الامتياز لإعطاء حكومات الدول حصة أكبر من عوائد البترول المستخرج من أراضيها، أو إعطاء مواطنيها دوراً أكبر في قرارات الشركات صاحبة الامتياز. وقد تميزت حقبة ما بعد الحرب العالمية الثانية بانتشار الشعور الوطني والقومي وتنامي حركاته.

أما في الإطار الاقتصادي، فقد أدت عملية إعادة بناء أوروبا واليابان اللتين دمرتهما الحرب العالمية الثانية إلى تزايد الطلب على البترول، وخصوصاً من منطقة الشرق الأوسط القريبة من أسواقهما وذات الاحتياطي والقدرات الإنتاجية العالية، ففي خلال عقد الخمسينيات مثلاً تضاعف الطلب العالمي وتضاعف معه الإنتاج من الشرق الأوسط وفنزويلا من ٣,٣ مليون برميل يومياً عام ١٩٥٠ إلى ٧,٤ مليون برميل يومياً عام ١٩٥٩. وأدى ذلك النمو في الطلب إلى البحث عن مناطق إنتاج أخرى خارج سيطرة الشركات الكبرى المشار إليها. لذلك دخلت شركات مستقلة عن التنظيم الاحتكاري للشركات الكبرى للمنافسة في بعض مراحل الصناعة البترولية، وبشروط مالية وتقنية أفضل لحكومات الدول المنتجة، مقارنة بتلك التي كانت سائدة في ظل نظم الامتيازات التقليدية. وتزامن ذلك أيضاً مع تباطؤ نمو الإنتاج من الولايات المتحدة بسبب شيخوخة بعض حقولها (عدا ألاسكا) وتراجعها عن مركز الصدارة في الصادرات العالمية الذي تبوأته لعقود عدة منذ بداية القرن العشرين، وذلك لصالح منطقة الشرق الأوسط وفنزويلا.

وأدت تلك التغيّرات السياسية والاقتصادية إلى تخلخل العلاقات الاحتكارية للشركات الكبرى، التي لجأت إلى أمور عدة للمحافظة على هيمنتها وقدرتها الاحتكارية، منها تخفيض الأسعار في الأسواق العالمية للتأثير في منافسيها. ونتج من ذلك تخفيض إيرادات الدول المنتجة، وتذمرها المتكرر من التصرف المنفرد للشركات. وكان مؤتمر البترول العربي الأول المشار إليه، وإلى حدّ ما المؤتمر الثاني (في تشرين الأول/ أكتوبر ١٩٦٠) المجال الرئيسي لحكومات الدول المنتجة للعمل من خلال ثلاثة مبادئ شكلت مرتكزاً لقيام أوبك وتطورها: **أول** هذه المبادئ أن تعديل مسار العلاقة غير المتكافئة بين شركات البترول العالمية والحكومات موضوع ذو أبعاد عدة، فهو عالمي، وليس عربياً فقط، وهو ليس مجرد علاقة ذات جانب مالي فحسب، بل هناك جوانب متعلقة بالإنتاج والتسويق وغيرهما. ويتمثل **ثاني** تلك المبادئ في أن مواجهة تكتل الشركات تتطلب تكتلاً موازياً من الحكومات لتقوية مركزها التفاوضي. أما المبدأ **الثالث**، فهو أن مبدأ سيادة الدول، الذي أصبح أكثر قوة وتأثيراً بعد الحرب العالمية الثانية، يشمل أيضاً سيادتها على مواردها، ومنها البترول.

وكان اجتماع بغداد المشار إليه لغرض التشاور بين الدول المشاركة حول أفضل السبل لمواجهة قيام الشركات من طرف واحد بإجراء تخفيضات متكررة في الأسعار، إذ لم يكن مطروحاً قبيل المؤتمر إنشاء منظمة لذلك الغرض. ولكن كان للظرف السياسي آنذاك، والدور الذي قام به رؤساء بعض الوفود المشاركة (وخصوصاً عبدالله الطريقي رئيس الوفد السعودي، وبيريز ألفونسو رئيس الوفد الفنزويلي) أثر مهم في إقناع الوفود الأخرى بالتعجيل بالاتفاق. وكان لفؤاد روحاني رئيس وفد إيران دور في صياغة إعلان قيام المنظمة التي نصّ دستورها في ما بعد على الأهداف التالية:

١ ـ تنسيق وتوحيد السياسات البترولية للدول الأعضاء، وتحديد أفضل السبل لحماية مصالحها، فرادى ومجتمعة.

٢ ـ إيجاد السبل والوسائل لتحقيق استقرار في الأسعار في أسواق البترول العالمية لغرض إنهاء التقلبات الضارة وغير الضرورية.

٣ ـ الاهتمام دوماً بمصالح الدول المنتجة، وضرورة تأمين دخل مستقر لها، إضافة إلى تأمين إمدادات اقتصادية وذات كفاءة ومستقرة من البترول للدول المستهلكة، وعائد عادل لمن يستثمر في صناعته.

ومما يدلّ على بعد نظر الآباء المؤسسين أن أهداف المنظمة التي صيغت منذ حوالى نصف قرن لا تزال سارية وذات أهمية حتى الآن، على الرغم من تغيّر الكثير من العلاقات الاقتصادية والسياسية الدولية، وتغيّر هيكل صناعة البترول العالمية منذ إنشاء المنظمة، إذ لم يعد للشركات العالمية التي سبقت الإشارة إليها الهيمنة على علاقات السوق، وذلك بدخول الصناعة شركاتٌ أخرى، منها شركات البترول الوطنية للدول المنتجة في أوبك وغيرها، التي استفاد بعضها من سيطرة حكومات الدول المنتجة على احتياطي البترول وقرارات إنتاجه في

أراضيها من خلال التأميم أو التملك، وكذلك دخول مناطق إنتاج جديدة (بحر الشمال وألاسكا وغيرهما) وتغيّر أنماط الاستهلاك وآليات التسعير، وأمور أخرى.

ومع أن إنشاء المنظمة قوبل بالترحاب والإشادة في حينه من قبل شعوب الدول المنتجة باعتباره وسيلة لتقوية المركز التفاوضي لحكومات الدول في مواجهة شركات البترول العالمية صاحبة الامتياز في تلك الدول، إلا أنه لم يلق اهتماماً من الشركات أو المجتمع الدولي آنذاك. وقد تجلى عدم اكتراث المجتمع الدولي بالمنظمة برفض سويسرا منحها صفة المنظمة الدولية التي تتمتع بحصانة المنظمات الدولية المماثلة، وقيام النمسا بذلك عام ١٩٦٥ (ومن هنا جاء اختيار فيينا مقراً لأمانتها العامة)، بل إن الإشارة في مسمى المنظمة إلى «بلدان» (Countries) عوضاً عن «دول» (States) كان إيحائياً، إذ إن الكويت التي شاركت في مؤتمر بغداد لم تكن قد نالت استقلالها بعد، وكذلك كل من قطر وأبو ظبي اللتين انضمتا إلى المنظمة عامي ١٩٦١ و١٩٦٧ على التوالي، ولم تنالا استقلالهما إلا بعد سنوات من ذلك. وتمثل عدم الاكتراث أيضاً بإصرار الشركات على التفاوض مع الحكومات فرادى في الموضوعات المُختلف عليها.

ثانياً: أجهزة المنظمة

تتخذ المنظمة قراراتها وتمارس دورها في علاقات البترول والطاقة العالمية من خلال الأجهزة الرئيسية التالية:

١ ـ المؤتمر الوزاري

وهو أعلى سلطة في المنظمة، ويتألف من وزراء الطاقة أو البترول في الدول الأعضاء، ويتخذ قراراته الجوهرية بالإجماع، مثل القرارات المتعلقة بتحديد سقف الإنتاج أو مستويات الإنتاج لدولة أو السعر المستهدف (حتى عام ٢٠٠٥) أو تعيين أمين عام للمنظمة أو الموافقة على استراتيجياتها، ويترأسه سنوياً أحد وزراء دول المنظمة، ويمثل المؤتمر أمام الآخرين. وبسبب خاصية الإجماع، تبرز الخلافات بين الدول، وخصوصاً عندما يتعلق الأمر بالسقف أو مستويات الإنتاج. وبينما كانت الخلافات عاصفة، وخصوصاً خلال عقد الثمانينيات، إلا أنها أخذت مؤخراً تتسم بالحدّ الأدنى لأسباب عدة أهمها النأي بالمنظمة عن الخلافات السياسية لأعضائها بالتركيز على المصالح البترولية المشتركة. كما يمكن للمؤتمر تشكيل لجان مختصة من أعضائه، مثل لجنة مراقبة السوق.

٢ ـ مجلس المحافظين

وهو السلطة التي تتابع مهام الأمانة العامة المالية (بما في ذلك الميزانية السنوية ومساهمات الدول الأعضاء المتساوية فيها) والإدارية وجدول أعمال المؤتمر الوزاري وعلاقات المنظمة بالمنظمات والدول الأخرى، ويتكون من ممثلين من الدول الأعضاء، ويرفع مجلس المحافظين توصياته أو قراراته إلى المؤتمر الوزاري. وتتناوب الدول في ترؤس المجلس سنوياً بحسب الترتيب الأبجدي.

٣ ـ لجنة أوبك الاقتصادية

وهي الجهة الفنية التي تعنى بتحليل أوضاع السوق والتوقعات المستقبلية، وتتكون من خبراء يمثلون الدول الأعضاء، ويرأسها الأمين العام، وترفع تقريرها إلى المؤتمر الوزاري. وتنظر في الدراسات المتخصصة التي تقوم بها الأمانة العامة حول الموضوعات ذات الأهمية.

٤ ـ الأمانة العامة

وتتألف من الأمين العام ومدراء الإدارات والموظفين العاملين في فيينا، وهم إما مرشحون من الدول الأعضاء أو يتم اختيارهم من المتقدمين من مختلف دول العالم على أساس الكفاءة.

ثالثاً: تطور المنظمة

يمكن تقسيم مراحل تطور المنظمة منذ إنشائها حتى الآن إلى ست مراحل مرتبطة بالتغيّرات التي مرت بها أو علاقات السوق التي عملت في ظلها. وهذه المراحل هي كالآتي:

١ ـ مرحلة التأسيس (١٩٦٠ ـ ١٩٦٤)

تركّز اهتمام المنظمة ودولها في هذه المرحلة على بناء أجهزتها وتحديد وضعها في ظل القانون الدولي، إذ عملت أمانتها العامة حتى نهاية هذه المرحلة من مدينة جنيف ومن دون حصانات دولية. وقد بدأت المنظمة بإجراء الدراسات حول السوق وكيفية تعزيز دورها. وانضمت إلى المنظمة خلال تلك الفترة إندونيسيا وقطر وليبيا، وكان انضمام الأخيرة ذا مغزى، باعتبار أنها أول عضو ينضم إلى المنظمة من قارة أفريقيا، وباعتبار أن أغلب الشركات العاملة في ذلك البلد كانت مستقلة. وخلال تلك المرحلة كانت الشركات الكبرى لا تزال تتمتع بالسيطرة على علاقات السوق، وعلى معظم البترول الذي يتم تداوله عالمياً[٣].

٢ ـ مرحلة التمكين (١٩٦٥ ـ ١٩٦٩)

في هذه المرحلة اتضح وضع المنظمة في ظل القانون الدولي بانتقالها إلى فيينا، وكذلك اعتراف اللجنة الاجتماعية والاقتصادية للأمم المتحدة بها كمنظمة دولية. وقد حققت ما اعتبر أول مكسب جماعي لأعضائها بقبول الشركات مبدأ «تنفيق الريع» الذي من خلاله جرى تعديل طريقة احتساب عوائد الدولة الضريبية بشكل يزيد منها. وانضمت إلى عضوية المنظمة خلال تلك الفترة كل من الجزائر وإمارة أبوظبي (أصبحت الإمارات العربية المتحدة عضواً عام ١٩٧٤)، وبدأ الوضع الاحتكاري للشركات الكبرى بالتقوّض خلال الفترة نفسها من جراء تزايد الإنتاج من الشركات المستقلة، وكذلك تحسن القدرات التفاوضية للحكومات مقابل الشركات صاحبة الامتياز، واتخاذ التنسيق بين الحكومات البعد المؤسسي من خلال أوبك.

(٣) حول المرحلتين الأولى والثانية، انظر: Ian Skeet, *OPEC: Twenty-five Years of Prices and Politics*, Cambridge Energy Studies (Cambridge; New York: Cambridge University Press, 1988).

٣ ـ مرحلة أخذ المبادرة (١٩٧٠ ـ ١٩٧٣)

قد تكون هذه المرحلة إحدى أهم المراحل في مسار المنظمة، إذ تمّ في بداياتها التفاوض لأول مرة بشكل جماعي مع الشركات لتعديل ما كان يعرف بـ «الأسعار المعلنة» التي كانت تحدّدها الشركات، وتحسب تبعاً لها العائدات الضريبية للحكومات. وفي هذه المرحلة دخلت الشركات العاملة في منطقة الخليج في مفاوضات مع أعضاء المنظمة في تلك المنطقة لتعديل أسعار الزيوت المصدّرة منها، وهو ما عرف حينها بـ «اتفاق طهران»، وكذلك مع أعضاء المنظمة المصدّرين من موانئ البحر المتوسط أو ما عرف حينها بـ «اتفاق طرابلس»، أو تعديل الأسعار في كلتا المنطقتين لتعويض الدول عن تخفيض سعر صرف الدولار حينذاك، أو ما عرف بـ «اتفاق جنيف». وفي هذه المرحلة دخلت بعض دول أوبك في منطقة الخليج في مفاوضات جماعية مع الشركات لتغيير الصيغ التعاقدية لامتيازاتها بما عرف بـ «اتفاقية المشاركة» التي هدفت إلى دخول الحكومات شريكاً في امتلاك أصول الشركات العاملة لديها، وما يتبع ذلك من دور في قراراتها. وكان كل هذا يتم على خلفية تأميم المصالح البترولية (في العراق وليبيا والجزائر مثلاً) أو التهديد بها في دول أخرى. هذا مع أخذ دول المنظمة الصدارة في تزويد العالم باحتياجاته من البترول وتوقع تزايد أهمية ذلك الدور، الأمر الذي أجبر الشركات على تقديم تنازلات ما كانت على استعداد لتقديمها في ما سبق.

وجاءت اللحظة الفاصلة في أواخر عام ١٩٧٣ وأوائل عام ١٩٧٤ لتعدل من ميزان القوى وبشكل جذري، إذ على خلفية ارتفاع الأسعار الفورية بعد حرب تشرين الأول/ أكتوبر ١٩٧٣ اجتمع مندوبو دول أوبك مع مندوبي الشركات للاتفاق على تعديل الأسعار المعلنة التي تحتسب منها الضرائب. وبعد تعثر المفاوضات، قرّرت الدول الأعضاء من خلال أوبك قيامها هي بذلك، ومن دون موافقة الشركات العاملة لديها، أي أن هذه المرحلة شهدت انتقال قرار التسعير (الذي كان طوال عقود لدى الشركات) من قرار تفاوضي بين الحكومات والشركات العالمية إلى قرار لدى حكومات الدول، واتخاذ منظمة أوبك دور التنسيق بالنسبة إلى مستوى تلك الأسعار التي أصبحت تعرف منذ ذلك الحين بـ «الأسعار الرسمية».

٤ ـ مرحلة السيطرة (١٩٧٤ ـ ١٩٨٢)

تعرف هذه المرحلة من مسيرة المنظمة بـ «الذهبية»، إذ أصبحت المنظمة فيها متحكمة بقرار تسعير البترول عالمياً من خلال تحديد سعر ثابت لما أطلق عليه «سعر زيت الإشارة»، وكان حينها من نوع «الزيت العربي الخفيف» الذي تنتجه السعودية، ويتم تغيير هذا السعر من وقت إلى آخر من خلال اتفاق بين الدول الأعضاء، إضافة إلى اتفاقها على فروق سعرية بين زيت الإشارة والزيوت الأخرى، مع ترك مستويات الإنتاج لقرار كل دولة على حدة. ومع أن تحديد «سعر زيت الإشارة» والفروق السعرية كان مجالاً للخلافات في ما بين الدول الأعضاء، إلا أن قبول السعر عند المستوى الذي تتفق عليه أوبك كان ممكناً، لأن دول المنظمة حينذاك كانت تسيطر على حوالى نصف الإنتاج العالمي، وحوالى ثلاثة أرباع تجارته العالمية، ولأن هيكل السوق جعله ممكناً نظراً إلى كون الجزء الأكبر من

البترول يباع بعقود ذات آجال طويلة، ولأن دور السوق الفورية كان محدوداً.

وكان لتلك المرحلة أصداؤها العالمية، **أحدها** شعور الدول النامية الأخرى أنه بالنظر إلى تجربة أوبك، بإمكان تغيير قواعد النظامين التجاري والنقدي الدوليين اللذين كانا (وربما لا يزالان) يميلان إلى صالح مجموعة الدول الصناعية، لذلك انطلق خلال الفترة وبتأييد من أوبك ما عُرف بحوار الشمال والجنوب. وتمثل الصدى **الثاني** لسيطرة أوبك بتداعي الدول الصناعية بمبادرة من الولايات المتحدة (ووزير خارجيتها آنذاك هنري كيسنجر) لإنشاء تجمع خاص بها هو «وكالة الطاقة الدولية» ومقرها باريس لتنسيق سياساتها في مجال الطاقة (وبشكل غير مباشر التصدّي لأوبك) من خلال تنويع مصادر الطاقة وتنويع واردات البترول وغير ذلك. أما الصدى **الثالث** والأخير، فكان اشتداد الحملة الإعلامية، خصوصاً في الدول الصناعية، على أوبك ووصمها بالكارتل وغير ذلك من نعوت. وبينما لم يثمرحوار الشمال والجنوب نتائج ملموسة لأسباب عدة لا مجال لذكرها هنا، استطاعت وكالة الطاقة الدولية تحقيق العديد من أهدافها، مثل تقليص الاعتماد على البترول وبناء احتياطي بترولي استراتيجي لأعضائها، واستمر الانطباع العام والتغطية الإعلامية السلبية عموماً حول أوبك في الدول الصناعية المستهلكة.

وتميزت تلك المرحلة باكتمال تملك أو تأميم أصول الشركات البترولية صاحبة الامتياز في أغلب دول أوبك، وتأسيس أو تدعيم شركات البترول الوطنية المملوكة جزئياً أو كلياً من حكومات الدول الأعضاء، وأصبحت الشركات العالمية في الغالب مشترية للبترول الخام من الشركات الوطنية، أي نتج من ذلك تفكك «التكامل الرأسي» لصناعة البترول العالمية الذي كان صفة غالبة لها منذ بدء تلك الصناعة، إذ حدث شبه انفصال على النطاق العالمي في ما بين مراحل الاستكشاف والتنقيب والإنتاج من جهة، ومراحل التكرير والتسويق من جهة أخرى. وتميزت تلك الفترة أيضاً بسنوات ما عرف بـ«الطفرة الاقتصادية» في تلك الدول بمزاياها ومثالبها.

٥ ـ مرحلة الانحسار (١٩٨٢ ـ ١٩٨٦)

كانت هذه مرحلة حرجة في تاريخ المنظمة، إذ إن العديد من العلاقات الذي أفرزتها المرحلة السابقة أخذت تعمل في غير توجهات المنظمة أو سياساتها، فنظام تحديد أسعار وفروق ثابتة بين الأسعار لم يصمد في ظل تفكك «التكامل الرأسي» للصناعة والتنافس بين الدول على المشترين، وقد أدت الظروف السياسية (الثورة الإيرانية واندلاع الحرب العراقية ـ الإيرانية) إلى تبني المنظمة أسعاراً مرتبطة بالأزمات والدفاع عنها. ونجحت الدول الصناعية الأعضاء في وكالة الطاقة الدولية بتنويع مصادر الطاقة وإمدادات البترول، بل استطاعت خلال هذه الفترة ولأطول فترة في التاريخ الحديث من الفصل بين النمو الاقتصادي ونمو الطلب على البترول لديها بسبب الأسعار المرتفعة نسبياً من جهة، وإجراءات الترشيد التي اتخذتها من جهة أخرى، الأمر الذي أدى إلى انخفاض «كثافة استهلاك البترول» لدى مجموعة الدول الصناعية من ١,٣ برميل لكل ١٠٠٠ دولار ناتج محلي إجمالي عام ١٩٧٤ إلى ٠,٧٧ برميل عام ١٩٨٦. وأدى هذا الأمر إلى انحسار طلب تلك الدول على البترول من أعلى مستواه في

السبعينيات عند ٤٤ مليون برميل يومياً (م. ب. ي.) عام ١٩٧٨ إلى أدنى مستواه في الثمانينيات عند ٣٦ مليون برميل يومياً عام ١٩٨٣. كما أدت الأسعار المرتفعة أيضاً، إضافة إلى السياسات الضريبية والتشجيعية الأخرى، إلى زيادة الإنتاج من مناطق خارج أوبك من ١٨,٧ مليون برميل يومياً عام ١٩٧٤ إلى ٢٩ مليون برميل يومياً في عام ١٩٨٥[٤].

وكان من الطبيعي في ظل تلك الظروف أن ينخفض إنتاج أوبك من أعلى مستوى في السبعينيات عند ٣١,٤ مليون برميل يومياً عام ١٩٧٩ إلى أدنى مستوى في الثمانينيات عند ١٦,٧ مليون برميل يومياً عام ١٩٨٥. ولم تتكيف قرارات أوبك بشكل يتناسب مع تغيّر الظروف والعلاقات بالسوق، فقد أبقت على الأسعار المرتفعة الناتجة من الأزمات الطارئة، ودافعت عنها من خلال تبنّي نظام لحصص الإنتاج، أي أنها، على خلاف المرحلة السابقة التي كانت تثبت فيها السعر وتترك أحجام الإنتاج تحدّد بالطلب على زيوت كل دولة، عملت على تثبيت كليهما. ولكن مع انحسار الطلب العالمي ووجود إنتاج متزايد من خارج دول المنظمة ليس ملتزماً بأسعارها، ومع تزايد حجم وأهمية أسواق البترول الفورية والمستقبلية، فقدت أسعار أوبك أهميتها، وفقدت بالتالي دول المنظمة أسواقها، وتراكمت لديها طاقات إنتاجية فائضة، ولم يكن عبء تحمل ذلك عادلاً بين الدول الأعضاء في المنظمة، الأمر الذي عمل على تزايد حدة الخلافات بينها، وتضافرت تلك العوامل وغيرها لانهيار الأسعار عام ١٩٨٦.

٦ ـ مرحلة التكيّف (١٩٨٧ ـ ٢٠٠٧)

كان وقع انهيار الأسعار عام ١٩٨٦ قوياً على دول أوبك، إذ أوضح حدود قدرتها في المحافظة على الأسعارالمثبتة في ظل ظروف السوق المتغيّرة، لذلك تبنّت هذه الدول منذ عام ١٩٨٧ وحتى عام ٢٠٠٥ استراتيجية وضع سعر مستهدف ليس لنوع واحد من الزيوت، بل لمتوسط أسعار عدة زيوت أو ما أصبح يعرف بـ «سلة زيوت أوبك»، تاركة تحديد سعر كل زيت للسوق وتبنّي آلية تحديد سقف وحصص للإنتاج للوصول إلى السعر المستهدف[٥].

لقد تبنّت المنظمة سعراً مرجعياً مستهدفاً لـ «سلة زيوت أوبك» عند ١٨ دولاراً للبرميل حتى منتصف عام ١٩٩٠، وسعر ٢١ دولاراً للبرميل طوال عقد التسعينيات، ونطاقاً سعرياً بمعدل ٢٢ ـ ٢٨ دولاراً للبرميل بين عامي ٢٠٠٠ و٢٠٠٥. وخلال ذلك بلغ متوسط السعر المتحقق ١٥ دولاراً للبرميل، أي ثلاثة دولارات أقل من السعر المستهدف في الفترة (١٩٨٧ ـ ١٩٩٠)، وحوالى ١٧ دولاراً للبرميل للفترة (١٩٩١ ـ ١٩٩٩)، أي أربعة دولارات أقل من

(٤) حول مرحلة الانحسار وتداعياتها على أوبك، انظر: Pierre Terzian, *OPEC, The Inside Story*, translated by Michael Pallis, Third World Books (London: Zed Books; Totowa, NJ: Biblio Distribution Center, 1985).

(٥) في الفترة (١٩٧٤-١٩٨٦) كان الزيت العربي الخفيف هو الزيت المرجعي في نظام التسعير، وخلال الفترة (١٩٨٧ ـ ٢٠٠٥) تم احتساب السعر المرجعي من المتوسط البسيط لسبعة أنواع من الزيوت (عرفت بسلة زيوت أوبك)، ومنذ عام ٢٠٠٥ تمت إعادة احتساب سعر السلة من المتوسط المرجح لأحد عشر نوعاً من الزيوت، تمثل أهم زيت منتج من كل دولة عضو (مرجح بإنتاج كل دولة من الإنتاج الكلي لأوبك).

السعر المستهدف، وحوالى ٣١,٥ دولاراً للبرميل خلال الفترة (٢٠٠٠ ـ ٢٠٠٥)، أي أعلى بحوالى ٦ دولارات من «متوسط» السعر المستهدف. وفي المقابل، استطاعت المنظمة أن تزيد حصتها في السوق بمقدار ٥,٤ مليون برميل يومياً في الفترة الأولى، و٤,٧ مليون برميل يومياً في الفترة الثانية، و٣,٥ مليون برميل يومياً في الفترة الثالثة. ومنذ تخلّي أوبك عن الأسعار المستهدفة عام ٢٠٠٥ ارتفعت الأسعار بمقدار ١٢ دولاراً للبرميل عام ٢٠٠٦ و٤ دولارات للبرميل عام ٢٠٠٧ (حتى تاريخه).

أما طرق تسعير كل نوع من الزيوت، فقد تُرك لكل دولة اتّباع الطريقة التي تناسبها، إذ ربطت عدة دول، ومنها السعودية، أسعار زيوتها بأسعار زيوت مرجعية يتم تداولها في الأسواق الفورية والآجلة للبترول في بورصات البترول العالمية مع تحديد فروق للنوعية والمسافة تتغير بتغيّر أنماط العرض والطلب في كل سوق. على سبيل المثال، كانت معادلة زيوت السعودية (العربي الخفيف والثقيل) إلى الأسواق الثلاث لشهري تموز/ يوليو وتشرين الثاني/ نوفمبر للأعوام (٢٠٠٥ ـ ٢٠٠٧)، كما يوضحها الجدول رقم (٢).

وكان لتكيف أوبك مع التغيّرات في أوضاع وهيكل سوق البترول العالمية واتباع دولها نظام الأسعار المرنة التنافسية المرتبطة بأسعار الزيوت المتداولة في بورصات البترول العالمية تأثير في استعادتها زمام المبادرة وتزايد إنتاجها من أقل من ١٧ مليون برميل يومياً في أواسط الثمانينيات إلى أكثر من ٣٠ مليون برميل يومياً عام ٢٠٠٦، وعودتها إلى صدارة الجهات المؤثرة في أساسيات السوق. ولم تقتصر تلك المرحلة على انتهاج نظام الأسعار المرنة، بل امتد ليشمل علاقات المنظمة مع المنتجين الآخرين، وكذلك مع الدول المستهلكة، وأعيدت صياغة علاقات دولها بالشركات العالمية على أسس من المصالح المشتركة.

الجدول رقم (٢)
معادلة أسعار الزيوت السعودية إلى الأسواق الرئيسية

	٢٠٠٥		٢٠٠٦		٢٠٠٧	
	تموز/ يوليو	ت٢/ نوفمبر	تموز/ يوليو	ت٢/ نوفمبر	تموز/ يوليو	ت٢/ نوفمبر
الولايات المتحدة (+/ - سعر WTI)						
العربي الخفيف	- ٤,٩٥	- ٧,٠٥	- ٦,٣٥	- ٧,٠٠	- ١,٧٥	- ٧,٩٠
العربي الثقيل	- ٩,٤٥	- ١٤,٧٠	- ١٢,١٥	- ١١,٧٠	- ١١,٧٠	- ١٢,١٠
أوروبا (+/ - سعر BWAVE)						
العربي الخفيف	- ٤,٨٠	- ٦,٣٠	- ٦,٢٥	- ٥,٠٥	- ٣,٧٠	- ٣,٣٥
العربي الثقيل	- ٩,٥٥	- ١٢,٥٥	- ١١,٨٥	- ٨,٧٠	- ٧,٣٠	- ٦,٧٥
آسيا (+/ - متوسط سعر Dubai + Oman)						
العربي الخفيف	+ ٠,٨٥	- ٠,٢٥	+ ٠,٢٠	+ ٠,٠٥	+ ٠,٥٥	+ ٢,٣٥
العربي الثقيل	- ٣,٤٥	- ٥,٨٥	- ٥,٩٥	- ٥,٥٠	- ٤,٨٠	- ٣,١٠

المصدر: نشرة *Middle East Economic Survey* (MEES) عدة أعداد.

وقد نجحت أوبك خلال تلك المرحلة في إيجاد أطر للتعاون والتنسيق مع الدول المنتجة الرئيسية غير الأعضاء، خصوصاً المكسيك وروسيا والنرويج وعُمان وأنغولا، وكان انهيار الأسعار عام ١٩٩٨ بداية ذلك التعاون بعد أن أدركت تلك الدول أن التعاون مع أوبك لاستقرار السوق يعود بالنفع عليها أيضاً. وقد أثمر تعاون أنغولا قناعتها بجدوى انضمامها إلى عضوية المنظمة عام ٢٠٠٧. وخلال تلك المرحلة قامت المنظمة ودولها بتفعيل الحوار مع الدول المستهلكة وتطوير موضوعاته وآلياته، وتجلى ذلك بإنشاء منتدى الطاقة الدولي لهذا الغرض. أما العلاقة المتوترة مع الشركات البترولية العالمية التي ميّزت السنوات السابقة لإنشاء أوبك ومراحلها الأولى، فقد أدت تطورات السوق وصناعة البترول العالمية وشركات البترول الوطنية في معظم دول أوبك إلى تطور تلك العلاقة إلى علاقة تعاون وتحالف بين شركات البترول الوطنية والعالمية، سواء في دول الأولى أو في الأسواق العالمية، وتجلى ذلك باتفاقات الشراكة بينهما في مراحل الإنتاج أو التكرير.

رابعاً: التحديات التي تواجه منظمة أوبك

تواجه الدول المنتجة والمصدّرة للبترول ومنظمة أوبك تحديات عديدة يمكن النظر إليها من خلال الأجل القصير أو الأجل الطويل أو التحديات الداخلية والخارجية. ويدخل ضمن ذلك التحديات ذات الطابع الاقتصادي والسياسي، وتلك المرتبطة بالسوق وعلاقاته، والمرتبطة بمجال عمل المنظمة، كنظام الطاقة العالمي، والنظام التجاري العالمي، والنظام البيئي الكوني، وتغيّرات صناعة البترول والطاقة العالمية، ومجال أعمالها وهياكلها والتطورات التقنية فيها. وتتداخل تلك التحديات مع تأثيرها في المنظمة أو السوق.

١ ـ التحديات الداخلية

إن استمرار المنظمة لحوالى نصف قرن دليل على مناعتها وقدرتها على التكيف مع الأوضاع العالمية والدفاع عن مصالح أعضائها. والتحديات الداخلية هي تلك التي يمكن أن تتدخل فيها المنظمة أو دولها من خلال قرارات جماعية أو خاصة بالدول لحماية مصالحها ضمن شروط ومحدّدات سيادتها. وهذه التحديات غالباً ما تبرز خلال المؤتمرات الوزارية أو اجتماعات المنظمة، مثل مستويات الإنتاج أو عملة تقييم المبيعات.

أ ـ التحدي الأول: التعامل مع أزمات انقطاع الإمدادات

يتمثل أحد تحديات الأجل القصير الذي تواجهه المنظمة بقدرتها وفاعليتها في التعامل مع أزمات انقطاع الإمدادات، سواء من أحد أعضائها أو بعضهم أو من دول أخرى لأي سبب كان، واستئنافها بعد ذلك. وقد تميّز تاريخ المنظمة بفاعلية التعامل مع ذلك بسبب وجود طاقات إنتاجية فائضة لدى دولها. وفي هذا المجال، تتفاوت الدول الأعضاء من حيث وجود تلك الطاقة الفائضة، سواءً بسبب حجم الاحتياطي والطاقة الإنتاجية أو قدرتها على المحافظة عليها وزيادتها. وأظهرت أزمات انقطاع الإمدادات الرئيسية التي مرت بها الأسواق وتغطيتها

من الطاقات الإنتاجية المتوفرة لدى بعض دول أوبك أهمية ودور المنظمة ومصداقيتها، كما يتضح من الجدول رقم (٣).

الجدول رقم (٣)
أزمات انقطاع الإمدادات البترولية والطاقات الإنتاجية الفائضة لدى أوبك (م ب ي)

أزمة انقطاع الإمدادات الناتجة من:	حجم الإنتاج المتأثر	الطاقة الإنتاجية الفائضة لدى أوبك
الحرب العراقية ـ الإيرانية (أيلول/ سبتمبر ١٩٨٠)	٦	١,٨
غزو الكويت (آب/ أغسطس ١٩٩٠)	٥	٤,٠
إضرابات فنزويلا (تشرين الثاني/ نوفمبر ٢٠٠٢)	٢,٥	٣,٥
الحرب على العراق (شباط/ فبراير ٢٠٠٣)	١,٥	٢,٣
أعاصير خليج المكسيك (أيلول/ سبتمبر ٢٠٠٥)	٢,٠	١,٨

المصدر: *OPEC Annual Statistical Bulletin*, [various eds.] (Vienna: Organization of Petroleum Exporting Countries (OPEC), [n. d.]).

وقد ورد في بيان قمة أوبك الثالثة المنعقدة في الرياض بالمملكة العربية السعودية ما يفيد إدراك أوبك ذلك التحدي، إذ اشار البيان إلى:

(١) الاستمرار في إمداد الأسواق العالمية بكميات كافية واقتصادية وموثوقة من البترول وبصورة فاعلة وفي الأوقات المطلوبة.

(٢) التأكيد على العلاقات المتداخلة بين أمن الإمدادات وأمن الطلب العالمي على الطاقة وإمكانية استقرائه.

ب ـ التحدي الثاني: تحقيق التوازن والاستقرار في الأسواق

من المعروف أن الطلب على البترول يتغيّر موسمياً، وخصوصاً في نصف الكرة الشمالي، حيث يزداد عموماً في كل من الربع الأول والربع الرابع من العام، وينخفض في الربعين الثاني والثالث، بينما لا يتبع الإنتاج من خارج أوبك عموماً نمطاً موسمياً. وهذا يعني أن على المنظمة أن تعدّل إنتاجها ربما بالزيادة في موسم الطلب العالي، والعكس صحيح في موسم الطلب المنخفض، ونجاحها في ذلك يعتمد على دقة تقديراتها وتحليلاتها ومتابعتها للسوق. وخلال السنوات السبع الماضية نجحت المنظمة إلى حدّ كبير بالتدخل في الوقت المناسب لمنع تدهور الأسعار أو جموحها من خلال تعديل مستويات السقف الإنتاجي بما يتناسب مع حاجة الأسواق من إنتاجها. وتعتبر كفاءة وفعالية نظام الحصص وتوزيع الأعباء بين الدول الأعضاء أساساً في ذلك.

وقد أشارت قمة أوبك الثالثة المشار إليها إلى ذلك التحدي في إعلان الرياض من خلال ما يلي:

(١) العمل مع جميع الأطراف من أجل تحقيق التوازن في أسواق الطاقة العالمية ومستويات مستقرة وتنافسية لأسعار البترول.

(٢) التأكيد على القيام بالاستثمارات اللازمة من أجل زيادة طاقة إنتاج الخام وطاقة التكرير في الدول الأعضاء في المنظمة. . . . وإيجاد سبل ووسائل تعزيز فعالية أسواق البترول المالية من أجل التقليل من التقلبات القصيرة الأمد في الأسعار.

ج ـ التحدي الثالث: القوة الشرائية للبرميل وعملة المبادلات

وهذا يتعلق بقدرة المنظمة على المحافظة على مستويات الأسعار بقيمتها الحقيقية، أو بمعنى آخر تعويض الانخفاض في سعر برميل البترول الناتج من معدلات التضخم العالمية، وكذلك انخفاض سعر صرف الدولار الذي يمثل عملة تقويم وتسوية مبيعات البترول العالمية. على سبيل المثال، بينما كان متوسط سعر برميل سلة أوبك ٦١ دولاراً عام ٢٠٠٦ بلغ السعر بالقيمة الحقيقية (مقيسة بأسعار عام ١٩٨٣ مثلاً) حوالى ٢٥ دولاراً تمثل التغيّر في معدلات التضخم العالمية وفي سعر صرف الدولار. وبأخذ أثر انخفاض سعر صرف الدولار فقط، فإن سعر ٦١ دولاراً يساوي ٤٨,٥ دولاراً بحسب معدلات صرف عام ١٩٨٣. والتأثير الوحيد الذي يمكن أن تمارسه المنظمة في هذا المجال هو من خلال قراراتها الإنتاجية وتأثيرها في أسعار البترول الإسمية، وبذلك قد يتم تعويض جزء من انخفاض سعر صرف الدولار، كما هو الحال خلال الأعوام الخمسة الماضية، ولكن في حالة ضعف قدرة أوبك على التأثير فإن الأثر الصافي هو انخفاض القوة الشرائية للبرميل.

إن تسعير البترول (أو الوحدة الحسابية المستخدمة في تقييم المبيعات) يتم بالدولار لأن أسعار زيوت الإشارة التي تُربط بها أسعار زيوت دول أوبك تقيَّم بالدولار بما فيها الزيت الأوروبي برنت (في سوق لندن للسلع)، حيث تحدّد الدول فارق النوعية بالدولار أيضاً (كما أوضح الجدول رقم (٢))، وعملة التقييم بحدّ ذاتها لا تؤثر في القوة الشرائية للبرميل، اذ لا تعدو أن تكون وحدة حسابية لا أكثر، والدولار هو الوحدة الحسابية لأسعار أغلب المواد الأولية بما فيها البترول بغضّ النظر عن نقطة التصدير. أما الخاصية الثانية لعملة المعاملات البترولية، أي تسوية المبادلات أو استلام المدفوعات، فهذه يمكن أن تكون بأية عملة خلاف الدولار (كاليورو مثلاً) اعتماداً على ما يرغب فيه البائع (المُصّدر)، وهذا لا يؤثر بحدّ ذاته في القوة الشرائية للبرميل، بل يغيّر من طبيعة تقييم المبيعات، إذ عوضاً عن أن تستلم الدولة ٩٠ دولاراً مثلاً لقاء قيمة البرميل المباع، فإنها تستلم ٥٧ يورو بحسب سعر صرف الدولار بالمعدلات السارية في ذلك الوقت، وقد ترغب في استلام القيمة بأكثر من عملة تبعاً لتفضيلها. فاذا رغبت في استلام القيمة بالعملات الثلاث بالتساوي مثلاً، فإنها تستلم لقاء البرميل الواحد الذي قُيّم سعره عند ٩٠ دولاراً في شهر تشرين الثاني/ نوفمبر ٢٠٠٧ ما يلي عند معدلات صرف ذلك الشهر: ٣٠ دولاراً و٣٣٥٠ يناً و٢٠ يورو، وهكذا. علماً بأن أوبك كمنظمة ليست معنية باختيار عملة تسوية المبيعات، إذ يعود ذلك إلى قرار وظروف كل دولة وخياراتها.

٢ ـ التحديات الخارجية التي تواجه منظمة أوبك

تقع هذه التحديات خارج نطاق التأثير المباشر لأوبك، وتكمن قدرة ودور المنظمة في التكيّف معها أو في التفاعل مع المسارات المرتبطة بها للتأثير فيها والاستفادة من المزايا، أو لتقليص الآثار السلبية المحتملة في المنظمة وفي دورها. وهذه التغيّرات تتعلق بالعولمة وتداعياتها في جميع المجالات، سواء النظام التجاري العالمي أو النظام البيئي الكوني أو دور الشركات المتعدية الجنسيات (البترولية منها هنا) والتقدم التقني، وتتعلق أيضاً ببرامج الطاقة للدول الرئيسية المستهلكة، وتأثير العوامل السياسية في صياغة تلك البرامج وتنفيذها. ومن التغيّرات أيضاً انتقال مركز ثقل الطلب الإضافي على البترول من الدول الصناعية إلى الدول النامية، وخصوصاً الآسيوية (الصين والهند)، وعوامل استقرار ذلك. أما التحدي الآخر، فيعود إلى منافسة المصادر البديلة للبترول (الوقود الحيوي ورمال القار وغيرها)، ومع أنه من الصعب الإلمام بتفاصيل التغيّرات المشار إليها وعلاقاتها المتشابكة، إلا أن ما سنتعرض له هنا باختصار هو تأثير تلك التحديات في دور أوبك[٦].

أ ـ التحدي الاول: النظام البيئي الكوني

يتشكل النظام البيئي الكوني من مجموعة الاتفاقات الدولية والإقليمية، وما يعنينا هنا، تلك الاتفاقيات التي تؤثر في البترول واستهلاكه وتجارته. ولعل أهمها اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية للتغيّر المناخي، وبروتوكول كيوتو، إذ تضع تلك الاتفاقية والبروتوكول مساراً لما سمي بدول الملحق الأول في الاتفاقية (الدول الصناعية ودول الاتحاد السوفياتي سابقاً) لتخفيض انبعاث ما يعرف بغازات الاحتباس الحراري التي تساهم بظاهرة التغيّر المناخي. وأحد أهم تلك الغازات هو ثاني أكسيد الكربون الناتج من حرق أنواع الوقود الأحفوري (البترول والفحم والغاز). ونظراً إلى أن البترول يشكل أهم تلك المصادر، فإن سياسات الحدّ من الانبعاث لا بد من أن تشمل تقليص استهلاكه بمختلف الوسائل، وبعضها ورد في أحكام الاتفاقية، والبعض الآخر تركته الاتفاقية لظروف كل دولة من دول الملحق. وقد انسحبت الولايات المتحدة من بروتوكول كيوتو، الأمر الذي أضعفه باعتبارها أهم دولة صناعية، ويشكل انبعاث الغازات المشار إليها أعلى نسبة في تلك الدول. ولكن مع دخول البروتوكول حيّز التنفيذ منذ عام ٢٠٠٥ أخذت الدول الصناعية التداول حول ما بعد كيوتو بغرض إدماج الولايات المتحدة والصين وغيرهما من الدول النامية ذات الاستهلاك العالي من الطاقة (وبالتالي انبعاث غازات ثاني أكسيد الكربون) في نطاق التزامات تخفيض الانبعاث.

وتشير الدراسات التي أجرتها الأمانة العامة لمنظمة أوبك وغيرها إلى أن استهلاك البترول وأسعاره، وبالتالي عائداته، ستتأثر سلباً من جراء تطبيق التزامات كيوتو لتخفيض

(٦) حول الاستراتيجية الطويلة الأمد لمنظمة أوبك، انظر: *OPEC Long-term Strategy* (Vienna: Organization of Petroleum Exporting Countries (OPEC), 2006).

انبعاث غازات الاحتباس الحراري، ويختلف التأثير باختلاف السياسات، وباختلاف عدد الدول التي تطبّق الالتزامات. وقد أدركت أوبك ودولها مبكراً تأثير ذلك الموضوع البيئي فيها، وعملت على المشاركة في المفاوضات التي نتج منها البروتوكول، كما عملت بالتنسيق مع الدول النامية الأخرى على التأكيد في اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية وبروتوكول كيوتو على ضرورة حماية مصالح الدول النامية المصدّرة للبترول، وتجنّب وضع قيود في هذا المجال على الدول النامية المستهلكة التي يأتي معظم النمو في الطلب منها (مثل الهند والصين).

وقد تناولت قمة أوبك المشار إليها ذلك التحدي في الجزء الثالث من إعلان الرياض الذي أكد على:

(١) استمرار الدول الأعضاء في المنظمة في الاستجابة للتحديات البيئية العالمية ومساندة الجهود الدولية المتعلقة بتلك القضايا بأقل التكاليف الممكنة.

(٢) تعزيز التعاون في مجال البحث والتطوير في مجال البترول في ما بين المراكز العلمية والتقنية التابعة للدول الاعضاء في المنظمة إلى جانب التعاون مع المراكز العالمية الأخرى ومع صناعة البترول.

(٣) المبدأ الرئيسي المتمثل بـ«المسؤوليات والإمكانيات المشتركة والمتباينة» لدى النظر في السياسات والإجراءات المتعلقة بالتغيّر المناخي، بما في ذلك تنفيذ بنود اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية للتغيّر المناخي وبروتوكول كيوتو، وأهمية انتهاج سياسة شاملة في ما يتعلق بظاهرة التغيّر المناخي.

ب ـ التحدي الثاني: التطورات التقنية

إضافة إلى تحدّي العولمة، تشكل التطورات التقنية تحدياً للأمد الطويل سيؤثر في البترول ودوره، وفي خيارات الدول المنتجة له. لقد استمد البترول وصناعته دورهما ومركزهما العالمي طوال القرن العشرين بسبب الدور الذي أدته كثافة رأس المال والتقنية في إنتاجه واستهلاكه. إن استخراج البترول وتكريره يتطلبان استثمارات ومعرفة تقنية عالية، لذلك تركّزت ونمت صناعته في الدول المتقدمة. وعندما اتجه رأس المال والأبحاث التقنية بشكل مكثف إلى تحسين جدوى المصادر البديلة للبترول في عقدي السبعينيات والثمانينيات، تقلّص دوره ومركز صناعته. ويكفي للدلالة على ذلك أن نشير أنه خلال الفترة (١٩٨٣ ـ ٢٠٠٣) كان متوسط الإنفاق الحكومي على البحث والتطوير (R&D) في مجال الطاقة في دول وكالة الطاقة الدولية حوالى ١٢ بليون دولار سنوياً اتجهت على الشكل التالي: الترشيد ٧ في المئة، والطاقة النووية ٥٠ في المئة، والطاقة المتجددة ٦ في المئة، والفحم ٩ في المئة، والبترول والغاز ٤ في المئة على التوالي فقط.

وقد أثرت الثورة التقنية في الحاسب الآلي واستخداماته في صناعة البترول بمراحلها المختلفة. ومنذ النصف الثاني من الثمانينيات انتشر استخدام تقنيات المسح الثلاثي والرباعي الأبعاد، والحفر الأفقي، واستخلاص النفط المدعّم في مراحل الاستكشاف والتطوير

والإنتاج، الأمر الذي أثر في أحجام الاحتياطي وتكاليف الإنتاج. لقد ازداد حجم الاحتياطي العالمي من حوالى ٧٠٠ بليون برميل عام ١٩٨٥ إلى ١٢٠٨ بلايين برميل عام ٢٠٠٦ على الرغم من إنتاج تراكمي بلغ حوالى ٥٠٠ بليون برميل خلال الفترة. وفي الولايات المتحدة مثلاً بينما كان حجم الاحتياطي ٣٦ بليون برميل عام ١٩٨٥، أصبح الاحتياطي ٣٠ بليون برميل عام ٢٠٠٦ على الرغم من إنتاج تراكمي بلغ ٥٥ بليون برميل خلال الفترة نفسها. وأدت إعادة تقويم الاحتياطي في دول أوبك إلى زيادة احتياطيها من حوالى ٤٧٣ بليون برميل عام ١٩٨٥ إلى ٩٠٦ بلايين برميل عام ٢٠٠٦.

ومن التحديات التي ستؤثر في استخدامات البترول وأثره خلال العقود القادمة التقنيات لتطوير أنواع الوقود الحيوي وتقنيات إنتاج المركبات التي تسير بخلية الوقود وتفرعاتها. والمعروف أن منتجات البترول (غازولين وديزل وكيروسين) تساهم بحوالى ٩٠ ـ ٩٥ في المئة من استهلاك قطاع النقل الذي يستحوذ على أكثر من ٥٠ في المئة من الاستهلاك العالمي من البترول، ويتوقع له الزيادة مع النمو السكاني والاقتصادي للدول النامية. ومع أن حكومات الدول المستهلكة، خصوصاً في الدول الصناعية، حاولت خلال العقود الماضية لأسباب متعلقة بأمن الإمدادات أو البيئة أن تكسر احتكار منتجات البترول لقطاع النقل عن طريق فرض استخدام غاز البترول المسال (LPG) أو الغاز المضغوط (CNG) أو الميثانول في وسائط النقل العام، ولكن التكاليف من جهة، والبنية الأساسية لأنواع الوقود الجديدة وكفاءتها وقبول المستهلكين لها من جهة أخرى، حالت دون انتشارها. ولكن مع تنامي الوعي البيئي والتطور التقني في مجال تخزين الطاقة خلال العشر سنوات الماضية، وارتفاع أسعار البترول، أخذت أبحاث إيجاد وقود بديل في قطاع النقل تتزايد بشكل كبير، وكانت الأنظمة التي تضعها الحكومات محفزاً لذلك، إذ موّلت شركات السيارات الكبرى، وكذلك الشركات البترولية، أبحاثاً لإنتاج سيارة كهربائية أو سيارة تعمل بخلية وقود هيدروجينية، إذ يتوفر الأخير من الميثانول، أو سيارة هجينة تسير بالغازولين وبالبطارية (Hybrid Car).

وستشكل الأبحاث والاستثمارات حول الوقود والسيارات البديلة تحدياً كبيراً للبترول وأوبك، إذ إنها تؤثر في أهم قطاع مستخدم للبترول عمل على تماسك أسعاره طوال العقود الماضية في الوقت الذي شهد تراجعاً في نصيبه في القطاعات الأخرى. وتتوقع وزارة الطاقة الأمريكية في تقديراتها للطلب أن تنجح الاستثمارات في الوقود البديل بخفض الطلب على الغازولين في الولايات المتحدة عام ٢٠٢٠ بمعدل ٥٠٠ ألف برميل يومياً، مقارنة بالحالة الأساسية في حالة استمرار الوضع والأنظمة البيئية على حالها. أما إذا جرى تبنّي سيناريو التقنية المتقدمة، فإن الوقود البديل سيحصل على ١١ في المئة من حصة وقود النقل مقارنة بـ ٥ في المئة حالياً، وينخفض الطلب على الغازولين بمعدل ٢,٧ مليون برميل يومياً.

وقد تناولت قمة أوبك الثالثة ذلك التحدّي في المحاور الثلاثة التي غطاها البيان الختامي للقمة (إعلان الرياض)، وهي: استقرار الإمدادات، والطاقة والتنمية المستدامة، والطاقة والبيئة، إذ جاء في الإعلان ما يلي:

(١) تعزيز الكفاءة والاستدامة في إنتاج واستهلاك الموارد البترولية، مؤكدين الدور الفاعل للتقنية والابتكار.

(٢) تشجيع التعاون وتبادل الخبرات في المجالات التقنية وتطوير الموارد البشرية بين الصناعات البترولية في الدول الأعضاء في منظمة أوبك والجهات الأخرى.

(٣) العمل مع الحكومات الأخرى والمنظمات العالمية وقطاعات الأعمال العالمية من أجل تسهيل الاستثمار في التقنية ونقلها إلى الدول الأعضاء في منظمة أوبك، وذلك بغرض تنويع اقتصاداتها.

(٤) حثّ الدول المتقدمة على تسهيل حرية حصول الدول النامية على التقنيات الحديثة الموثوقة ذات التكلفة والجدوى المعقولة والمقبولة اجتماعياً والمضمونة بيئياً.

(٥) تعزيز التعاون في مجال البحث والتطوير في مجال البترول في ما بين المراكز العلمية والتقنية التابعة للدول الأعضاء في المنظمة إلى جانب التعاون مع المراكز العالمية الأخرى.

(٦) تأكيد أهمية استخدام تقنيات بترولية أنظف وأكثر كفاءة، وذلك من أجل حماية البيئة المحلية والإقليمية والدولية، وكذلك تأكيد أهمية التعجيل بتطوير التقنيات المتعلقة بظاهرة التغيّر المناخي.

ج ـ التحدّي الثالث: سياسات الطاقة في الدول المستهلكة

وهذا التحدّي يؤثر بالضرورة في التحدّي الخاص بالتقنية، وكذلك تحدّي العولمة والبيئة المشار إليهما، إذ إن الدول المستهلكة الرئيسية في دعمها أبحاث التقنية وترويجها، وفي مفاوضاتها في نظام التجارة العالمي ونظام البيئة العالمي، إنما تنطلق من مصالح دولها واستراتيجياتها. وقد وضعت الولايات المتحدة على سبيل المثال منذ عقد السبعينيات خططاً وبرامج للطاقة، وكان بعضها طموحاً جداً في أهدافه لتنويع المصادر، وتنويع الإمدادات، وزيادة الإنتاج المحلي، وزيادة كفاءة استخدام الطاقة. أما الاتحاد الأوروبي، فعلى الرغم من الاختلاف بين دوله، إلا أن الاندفاع نحو سياسات أوروبية مشتركة في مجال الطاقة سيكون ملموساً خلال السنوات القادمة. وقد قدمت المفوضية الأوروبية ما يسمى بـ «الورقة الخضراء» التي تضع سياسات أوروبية مشتركة لتحقيق أمن الطاقة لدولها مجتمعة والوفاء بالتزامات أوروبا في بروتوكول كيوتو.

وقد تناولت قمة أوبك الثالثة ذلك التحدّي في أكثر من إشارة في البيان الختامي، إذ ورد في إعلان الرياض ما يلي:

(١) حثّ الدول المستهلكة على إيجاد البيئة التي تساعد على الاستثمار في قطاع البترول في تلك الدول.

(٢) التأكيد على أن الإجراءات والتشريعات التي تعمل على المساس بروح التعاون بين الدول المنتجة والمستهلكة ستقوّض استقرار السوق وأمن الطاقة.

(٣) حثّ حكومات الدول المستهلكة على تبني سياسات تجارية ومالية وبيئية، وسياسات طاقة، تتسم بالشفافية والوضوح وعدم التمييز، وتؤدي إلى حرية الوصول إلى الأسواق ومصادر التمويل.

(٤) التأكد من توازن وشمولية جميع السياسات والإجراءات التي يتم اتخاذها للتعامل مع المسائل المتعلقة بالتغيّر المناخي، مع الأخذ بعين الاعتبار تأثيراتها في الدول النامية.

د ـ التحدي الرابع: قوانين وعلاقات منظمة التجارة العالمية

منذ بداية القرن العشرين إلى حين بروز ظاهرة العولمة، كان استكشاف وإنتاج وتكرير وتسويق البترول يجري في ظل علاقات تتميز بحرية التجارة والاستثمار الدوليين. لقد كان دور البترول في الاقتصاد الصناعي وبُعد مناطق إنتاجه عن مناطق استهلاكه حافزاً للشركات الكبرى للاستثمار خلال النصف الأول من القرن في مناطق الاحتياطي الرئيسية في الخليج العربي وفنزويلا، حيث شكلت تلك الاستثمارات الجزء الأكبر والأهم في حركة رؤوس الأموال الدولية خلال الفترة. وساعدت معدلات النمو الاقتصادي العالمي، وخصوصاً في الدول الصناعية، بعد الحرب العالمية الثانية على زيادة استهلاك البترول والتوسع في استخدامه ورواج تجارته واستثماراته، إذ شكلت تجارته لسنوات عدة أكبر نسبة من التجارة السلعية في العالم، وتبوأت شركاته العالمية لعقود عدة الصدارة من حيث حجم المبيعات وقيمة الأصول والتأثير السياسي والاجتماعي. لقد كانت طبيعة السلعة وحتمية تبادلها والاستثمار لتطويرها عبر الحدود تفترض وتعمل في إطار علاقات ما يعرف الآن بالعولمة: حرية التجارة وتدفقها عبر الحدود، وانتقال رؤوس الأموال، ودور الشركات المتعددة الجنسيات.

ولكن علاقات العولمة الحديثة تأخذ طابعاً مختلفاً عن تلك التي تطورت فيها صناعة البترول وتجارته منذ بداية القرن، إذ تطور النظام التجاري العالمي بإنشاء منظمة التجارة العالمية وتشعب اهتماماتها. ويعتقد البعض خطأً أن تجارة البترول مستثناة من أحكام منظمة التجارة العالمية، وسبب هذا الاعتقاد أنه لم يجرِ إدراج تجارة البترول في الجولات السبع لـ «الغات» السابقة لقيام منظمة التجارة العالمية، التي أدت إلى تخفيضات جمركية على السلع المصنعة.

ويبدو أن عدم التعرض لتجارة البترول في جولات الغات حينذاك كان لأسباب عدة، منها القناعة بالطبيعة الاستراتيجية لسلعة البترول، وسيطرة مجموعة الشركات البترولية التابعة للدول الصناعية على تجارته عالمياً، والتركيز خلال جولات المفاوضات على السلع المصنّعة، إذ كانت الرسوم الجمركية على المواد الخام، ومنها البترول، إما غير موجودة وإما متدنية، علماً بأنه لا يوجد في الغات واتفاقيات منظمة التجارة العالمية المختلفة ما يفيد

استثناء البترول ومنتجاته من أحكامها. والإشارة غير المباشرة إلى وضع البترول وردت في المادة العشرين (استثناءات عامة) من اتفاقية الغات، حيث أشارت في معرض القيود على الصادرات في الفقرة (g) إلى موضوع تقييد صادرات الموارد الطبيعية للمحافظة عليها إذا كان ذلك مرتبطاً بتقييد الاستهلاك المحلي أيضاً.

ويدخل الزيت الخام معفى أو برسوم جمركية منخفضة إلى معظم دول العالم المستوردة الصافية للخام. ويعود انخفاض الرسوم الجمركية على الزيت الخام إلى أسباب عدة، منها رغبة الدول المستوردة في بناء صناعات تكرير محلية قادرة على الاستمرار، إضافة إلى أن الكثير من الدول ليس لديها قطاع إنتاج تحميه بالرسوم الجمركية، وإذا كانت ترغب في الحصول على إيرادات من فرض الرسوم الجمركية، فإنها تستطيع الحصول على إيرادات أعلى من ضرائب الاستهلاك على المنتجات. على سبيل المثال، لا تزيد نسبة الرسوم الجمركية إلى سعر الواردات في الدول التي تفرض رسوماً جمركية على الخام (الولايات المتحدة واليابان) عن واحد في المئة.

أما الرسوم الجمركية على المنتجات البترولية، فهي منخفضة نسبياً وتتراوح بين ٣,٥ ـ ٥,٦ في المئة في الاتحاد الأوروبي، وحوالى ٥٢,٥ سنت لبرميل الغازولين (١٠,٥ سنت للبرميل من المنتجات الأخرى) في الولايات المتحدة، وتتفاوت الرسوم على المنتجات في اليابان. هذا، ولم تشكل تلك الرسوم عائقاً أمام تجارة المنتجات بين دول أمريكا الشمالية أو أوروبا أو الشرق الأقصى، حيث كان العائق الرئيسي أمام تجارة المنتجات المكررة هو المواصفات البيئية للمنتجات من حيث محتوى الكبريت في البنزين والديزل. وبالمقابل، فإن الضرائب المحلية على استهلاك برميل من المنتجات البترولية المكررة (ضرائب استهلاك وضرائب قيمة مضافة) قد بلغت في نهاية عام ٢٠٠٦ حوالى ٢٤ دولاراً للبرميل في الولايات المتحدة، و٦٢ دولاراً للبرميل في اليابان، وحوالى ١٠٢ دولار للبرميل في دول الاتحاد الأوروبي. إن غاية تلك الضرائب ـ وإن لا تغطيها حتى الآن أنظمة وقوانين منظمة التجارة العالمية بشكل مباشر باعتبارها ضرائب على الإنتاج المحلي والواردات من المنتجات ـ تخفيض الاستهلاك من المنتجات الذي يؤدي في نهاية الامر إلى تخفيض الواردات.

وهناك احتمال أن تؤثر قوانين منظمة التجارة في فاعلية أوبك في الاستمرار بنظام السقف والحصص. ومع أن موضوع حصص الإنتاج في أوبك لم يرد حتى الآن في مداولاتها أو مفاوضات انضمام دول أوبك إليها، الا أن استعداد المنظمة لذلك قانونياً، وبالتنسيق مع الدول التي تربطها معها مصالح مشتركة، قد يكون ضرورياً، إذ إن لجنة التجارة والمنافسة ضمن المنظمة تنظر في تلك الموضوعات، الأمر الذي قد يؤثر في آلية نظام السقف والحصص ■