مركز بروكنجز الدوحة
BROOKINGS DOHA CENTER

Brookings Doha Center Analysis Paper
Number 2, July 2010

Energizing Peace:
The Role of Pipelines in Regional Cooperation

Saleem H. Ali

at BROOKINGS

مركز بروكنجز الدوحة
BROOKINGS DOHA CENTER

Brookings Doha Center Analysis Paper

Number 2, July 2010

ENERGIZING PEACE:
THE ROLE OF PIPELINES IN REGIONAL COOPERATION

Saleem H. Ali

at BROOKINGS

About Brookings

The Brookings Institution is a private nonprofit organization devoted to research, education, and publication on important issues of domestic and foreign policy. Its principle purpose is to bring the highest quality research and analysis to bear on current and emerging policy problems. Interpretations or conclusions in Brookings publications should be understood to be solely those of the authors.

Copyright © 2010

THE BROOKINGS INSTITUTION
1775 Massachusetts Avenue, N.W. Washington, D.C. 20036 U.S.A.
www.brookings.edu

A BROOKINGS DOHA CENTER REPORT
www.brookings.edu/doha

ISBN - 978-0-8157-6487-4

Table of Contents

Executive Summary 1
About the Author 4
Introduction: Can Pipelines Lead to Peace? 5
The Strategic Logic of Pipelines: Toward "Rational Regionalism" 7
Existing Pipelines in the Middle East and North Africa 9
The Economic and Political Rationale of the South Asian Gas Projects 14
Causes for Stalling of Pipeline Projects 16
Prospects for Project Revival 19
Toward an International Regime for Pipelines? 22
Recommendations and Conclusion 24

Executive Summary

Natural resources, such as oil and gas, are commonly viewed as catalysts of conflict. Because individuals, ethnic groups, and governments often see control of scarce resources through the lens of a zero-sum game, they compete with each other over ownership. Competition can easily spill into conflict. For this reason, it may seem odd to ask whether oil and gas pipelines can contribute to resolving existing conflicts between states. This paper argues that they can; under the right conditions, a shared need for resource commerce can be a means of fostering cooperation between states.

While water resources have frequently been considered in cooperative terms, little policy attention has been paid to the role of transboundary oil and gas infrastructure in strengthening interstate relations. Due to the permanence of their infrastructure, pipelines are likely to have a more lasting impact and create greater incentives for cooperation over time. While not without drawbacks, pipelines remain the most effective and economical means of transport, and their role is likely to grow rapidly in the years ahead.

Gas-rich countries, such as Iran, Pakistan, Qatar, and Saudi Arabia are well positioned to play a greater role in energy transport. A major obstacle, however, is persuading investors to support pipeline ventures in areas vulnerable to political instability and security risks. But it is precisely in such areas where pipelines can play a positive role in easing tensions and promoting cooperation between states. Considering that world demand for gas is growing faster than supply, pipelines have the potential to play an increasingly important role in facilitating regional security from Morocco to Afghanistan.

This paper will review the performance of existing routes in the Middle East and North Africa to glean lessons for proposed pipelines in Southwest Asia. Pipelines have contributed to the thawing of relations between Algeria and Morocco as well as Italy and Libya. Within the Gulf, the "Dolphin Project," passing from Qatar to the United Arab Emirates (UAE), has contributed to the resolution of border disputes between the UAE and Oman and between Qatar and Saudi Arabia. Interestingly, Egypt has become an important pipeline builder and supplier of gas to its neighbors, including Israel.

Proposed Asian routes, including the Iran-Pakistan-India (IPI) and Turkmenistan-Afghanistan-Pakistan (TAP) projects, may potentially spur cooperation in critical, conflict-ridden areas. Importantly, within countries, pipelines can provide much-needed employment and revenue, in the process quelling some of the domestic resentment that fuels extremism. However, the ambivalence with which the United States and other powers have approached natural resources in Central Asia has confounded the prospects for pipeline development.

With sufficient political will – and a more informed understanding of the binding power of pipelines – the United States, European countries, and international bodies can begin to utilize pipeline construction as both an engine of cooperation and a tool of diplomacy. What is needed is a long-term policy outlook that integrates energy transit and transport as part of a broader framework for economic and security cooperation. In this vein, the paper proposes a number of policy recommendations for both the international community and countries directly involved in pipeline source, transit, and point of demand.

RECOMMENDATIONS FOR THE INTERNATIONAL COMMUNITY

From extraction to transportation to consumption, the oil and gas sector encompasses strategic government interests as well as private sector involvement. With the nearly universal reliance of countries on oil and gas to meet energy needs, it is a sector of utmost importance for regional security. Accordingly, the international community has an abiding interest in maintaining its functionality and improving its effectiveness. With this in mind, the international community, particularly major powers like the United States, should consider the following recommendations to realize the cooperative potential of pipelines:

- International donors should give priority to infrastructure projects that have potential to spur cooperation, particularly in the gas sector.

- Efforts by the Energy Charter Secretariat to develop an international legal regime applicable to pipelines, known as the Transit Protocol, deserve to be supported. In particular, the dispute resolution mechanism established under the Energy Charter should be developed to facilitate the routing of pipelines that run into disputes over fees and planning logistics.

- Regional development organizations such as the Association of Southeast Asian Nations (ASEAN) and the Gulf Cooperation Council (GCC) should consider pipeline projects as a facilitative tool toward meeting their regional cooperation targets and set up working groups to develop such projects.

Pipelines have played an important role in bridging differences in numerous cases among a number of states. More, however, can be done. Proper leadership from the international community and a confluence of economic and political incentives will prove instrumental in ensuring pipelines become conduits of peace-building.

RECOMMENDATIONS FOR GAS-PRODUCING COUNTRIES

Given that the global distribution of gas is concentrated in a few countries, the choices these countries make will be of great global significance. In this context, gas-producing countries should consider the following recommendations:

- *Incorporate gas in long-term portfolios*, particularly in the transportation sector but also for basic power generation. Often, the infrastructure needed to produce, distribute, and use energy is developed over not years but decades. Accordingly, a commitment to pipeline development should be institutionalized at a high level to ensure policy durability.

- *Diversify gas transport.* Given geopolitical uncertainty, countries should diversify transport mechanisms for gas delivery in order to absorb risk.

- *Focus on fixed infrastructure*. The "permanent" infrastructure of pipelines brings positive spillover effects, creating lasting incentives for cooperation on broader economic and security concerns.

- *Explore and establish partnerships* with international development banks for financing and environmental impact assessment.

About The Author

Saleem H. Ali is professor of environmental planning and Asian Studies at the University of Vermont. His most recent book is *Treasures of the Earth: Need, Greed, and a Sustainable Future* (Yale University Press, 2009). He conducted research for this analysis paper while on a visiting fellowship at the Brookings Doha Center in spring 2009.

The author is deeply appreciative of the Brookings Doha Center, for the opportunity to conduct this research during a three-month visiting fellowship in Qatar, and to Hady Amr, director of the Brookings Doha Center and Shadi Hamid, director of research. Research, editing, fact-checking and logistical support provided by Noha Aboueldahab, Nadine Masri, Areej Noor, Alexandra Raphel, Kais Sharif, Tarek Zeidan, and Hiba Zeino at the Brookings Doha Center was vital for this project's completion. Taimur Khan and Hadi Hallouche of Shell Corporation and Vahid Fotuhi of British Petroleum provided valuable guidance on the technical aspects of the report. Rahil Yasin, a journalist who has intimately covered Baloch nationalism, provided valuable insights and quotations for the report. Field research assistance in South Asia was provided by Muhammad Saqib, based in Lahore, Pakistan. Special thanks are due to all the companies, nonprofit organizations, and government representatives who granted permission for research and provided interviews that are referenced in this report.

Introduction: Can Pipelines Lead to Peace?

Conflicts in the Middle East have been exacerbated by competition over natural resources. Within the United States, there is growing bipartisan interest in reducing dependence on foreign oil. Little attention, however, has been paid to the role of transboundary oil and gas pipelines as a means of conflict prevention rather than a source of conflict. This analysis paper argues that the fixed infrastructure of pipelines can foster economic cooperation between states and increase regional security. The Baku-Tbilisi-Ceyhan and Chad-Cameroon projects are examples of how pipelines can bring more than just revenue to their host countries; they can contribute to the amelioration and even resolution of local conflicts.[1]

There is compelling evidence to suggest that pipelines can encourage cooperation if there are clear policy interventions to integrate the development of energy infrastructure within a broad economic and security framework. This paper will review the performance of existing pipelines in the Middle East to glean lessons for proposed projects in Southwest Asia. The proposed routes from Iran to India and from Turkmenistan to Pakistan are cases that have the potential to spur significant cooperation between the parties involved.

The existing literature on oil and gas transport has not been bullish on the peace dividends of pipelines. Where the issue has been considered, as with pipelines in Central Asia, they have largely been viewed as a source of conflict. Some analysts have framed the clash between Russia and Georgia in this vein.[2]

Of particular relevance to the Gulf region are data from modeling conducted by Rice University's Baker Institute, suggesting that "nations rich in natural gas resource such as Qatar, Iran, and Saudi Arabia could be major players. However, they will have a disadvantage because they bear the fixed cost of market entry due to lack of existing infrastructure."[3] Another obstacle will be persuading investors to devote more attention to the Middle East and Southwest Asia in light of political instability and security risks. However, it is precisely such areas where pipelines can play a constructive role in reducing tensions and promoting greater interstate cooperation. Considering that world demand for gas is growing faster than supply, pipelines have the potential to facilitate regional security, helping to preempt conflicts caused by resource scarcity.

At the same time, as much as energy cooperation should be encouraged, it is one factor among many and no panacea, particularly when longstanding political disputes remain unresolved. For example, during the opening ceremony of the Sakhalin-2 export terminal in Russia, Japanese Prime Minister Taro Aso noted to Russian President Dmitry Medvedev: "Regardless of the increasing mutually beneficial cooperation between two important neighbors, Japan and Russia, there still exists the unnatural situation that no peace treaty has been signed because of a territorial dispute."[4] That said, because pipelines are—and become—

1 See Rafael Kandiyoti, Pipelines: Flowing Oil and Crude Politics (London: I. B. Tauris, 2008); Scott Pegg, "Can Policy Intervention Beat the Resource Curse? Evidence from the Chad-Cameroon Pipeline Project," *African Affairs* 105, no. 418 (January 1, 2006): 1-25.
2 Daniel Freifeld, "The Great Pipeline Opera," *Foreign Policy*, August 24, 2009.
3 Mark Hayes, "Algerian Gas to Europe: The Transmed Pipeline and Early Spanish Gas Import Projects," Paper Series no. 27, Baker Institute Energy Forum, May 2004.

permanent facts on the ground, their positive impact on relations between governments is likely to build over time. This potential was noted by Balaji Sadavisan, Singapore's senior minister of state for foreign affairs: "Pipelines have a real chance to increase peace and security in the region: they tie countries together by making the interconnected costs of conflict unacceptably high."[5] In other words, pipelines increase the costs of conflict thereby increasing incentives for cooperation. However, the pipelines themselves are not enough. What is needed is an attitudinal shift—a long-term policy outlook that views pipelines as a means of promoting bilateral and regional cooperation on economic and security issues.

In their study of the trans-ASEAN gas pipeline, Toby Carrol and Benjamin Sovacool develop a framework of "contested regionalism" which suggests that countries in a geographic region with scarce resources scramble for greater regional influence, producing more conflict than cooperation.[6] Accordingly, collective bodies such as ASEAN are not "abstract entities but [rather the] product of particular power relationships."[7] Put differently, regionalism, as currently conceptualized, is a much less promising force for the kind of integration that politicians say they seek. The analysis presented here builds on this emerging framework, but rather than simply highlighting current failures in meeting cooperative goals, this paper presents policy guidance on how to reconfigure energy policy to promote greater coordination and cooperation.

4 Roman Kupchinsky, "LNG: A Wolf in Sheep's Clothing?" Policy Paper no. 2, Global Public Policy Institute, 2009.
5 Benjamin Sovacool, "Energy Policy and Cooperation in Southeast Asia: The History, Challenges, and Implications of the Trans-ASEAN Gas Pipeline (TAGP) Network," *Energy Policy* 37, no. 6 (June 2009): 2362.
6 Toby Carrol and Benjamin Sovacool, "Contested Regionalism in South-east Asia: The Politics of the Trans-ASEAN Pipeline Project," Working Paper no. 2, Center on Asia and Globalization, National University of Singapore, September 2008, p. 15
7 Ibid., 6.

The Strategic Logic Of Pipelines: Toward "Rational Regionalism"

Oil and gas continue to be the most versatile fuels facilitating economic growth and individual mobility. Global demand for gas is growing particularly rapidly; according to the International Energy Agency, an estimated $105 billion per year in infrastructure investment is needed to boost supply. Pipelines, while not without their drawbacks, remain the most effective and economical means of transport.

Developing pipeline infrastructure is thus essential to ensuring energy security but may serve other purposes if the right political decisions are made with an eye toward the effective integration of economic and security priorities. At the same time, pipeline construction is often seen as an intrusion into personal, communal, or national spaces, thus becoming a subject of controversy for citizens, activists, and representatives of local communities. The Baku-Tbilisi-Ceyhan (BTC) pipeline, completed in 2006 between Azerbaijan and Turkey via Georgia, exemplifies such challenges. During construction, activists objected to the potential negative effects despite detailed environmental and social impact assessments commissioned by the World Bank and private investors.[8] The pipeline could have been more efficiently routed through Armenia, but taking into account security risks and geopolitical interests, a fairly expensive bypass route was found directly from Georgia to Azerbaijan. If, however, the routing had been considered within a broader frame of regional cooperation—and perhaps as a bargaining item—the pipeline could have been used as a conflict resolution instrument between Armenia, Azerbaijan, and Turkey.

MEANS OF TRANSPORT

There is an ongoing debate over the most effective means of oil and gas transport, and a number of tradeoffs should be taken into consideration when comparing pipelines to terrestrial and marine tankers. Oil is carried along pipelines usually at a speed of around 7 km per hour, with pumping stations every 60 to 100 km that provide needed pressure to keep the pipelines functional. Environmental hazards of pipeline transport tend to be less than for terrestrial and marine tankers since leaks can be contained by simply shutting off valves. While sabotage of pipelines remains a problem, transport by tanker is also growing more hazardous due to piracy, particularly in the Indian Ocean.

In comparison to oil, which is largely transported worldwide by a fleet of more than 38,000 marine tankers, 93 percent of the world's gas continues to be supplied through pipelines. Over 60 countries have on average 2,000 km of pipelines for gas transmission within their borders and about 10,000 km of new pipelines are planned for this decade, most of which will traverse difficult terrain and deep marine waters.[9] However, pipelines have a new competitor in Liquefied Natural Gas (LNG) operations, which have been introduced in a growing number of markets. LNG is gas cooled to negative 161 °C, at which point it liquefies and occupies only 1/600th of its original volume, making it convenient for shipping. While considerably more costly due to the capital intensive infrastructure needed for cooling, the advantage of LNG shipments lies in

8 For a review of some of these local conflicts refer to the Bank Information Center's website on the BTC project, <http://www.bicusa.org/en/Project.3.aspx>.
9 Theodoropolos, Theodore E. *Oil, Gas and Petrochemicals*, (Doha: State of Qatar Publications, 2009). Data on pipeline per country from *Oil and Gas Journal*, February 2005.

access to distant markets which become relatively uneconomical for pipeline transport.

LNG VERSUS PIPELINES

There is some polarization among researchers regarding the prospects for LNG as a long-term solution to gas transport. As noted in a recent study by the Global Public Policy Institute:

"*LNG has been vilified as a vehicle which might facilitate the cartelization of the price of gas and raise it to unjustifiable levels. LNG has also been denounced by critics as being a potential weapon of mass destruction in the hands of terrorists bent on inflicting catastrophic damage to heavily populated cities where LNG tankers dock. Finally and most significantly, LNG has been depicted as a powerful geopolitical weapon, a factor which is destined to become even more important in the coming decade*."[10]

While some gas producers such as Qatar have chosen to focus on LNG as their primary export route, pipelines continue to be a vital force in the sector. Even if LNG becomes relied on more heavily, diversification of export mechanisms remains advisable since LNG pricing – usually negotiated on different terms than pipelines – may be more vulnerable to market fluctuations and inflationary pressures. From 2004 to 2008, for instance, LNG costs rose twice as fast as pipeline construction costs.[11]

Given the distance from source to market and cost concerns, the case for privileging pipelines in much of South Asia is strong (Appendix 1). One analysis comparing pipelines to LNG, coal, and high-sulfur fuel oil revealed pipeline gas to be the second-least costly alternative after coal. Even considering the fairly high prices for the gas being offered by Iran to Pakistan, with pipelines, the latter could save between $652 million and $1.17 billion annually compared to its current energy profile (depending on the range of oil prices from $50 to $100 per barrel of Brent crude). The total savings for Pakistan over the life of the reserve with discounting factors of 10 percent could be as much as $11 billion.[12]

TOWARD "RATIONAL REGIONALISM"

Despite their economic benefits, pipelines are not always prioritized as the preferred means of transport due to various factors within the source, demand, and transit countries. In particular, countries fear the permanent infrastructure of pipelines will create a situation of energy dependence. As such, the cooperative potential of pipelines has not been realized. However, with political buy-in from policymakers—and a commitment to accountability and transparency—it may be possible to move away from "contested regionalism" through which pipelines are currently perceived to a more "rational" regionalism. "Rational regionalism" implies that countries consider the logic of comparative advantage as their primary unit of analysis. Framed this way, a zero-sum game can be transformed into an integrative trading regime. Mechanisms to move policymakers in this direction are now beginning to gain momentum in economic and political institutions in the Middle East and South Asia.

10 Kupchinsky, "LNG: A Wolf in Sheep's Clothing?"
11 Jensen Associates Study, 2008, quoted in presentation at the Qatar Gas Conference, March 2009.
12 Interstate Gas Systems, e-mail correspondence with author, May 14, 2009.

Existing Pipelines In The Middle East And North Africa

Before assessing pipelines as a vehicle for enhanced cooperation, it is worth considering the history of existing projects and what impact, if any, they have had on interstate relations. Was peace a prerequisite for pipelines or did pipelines contribute to a resolution of existing conflicts?

THE IRAQI TRANSBOUNDARY PIPELINES

The oldest pipeline project in the Middle East can be traced back to the colonial period when oil was first discovered in present-day Iraq. In 1927, the Iraq Petroleum Company struck oil in Baba Gurgur near Kirkuk. To transport the oil to western markets, a pipeline was proposed, and construction began in 1937. The routing of this pipeline was extraordinary considering the current geopolitics of the area. From Kirkuk the pipeline traveled southwest to Haditha, west toward Amman, and on to Haifa (Appendix 2). The completion of the pipeline coincided with the establishment of Israel; oil flowed for only a few days before war broke out.

Soon thereafter, pipelines to the Mediterranean were built to Baniyas, Syria, and through Syria to Tripoli, Lebanon. A large pipeline to the Turkish Mediterranean coastal city of Ceyhan was completed in 1977. Given the strained relations between the Syrian and Iraqi Ba'thists, once the first Turkish line was completed, Iraq stopped using the Syrian pipelines and relied primarily on the outlet through Turkey and on new terminals in the Persian Gulf. By the early 1980s, Iraq had three Gulf terminals – Mina al-Bakr, Khawr al-Amaya, and Khawr al-Zubayr. However, because they were all damaged during the Iran-Iraq war, Iraq constructed a new pipeline in 1985 that fed into Saudi Arabia, terminating at the Red Sea port of Yanbu. In December 1996, the Iraq-Turkey pipeline was reopened under the oil-for-food program.

After the start of the Iraq War in 2003, Iraq's pipelines were subjected to numerous acts of sabotage by insurgents. Meanwhile, the United States actively discouraged flow of oil via Syria.[13] The flow of the most active pipeline to Turkey, with a capacity of 1.6 million barrels per day, fell to 30,000 barrels in 2003. Despite occasional spurts of activity, the pipeline remained considerably below capacity until 2008, when the flow increased to 355,000 barrels after the U.S. military began protecting pipelines as an operational objective.[14]

Plans to revitalize the Haifa pipeline and the Trans-Arabian pipeline (built by the British in the 1940s, the latter went from Saudi Arabia to Lebanon through Syria) depend on Jordan's willingness to support the projects and so far there are few indications that it does. The Trans-Arabian pipeline's resurrection was supported as far back as 1975 when former Secretary of State Henry Kissinger signed a memorandum of understanding, according to which the United States would guarantee Israel's energy supply in the event of a crisis. Kissinger's consulting firm, Kissinger & Associates, drew up plans in the mid-1980s—when Saddam Hussein was a key American ally—to run a pipeline from Iraq to Aqaba in Jordan, near the Israeli port of Eilat, partly to make the need for such a reserve less relevant. However, these plans never reached fruition due to Saddam's attack on Kuwait and the subsequent Gulf War.[15] Whether or not the Haifa pipeline can be resurrected or a new Aqaba

13 "U.S. Blocks Syria pipeline," BBC News, April 15, 2003, <http://news.bbc.co.uk/2/hi/middle_east/2951327.stm>.
14 Author's interview with Matthew Amitrano, April 8, 2009.
15 Ed Vuillamy, "Israel seeks pipeline for Iraqi oil," The Observer, April 20, 2003.

spur built from the original Trans-Arabian Pipeline largely depends on the ability and willingness of the United States and Middle Eastern governments to link such projects to regional peace-building efforts.

THE TRANSMED PIPELINE

Plans for a trans-Mediterranean pipeline go back to the early 1960s when natural gas demand in Europe was growing. As early as 1963, French companies, with the support of the French government, proposed building pipelines to bring Algerian gas to Spain and on to France.

At the time of its construction in the 1970's, the Transmed pipeline was the deepest pipeline at over 150 meters. It was intended as a transboundary effort involving not only the source and demand country but also a transit country, Tunisia, and international waters. Transit through Tunisia from Algeria was a significant political challenge due to the two countries' strained relations. Tunisia's first president, Habib Bourguiba, had initially supported the Algerian rebels in their anti-colonial struggle against France but later sided against an independent Algeria in its territorial disputes with Morocco. Tunisia insisted on negotiating bilaterally with Italian energy giant Ente Nazionale Idrocarburi (ENI) rather than collectively with Algeria and was able to secure an annual $25 million transit fee.[16] Despite such tensions, the establishment of a pipeline appears to have been an important motivator for the signing of the "Treaty of Fraternity and Concord" between the two countries in 1983. The improvement of relations between the two sides coincided with the development of the pipeline to the extent that the treaty and the opening of the pipeline occurred in the same year.[17] In addition, the pipeline paved the way for several other projects across the Mediterranean (Appendix 3).

Similarly, the pipeline between Algeria and Spain heading west and then north (Maghreb-Europe pipeline) required transit through Morocco. However, relations between Morocco and Algeria were considerably worse than those between Tunisia and Algeria. Algeria's independence in 1962 had led to a border dispute over the regions of Bechar and Tindouf, sparking the infamous "War of the Sands" the following year. Also of concern was the issue of the Western Sahara, where in the 1960s the Sahrawi tribe led an independence movement, as Morocco, Algeria, and Mauritania all sought to assert their dominance over the region. Much to Morocco's chagrin, the Algerian government supported self-determination for the Saharawi. Yet, in spite of the hostility, economic interests helped bring Algeria and Morocco back to the negotiating table. The prospect of a pipeline was one important element in the thawing of relations between the two adversaries. Both countries decided to reopen diplomatic ties in 1988, around the same time that plans for the Maghreb-Europe pipeline began to take shape.

Meanwhile, the tenuous relations between Spain and Morocco have been strained by longstanding territorial disputes. Although the status of the enclaves of Ceuta and Melilla remains unresolved, bilateral relations have improved steadily since the European Union began to play a more active role in bridging regional differences. The Maghreb-Europe pipeline, which opened in 1997 between Morocco and Spain, has arguably played an important role in this regard as well. Not surprisingly, energy cooperation is recognized by the EU as a major tool for fostering cooperation. For example, the action plan for the Euro-Mediterranean partnership with Morocco, initiated by the EU in 2005, stated that "development of the energy sector, including inter-connections and infrastructure under optimal safety, competitiveness, and quality conditions" is an area of priority for cooperation.[18] In October 2008, Morocco became the first country south of the Mediterranean to receive "advanced status," a further affirmation of the EU's willingness to deepen economic and political ties with key regional partners as part of its "neighborhood policy."

The Greenstream project between Italy and Libya

16 Mark Hayes, "Algerian Gas to Europe," 16.

17 For a good review of inter-Maghreb relations see Yahia H. Zoubir and Haizam Amirah Fernández, eds., *North Africa: Politics, Religion and the Limits of Transformation* (London: Routledge, 2008).

has also served as a catalyst for better relations between Arab and European countries. The project—initiated in 2003 after Italy succeeded in convincing the EU to relax sanctions on Libya—carries some 10 billion cubic meters of gas a year from Mellitah on Libya's western coastline to Sicily and then on into southern Europe (covering about 10 percent of Italy's annual consumption needs). The $6.6 billion pipeline, with projected returns of $20 billion over 20 years, is one of the world's deepest underwater pipelines and the longest in the Mediterranean.

Relations between Italy and Libya had been greatly shaped by the experience of colonization. After Muammar al-Qaddafi came to power in 1969, more than 20,000 Italians born in Libya were expelled. The opening ceremony for the pipeline in 2004 was directly linked to a gesture of reconciliation to grant Libyan-born Italians the right to return. The ceremony was held on October 7, the date the Italian invasion began in 1911. In his remarks at the ceremony, Qaddafi said: "We now want to make it a day of friendship and cooperation between Libya and Italy, a cooperation which has been cemented by the gas project which we are inaugurating today." The Italian Prime Minister Sylvio Berlusconi responded: "Today, a new era of rapprochement and cooperation starts between our two peoples thanks to this project which will supply Italy with 10 percent of its energy needs."[19]

More recently, the direct undersea pipeline from Algeria to Almeria, Spain, known as the Medgaz project, was completed in December 2008, while the Galsi pipeline project, which would bring Algerian gas to Italy via Sardinia, is in the early stages of development. As exemplified by continuing interest in such projects, pipelines have played an important role in strengthening and cementing ties within the Maghreb as well as between North African and European countries.

EGYPT AND ISRAEL: COOPERATION AMID CONFLICT

Despite its modest fossil fuel reserves, Egypt is becoming an important pipeline builder and supplier of gas to its neighbors, most notably Israel. Egypt is estimated to have 67 trillion cubic feet of proven natural gas reserves with probable reserves of nearly twice as much. By the end of 2004, its cumulative gas production amounted to 1.5 trillion cubic feet. The government aims to double exports in five years from the current level of 17 billion cubic feet to 35 billion cubic feet per year.[20]

Construction on a pipeline from Egypt's gas fields began in 2001. Initially, the project was only meant to supply gas to Jordan. Soon, however, economies of scale made it more attractive to consider other partners, and Israel, both geographically and economically, was a natural choice for such an effort. In 2005, Egypt and Israel negotiated an agreement whereby the Egyptian government would sell 1.7 billion cubic meters of gas per year to Israel. The gas is being pumped via a 100 kilometer subsea pipeline running from the Egyptian Mediterranean port of El-Arish to the Israeli city of Ashkelon (Appendix 2). The gas is being sold to the East Mediterranean Gas Company (EMG), which is a consortium of the Egyptian General Petroleum Corporation, Israel's Merhav Group, and Egyptian businessman Hussein Salem, who claims to have sold his shares to American and Thai investors.[21] Egypt agreed to sell the gas at a variable price between $2.5 and $2.65 per million British thermal units (BTU).[22] This project has gone largely unreported due to the political sensitivity of any cooperation between the two countries, which have maintained a cold peace since the establishment of diplomatic relations in 1979.

After the January 2009 war in Gaza, pressure mounted on Egypt to reconsider the deal. The government has argued that it was simply selling gas

18 European Union External Relations, <http://ec.europa.eu/external_relations/morocco/index_en.htm>.
19 "New gas pipeline linking Libya to Italy opened," *Alexander's Gas and Oil Connections*, October 8, 2004, <http://www.gasandoil.com/GOC/news/nte44584.htm>.
20 Waleed Khalil Rasromani, "Inching Closer to Europe," *Daily News Egypt*, April 18, 2006.
21 EMG is also backed by an investment fund managed by former Israeli intelligence officer Yossi Maiman. Mohamed Abdellah and Jonathan Wright, "Cairo court says Egyptian gas exports to Israel can continue," Reuters, February 2, 2009.

to a private company which, in turn, was selling it on its own terms. Since the pipeline went into operation in May 2008, there have been heated exchanges in the Egyptian parliament and lawsuits filed against the deal. A November 2008 judicial ruling called for a moratorium on gas exports to Israel due to the government failing to adequately consult lawmakers. The ruling, however, was overturned in February 2009 by a higher court. Minister of State for Legal and Parliamentary Affairs Moufid Shehab indicated that under the 1979 Egyptian-Israeli peace treaty, Israel has the right to submit tenders to buy gas. An opposition member of parliament countered that the government had violated article 151 of the constitution which states that strategic agreements should first be discussed in parliament. Despite these legal and political challenges, the pipeline has thus far endured, suggesting that major infrastructure investments in pipeline transport – in this case worth $400 million – are likely to be lasting cooperative mechanisms, even against the backdrop of major crises such as the war in Gaza.[23]

In addition to gas from Egypt, Israel has been considering other partnerships. Former Israeli National Infrastructure Minister Benjamin Ben-Eliezer confirmed in an interview that Israel and Turkey were discussing the construction of a 610 kilometer undersea pipeline from the Turkish port of Ceyhan to Ashkelon, which could be completed as early as 2011.[24] The prospect of pipelines between Israel and two Middle Eastern states with which it has tense relations suggests that energy security can be a significant binding element in situations otherwise unconducive to cooperation.

THE DOLPHIN PROJECT

Within the Gulf Cooperation Council (GCC), the most significant project has been a marine pipeline supplying gas from Qatar to the UAE. The Dolphin Project, as it is known, evolved out of Abu Dhabi's need for gas. It was part of a broader political effort by the UAE to strengthen ties with other smaller Gulf States to balance Saudi Arabia, the dominant Gulf power that has been involved in several territorial disputes with both the UAE and Qatar.

Well before becoming a major economic power, the UAE had bowed to pressure from the Saudis to sign an agreement in 1974, under which Saudi Arabia relinquished claims to the Buraimi region, while the UAE ceded a 25 kilometer-long land strip linking it to Qatar and relinquished nearly 80 percent of the resources of the Shaybah oilfield.

Amidst this backdrop, Qatar and the UAE signed an agreement in 1998 to develop gas trading ties, doing so through the construction of a pipeline the following year. Saudi territorial waters were bypassed in the proposal though the countries welcomed cooperation from Saudi Arabia in addressing nearby border tensions. After the signing of a memorandum of understanding, concerted efforts were taken to resolve border disputes – a clear indication of the power of pipelines to facilitate dispute resolution. In May 1999, Oman and the UAE signed an agreement to demarcate their border at Umm Zummul, where the borders of Saudi Arabia, Oman, and the UAE converge. A month later, Qatar and Saudi Arabia agreed to mark their shared 60 km border culminating in a signed accord in March 2001, followed by an Oman-UAE accord in 2003 to settle territorial ambiguities that had existed since the colonial era.[25]

The Dolphin Project was initiated in 2004 under the auspices of a newly created company called Dolphin Energy which comprises three shareholders: Mubadala Development Company (owned by Abu Dhabi) with 51 percent, and Total of France and Occidental Petroleum of the United States with 24.5 percent each. Qatar supplies the gas and has its own management for the portion of the pipeline

22 The price of the gas has become a major political issue in Egypt since this amount is considerably less than the current market gate price. Egypt is thought to be losing $9 million per day due to this "discount." The government is considering ways to raise the price as part of a renewed deal involving a second pipeline on this route. See Avi Bar-Eli, "Egypt: Israeli gas prices could rise by 70%," *Haaretz*, March 2, 2009, <http://www.haaretz.co.il/hasen/spages/1067579.html>.
23 Gamal Essam-El-Din, "Sales Strategies: The Government Launched a Spirited Defense of its Position over Gas Exports to Israel," *Al Ahram Weekly*, February 26, 2009.
24 "Israel sets sights on Russian Gas," *Upstream Online*, February 8, 2007, <http://www.upstreamonline.com/live/article127529.ece>.
25 Jareer Elass, Stacy L. Eller, and Kohei Hashimoto, "Liquefied Natural Gas from Qatar: the Qatargas Project," in *Natural Gas and Geopolitics*, ed. David G. Victor, Amy M. Jaffe, and Mark H. Hayes (New York: Cambridge University Press, 2006).

based in Doha. The pipeline supplies up to 2 billion standard cubic feet per day of natural gas from Qatar to the UAE. The gas is derived from South Pars gas field—the largest independent gas reserve in the world—shared by Iran and Qatar. The underlying legal structure of common property law, which allows for such sharing is itself an example of how energy concerns can foster cooperation, even in the case of Iran and Qatar, a pairing historically been at odds on foreign policy.

In ascertaining the rationale for the Dolphin Project, economic factors were necessary but not sufficient to make it happen. Political considerations—including expectations that the pipeline could serve as a basis for strengthening cooperation—were also instrumental. In an official response to a questionnaire, Dolphin Energy administration addressed the drivers for the project as follows:

"*The long term operating costs for Dolphin [are] considerably less than an LNG facility. All of these aspects cause the Dolphin project to cost considerably less on a per unit basis. Cost was a motivating factor for Dolphin, but there were also political and logistical reasons as well*."[26]

The political rationale for moving ahead with the project is perhaps best reflected in the pricing arrangements. The Qatari government enjoys enormous demand for its gas and the decision to pursue a project with the UAE—and at a lower pricing regimen than other competitors—signals that "the government considered regional politics… in its decision to take on the project."[27]

An important derivative benefit of the project has been an increased level of environmental cooperation. Dolphin Energy has participated in joint coral regrowth projects in the Gulf in association with Qatari and UAE authorities. A two-year program initiated in 2008—one year after the pipeline opened—will attempt to provide the first integrated study of coral ecosystems in the region. As noted in Dolphin Energy's vision statement: "The founders had always conceived Dolphin as a force for international cooperation—one that would unite the vision and resources of the region with multinational capital and expertise."[28] The success of the Dolphin Project in spurring regional cooperation exemplifies the important role pipelines can play in regional dispute resolution and ecological cooperation.

26 Dolphin Energy Corporation, e-mail statement in response to author's questionnaire, April 15, 2009.
27 Author's interview with Saad Al-Kaabi, director of oil and gas ventures at Qatar Petroleum, April 28, 2009.
28 Dolphin Energy Home Page, <http://www.dolphinenergy.com/Public/our-company/aboutus-shareholders.htm>.

The Economic And Political Rationale Of South Asian Gas Projects

The Arab world and present-day Iran have enjoyed strong trading ties with South Asia for millennia. There is considerable opportunity for extending these ties to the energy sector in novel ways. Historically, the discovery of gas reserves in Sui in Balochistan in the 1950s prompted Pakistan's government to consider gas as a primary means of energy security. Gas now accounts for more than 50 percent of the country's total energy generation. Meanwhile, India only began to seriously invest in gas infrastructure after 1987. Gas constitutes only about 8 percent of the country's electricity generation mix but will likely increase to around 18 percent by 2025.[29]

The significance of compressed natural gas (CNG) in India was highlighted in 1998 when the Supreme Court ruled all commercial vehicles in New Delhi would need to switch to natural gas by 2001 due to pollution concerns. Pakistan already has more than one million cars on CNG and ranks third in global CNG prevalence after Brazil and Argentina.

Since indigenous sources are not enough to meet the growing demand in both countries, pipeline development is imperative to ensure long-term energy security. The idea of an overland trans-Pakistan pipeline from Iran is believed to have been first officially proposed in 1989 by Ali Shams Ardekani, acting deputy foreign minister of Iran. The idea, which came to be known as the Iran-Pakistan-India (IPI) project, began gaining momentum. Various routes were considered, with four major companies expressing interest in constructing the pipeline: BHP-Billiton of Australia, National Iranian Gas Company (NIGC), Petronas of Malaysia, and French Total.

In 1993, India signed a memorandum of understanding with Iran while continuing to explore other pipeline options. An agreement for an underwater pipeline from Oman was signed in 1994, but the project soon collapsed amidst financial and technological difficulties and has only recently been resurrected as a possibility by an Indian company named SAGE, which presented a feasibility study at the Doha Natural Gas Conference in March 2009. The discussions between India and Iran were hampered when Pakistan refused to allow a feasibility study in its exclusive economic zone. In 1997, Pakistani Prime Minister Nawaz Sharif gave his support to a proposal for a Turkmenistan-Afghanistan-Pakistan (TAP) pipeline project rather than IPI (Appendix 1). There was also the prospect of extending the TAP project to India (thus making it TAPI).

Initially, the TAP project would have tapped into more than 2.83 trillion cubic meters of natural gas reserves at Turkmenistan's huge Dauletabad-Donmez field and delivered it across Afghanistan to Pakistan. The pipeline would carry up to 20 billion cubic meters of gas a year, generating $100-300 million per year in transit fees for Afghanistan and creating thousands of jobs.[30]

For an additional $500 million, TAP could be extended to Fazilka on the Pakistan-India border, providing gas to India as well. It could also be expanded further to connect fields in Central Asia to Gwadar in Pakistan, turning the port into one of the world's most important energy hubs. From

29 Estimates on energy demand increase from Mike P. Jackson, "The Future of Natural Gas in India: A Study of Major Consuming Sectors," Working Paper no. 67, Stanford University Program on Energy and Sustainable Development, 7.
30 John Shroder, "Afghanistan's Development and Functionality: Renewing a Collapsed State," *Geojournal* 70, no. 2-3 (October 2007): 91-107.

an energy security standpoint, TAP could provide Pakistan with 3,350 million meters cubic feet per day (mm cfpd) of gas, more than the 2,230 mm cfpd the IPI is expected to carry. Gal Luft argues that "economically, shifting from IPI to TAP should be of no consequence. The potential revenue of the IPI, $700 million in transit fees alone, would be collected too were TAP extended to India."[31]

In April 2009, the TAP project received a boost when Turkmenistan officially provided gas reserves certification from the Yasrak field, claiming a potential reserve of 4 to 14 trillion cubic feet of gas. A new route has been proposed which would involve only a small portion of Afghani territory and enter Balochistan near Gwadar to avoid conflict in southwestern Afghanistan. In essence, this route would merge the TAP and IPI projects within Pakistan. Turkmenistan would provide 3.2 billion cubic feet gas to Afghanistan, Pakistan, and India. Afghanistan would receive $1 per million British thermal units (MMBTU) as transit fees under the new proposal.[32]

The financing of the pipelines has been considered by numerous parties. The Abu Dhabi-based International Petroleum Investment Company has expressed strong interest in financing the Pakistan portion of the IPI pipeline,[33] while Iran has received offers of Russian financial assistance. As Russian President Vladimir Putin put it in 2006: "Iran wants it, Pakistan wants it, India wants it; Gazprom is ready to help."[34] However, Iran has been wary of accepting offers from Russia, which, as its biggest competitor, may try to obtain leverage over rival gas suppliers. Given the lingering memory of the Russo-Afghan war, Pakistan is also skeptical of Russian involvement. Already, Iran has built a substantial portion of the pipeline on its own to supply its domestic market.[35] With the likelihood of securing Gulf investment for the Pakistani portion and government investment for the Indian portion, financial concerns are unlikely to present a major problem.

Development bank donors and the U.S. Government are also interested in funding the TAP project. Despite the positive outlook, both TAP and IPI still face several hurdles due to a host of factors that need to be understood in the context of the region's geopolitical history.

31 Gal Luft, "Iran-Pakistan-India Pipeline: A View from Washington," *Energy Security*, June 15, 2007, <http://www.iags.org/n0507071.htm>.
32 Khalid Mustafa, "Turkmenistan to Supply Gas from Yasrak Field," *The News International*, April 29, 2009.
33 Interview by author with Mohammed F. Azim, senior advisor, International Petroleum Investment Company in Abu Dhabi, March 10, 2009.
34 "Russia's Gazprom is ready to participate in plans to build a natural gas pipeline from Iran to India via Pakistan: President Vladimir Putin," *India Daily*, June 17, 2006.
35 *Fars News Tehran*. Interview with Hojjatollah Ghanimfard, broadcast April 26, 2009, <http://english.farsnews.com>.

Causes For Stalling Of Pipeline Projects

The attractive economic and political features of pipelines have not apparently been enough for "rational regionalism" to take root for either the IPI or TAPI projects. At this juncture, what is needed is the requisite political will from the actors involved, and the reasons for proceeding, when considered in tandem, are compelling. Security analysts are increasingly of the view that pipelines can be economical and fairly functional even in high conflict zones.[36] There are now adequate technologies to ensure constant security and, in the event of attacks on pipelines, the damage can be repaired relatively quickly. Undersea pipelines, while more expensive to repair, are far less vulnerable to sabotage. The international community can also play an important role in guaranteeing security. For example, the Baku-Tbilisi-Ceyhan pipeline project—traversing 176 different kinds of ecoregions while crossing the highly unstable Caucasus—was designed to protect against terrorist attacks. As part of a $64 million program aimed at repelling saboteurs, U.S. Special Forces trained 1,500-2,000 Georgian soldiers in counterterrorism operations.

These efforts aside, it is important to be aware of potential pitfalls in pipeline development. First, pricing negotiations and hard bargaining in the absence of a clearly agreed upon pricing strategy can impede negotiations. For example, in the case of the Iran to Pakistan pipeline, the Iranians have called for the same price they charge Turkey but have failed to give Pakistani negotiators a clear sense of what that price is. Instead, the terms of reference presented to the Pakistani government are usually given as a percentage of the oil price.

The international community, and the United States in particular, can play a critical role in channeling the efforts of states toward cooperation on energy security. In reality, however, American policy has been characterized by ambivalence rather than clarity, something that comes across, for instance, in Ahmed Rashid's discussion of U.S. actions during the rise of the Taliban.[37] For instance, when the Taliban captured Kabul in September 1996, Chris Taggert, an executive in the U.S. oil firm Unocal, said that the long-awaited gas project from Turkmenistan to Pakistan would now be easier to implement. Unocal was criticized for its willingness to negotiate with the Taliban and quickly retracted the statement. Even U.S. State Department spokesman Glyn Davies initially stated that the United States found "nothing objectionable" in the steps taken by the Taliban to impose Islamic law, describing them as "anti-modern" rather than "anti-western."[38] However, the U.S. embassy in Islamabad, which was far more familiar with the Taliban, contacted Washington to register its concern over the statements.

In the meantime, the Taliban continued to pursue negotiations on the Turkmenistan pipeline with Unocal as well as Bridas, the Argentine company that had first courted Turkmen gas. Two separate Taliban delegations visited Argentina and the United States in February 1997. The Taliban did not make any particular commitments during these visits, which were largely exploratory in nature.

The State Department, however, was growing concerned with the draconian rule of the Taliban, following reports of widespread human rights

36 Toufiq Siddiqi, "India and Pakistan: Pipe Dream or Pipeline of Peace?" *Georgetown Journal of International Affairs*, Winter/Spring 2004.
37 Ahmed Rashid, *Taliban: Militant Islam, Oil and Fundamentalism in Central Asia* (New Haven: Yale University Press, 2001).
38 Ibid., 166.

abuses. The final blow to the project came in August 1998 when Al Qaeda was linked to the bombings of the U.S. embassies in Kenya and Tanzania. Soon after, the Clinton Administration launched air strikes in Afghanistan and discouraged Unocal from any further engagement with the Taliban.

The prospects for the TAP pipeline were briefly renewed when the Bush Administration assumed power in 2000. Republicans have generally been more sympathetic to business interests and the Bush family had particularly good connections in the oil sector. As documented by French journalists Jean-Charles Brisard and Guillaume Dasquie, the Bush Administration began engaging the Taliban in 2000 and early 2001. Funds were provided for opium eradication programs while discussions continued on the TAPI project. Negotiations finally broke down in August 2001, partly due to the Taliban's reluctance to bargain the future of Osama Bin Laden in exchange for economic cooperation.[39] Marty Miller, Unocal vice-president, would remember the entire effort as "the black hole" of his career; despite considerable effort, no agreement was reached.[40]

The interaction between the Bush Administration and the Taliban in the first eight months of 2001 point to how natural resource interests can lead to cooperative behavior on both the regional and international level. The willingness of two governments with such divergent worldviews to converge on hard economic interests, even if briefly, lends support to the notion of "rational regionalism." At the same time, there is a darker side to such cooperation: the cooptation of the security agenda by extremists for economic expediency. Human rights activists criticize American and European support of countries like China and Saudi Arabia whose systematic human rights abuses and authoritarian political structure are tolerated on account of energy stability and economic interests. On the other hand, strategies of economic isolation, including withholding energy cooperation, do not seem to have the desired impact either, as demonstrated by the cases of Cuba and Iran.

In short, the dominant approaches of no conditionality and negative conditionality appear to undermine ideals or interests, or both. This suggests exploring alternative strategies of "positive conditionality," employing economic incentives and infrastructure connectivity—particularly with pipelines—as a bargaining tool. Accordingly, western investment would proceed only after the recipient countries in question meet commitments on any number of concerns, including regional security as well as human rights.

It is important to note that international donors and western governments lose any leverage they might have after pipeline construction is completed. For example, the World Bank negotiated the Chad-Cameroon pipeline project to ensure that the government of Chad would not misuse the revenues to purchase arms. The Bank, however, did not anticipate the subsequent investment from countries like China, which had little interest in what Chad did with its revenue. After five years of efforts, the Bank withdrew from the arrangement in 2008 after Chad refused to comply with the original terms. Once the infrastructure had been built, the World Bank lost the ability to monitor and enforce Chad's compliance, particularly as operational help was now available to Chad from other sources.[41]

Another example worth considering is U.S. policy on Iran, which was relatively consistent across the Clinton and Bush Administrations. Commenting on the IPI pipeline project, Congressman Tom Lantos, chairman of the House Foreign Affairs Committee, argued that "India [would] pay a very hefty price for its total disregard of U.S. concerns vis-à-vis Iran."[42] Conservative think tanks, such as the Heritage Foundation, called the project

39 For details of this account from an interview conducted by Nina Burleigh with Jean-Charles Brisard and Guillaume Dasquie, see Burleigh, "Bush, Oil, and the Taliban," *Salon.com*, February 8, 2002, <http://www.salon.com/news/politics/feature/2002/02/08/forbidden/index.html>.
40 Steve LeVine, *The Oil and the Glory: The Pursuit of Empire and Fortune on the Caspian Sea* (New York: Random House, 2007), 310.
41 See Pegg, "Can Policy Intervention Beat the Resource Curse?"

an "unacceptable risk to regional security."[43] The legal basis for American opposition to any investment via Iran is the Iran-Libya Sanctions Act (ILSA), which threatens to place American sanctions on any entity that invests over $20 million in Iran in one year. Consequently, investment in Iran's energy sector has diminished considerably. By one 2007 estimate, Iran exports 2.34 million barrels of oil per day, about 300,000 barrels below its OPEC quota.[44]

These limitations not withstanding, Iran is pursuing a proposal for a 140 km pipeline link, which will pump just over 1 million cubic meters a year (cm/y) of Iranian gas, potentially rising to 5m cm/y, to neighboring Armenia, Turkey's avowed opponent in the region. Might this provide an opportunity for Iran to play a mediating role between Armenia and Turkey? Unfortunately, just as with Iran, the power of positive linkages on energy have eluded policymakers.

This can and will begin to change if pipelines come to be viewed by the actors involved as means, not ends, and as mechanisms rather than rewards for cooperation. International institutions, such as the Multilateral Investment Guarantee Agency of the World Bank Group, and regional institutions are capable of providing safeguards and financial assurances to investors so that broader goals of regional cooperation are realized. Additionally, civil society organizations, such as the Revenue Watch Institute can provide vigilance and transparency through third-party audits and ongoing monitoring of cash flows. There is now increasing momentum for countries to sign on to efforts such as the Extractive Industries Transparency Initiative, initiated by the British government and based in Norway, which requires countries to verify and publish revenues from the oil and gas sector.[45]

42 David Temple, "The Iran-Pakistan-India Pipeline: The Intersection of Energy and Politics," Research Paper, Institute of Peace and Conflict Studies, April 2007,36.

43 Ariel Cohen, Lisa Curtis, and Owen Graham, "The Proposed Iran-Pakistan-India Gas Pipeline: An Unacceptable Risk to Regional Security," Analysis Paper no. 2139, Heritage Foundation, May 30, 2008.

44 Luft, "Iran-Pakistan-India Pipeline."

45 For more on EITI, see http://eitransparency.org/eiti.

Prospects For Project Revival

Can "rational regionalism" be resurrected in the current geopolitical climate? The change of administration in the United States suggests that IPI's renewal may be possible, though similar hopes were expressed during Bush's presidency. During a rare visit to Islamabad in 2006, President George W. Bush remarked that "our beef with Iran is not the pipeline…our beef with Iran is [that] they want to develop a nuclear weapon" and suggested he "understands the need to get natural gas in the region, that's fine."[46] While Iran-U.S. relations have deteriorated, the economic imperative to work on the pipeline remains active. Pakistan independently finalized plans to start construction of the pipeline in March 2010 after a final agreement on project initiation was signed in Istanbul. China also indicated that it would consider obtaining gas from Iran by linking itself to the IPI pipeline.[47]

There may, in fact, be ample room to incorporate pipeline development in American efforts to pressure Iran on nuclear weapons. The Clinton Administration had developed a "national interest" waiver (Section 9(c) of ILSA), which it used to allow Total of France, Gazprom of Russia, and Malaysia's Petronas to sign a $2 billion contract with Iran in 1998. Since then, another $11.5 billion has been invested in Iran without action from the United States. ILSA's definition of "investment" does not explicitly mention long-term oil or gas purchases, or the building of energy transit routes to or through Iran, as violations. The Act's definitions are purposefully vague, stating that infrastructure projects will be deemed violations only if they "directly and significantly contribute to the enhancement of Iran's ability to develop petroleum reserves."[48]

While the Iran Sanctions Act is unlikely to be applied to the Iran-Pakistan-India pipeline, the United States now has a clear preference for the TAPI project since it would contribute to Afghan development and reduce Russia's domination of gas sector transit. As Richard Boucher, former U.S. assistant secretary of state for South and Central Asian Affairs, explained in September 2007: "One of our goals is to stabilize Afghanistan, so it can become a conduit and a hub between South and Central Asia so that energy can flow to the south... and so that the countries of Central Asia are no longer bottled up between two enormous powers of China and Russia, but rather they have outlets to the south as well as to the north and the east and the west."[49]

Security of supply has been considered a major hindrance to pipeline projects. After the intensification of guerilla activity in Afghanistan in 2007 and 2008, this became a more salient concern for TAPI. Nevertheless, prospects for the project continue to hold promise. The TAPI pipeline was a major point of discussion at a donor meeting held on November 18-19, 2006 in New Delhi. The conference's final statement pledged:

46 "Bush U-turn on Iranian pipeline," *BBC News*, March 4, 2006, <http://news.bbc.co.uk/2/hi/south_asia/4774312.stm>.
47 Stephen Blank, "China Hangs Fire on Iran-Pakistan Pipeline," *Asia Times*, March 10, 2010 and Tom Wright, "Iran Pakistan Sign Pipeline Deal," *Wall Street Journal*, March 17, 2010.
48 The U.S. House of Representatives, Iran-Libya Sanctions Act of 1996, Section 5(a), HR3107.
49 John Foster, "A Pipeline through a Troubled Land: Afghanistan, Canada, and the New Great Energy Game," Canadian Centre for Policy Alternatives, no. 1, June 19, 2008, 2.

"Countries and organizations will assist Afghanistan to become an energy bridge in the region and to develop regional trade through supporting initiatives in bilateral/multilateral cross-border energy projects…Work will be accelerated on [the] Turkmenistan-Afghanistan-Pakistan-India gas pipeline to develop a technically and commercially viable project."[50]

If pipeline construction goes ahead, it could become Afghanistan's largest ever development project. According to the Interim National Development Strategy for Afghanistan of 2005, transit revenue could amount to nearly half of the Afghan government's domestic revenue. Encouragingly, India officially joined the TAPI consortium in 2008 and the Asian Development Bank expressed strong interest in supporting the construction of the pipeline if economic and security arrangements are worked out by the consortium.[51]

On TAPI as well as IPI, a number of concerns remain, including the potential that Pakistan may use its transit portion of the pipeline as blackmail against India. The risk, however, has been minimized by India's ability to convince the source countries that they will only be paid for the gas that India receives, not for what is pumped. R.K. Pachauri, one of the earliest proponents of the two pipeline projects, has argued for other innovative means of ensuring supply: "The gas pipeline contract could be made far more secure for India by building comprehensive provisions for supply of petroleum products and power to Pakistan. In other words, the contract could be structured in a manner that makes any disruption in supply expensive and strategically infeasible to Pakistan."[52] Pakistan stands to earn several hundred million dollars in transit fees and thus has extremely strong incentives to maintain the flow of gas.

An additional obstacle to TAPI and IPI is the opposition of Balochi separatist leaders who fear the pipeline may lead to further militarization of the area. Indian politicians, particularly those from the Bharatiya Janata Party (BJP), have traditionally had strong ties to Balochi separatists and tended to amplify the latter's concerns. At the same time, it is becoming increasingly evident that the Baloch would be willing to consider the pipeline as a point of negotiation for increasing their share of gas royalties and meeting some other longstanding demands. In 2006, for example, the Balochistan assembly unanimously passed a resolution seeking royalties for IPI, a place at the negotiation table, 100 percent local employment, and free gas for adjacent communities. While these conditions are unlikely to be acceptable to the Pakistani government, the passage of the resolution suggests the contours of a deal that would address Balochi demands.[53]

The very fact of a Balochi insurgency may also provide some unusual incentives for Pakistani cooperation on pipelines. As energy analyst David Temple notes, "Pakistan's suspicion of Indian and possibly Iranian incitement in Balochistan furthers Pakistan's interest in the IPI since the pipeline would give both India and Iran a stake in Baloch stability."[54] There are already examples of Iranian-Pakistani coordination on Balochi concerns, such as when Pakistan apprehended Iranian Baloch militant Abdulhamid Rigi and turned him over to Iran in June 2008. Terrorism analyst Chris Zambelis pointed out that "the politics of energy pipelines [help] foster closer cooperation between Iran and Pakistan in suppressing Balochi nationalism."[55]

In short, the wide-ranging interplay between energy and security concerns can help move governments and investors alike toward a broader vision for the role of pipelines in promoting

50 Ibid., 6.
51 Jennifer Lopresto, second secretary, U.S. Embassy in Ashgabat, Turkmenistan, e-mail correspondence, April 7, 2009. The Asian Development Bank has declined to provide any specific commentary on this project, stating only that it is under consideration.
52 R. K. Pachauri, "Not all hot air: Indo-Pak peace in the pipeline," *Times of India*, February 5, 2004.
53 Rahil Yasin, e-mail correspondence, July 29, 2009.
54 Temple, "The Iran-Pakistan-India Pipeline," 4.
55 Chris Zambelis, "Balochi nationalists intensify violent rebellion in Iran," *Terrorism Monitor* 7, no. 3, February 9, 2009.

cooperation and resolving regional disputes. Bringing environmental issues into this evolving framework adds another important, though often neglected, dimension to pipeline construction and routing. Robert Goodland, formerly of the World Bank, notes that "the practice of routing a pipeline through a friendly country, rather than selecting a shorter and lower impact route through a less friendly one should be addressed."[56] His concern is that making the route subservient to geopolitics can have an adverse environmental impact. Thus, choosing short pipeline routes, even if they involve more difficult negotiations, may be worth the trouble.

As such, the harmonization of environmental standards across regions may make pipeline routing more efficient and, by crossing through otherwise hostile states, induce them to at least consider cooperation with each other.

56 Robert Goodland, "Oil and Gas Pipelines: Social and Environmental Impact Assessment," paper presented at the International Association of Impact Assessment, Fargo, ND, 2007, 160.

Toward An International Regime For Pipelines?

There is currently no internationally binding system for energy planning. International agreements on nuclear energy and organizations that monitor nuclear safety and security standards, such as the International Atomic Energy Agency, are the closest we have come to a structured regime for energy. However, momentum has been building toward an integrated program for global energy governance under the auspices of the Energy Charter, a framework agreement signed by 51 countries that addresses issues from taxation to technical coordination of transboundary projects.

The agreement, which traces its roots to the break-up of the Soviet Union and the need for energy planning among the new Eurasian states, fills an important void in pricing structures for energy transport. Pricing arrangements for pipelines—up until now completely ad hoc—deserve a clear formula so that agreements can be more efficiently reached. For example, Georgia is currently being paid roughly twice as much, on a per-kilometer basis, as its neighbors Azerbaijan and Turkey, based on negotiations for the BTC pipeline. While this may be appropriate as an incentive for development, having clear Energy Charter guidelines under which higher transit fees would be paid can help in framing and facilitating future negotiations.

Pipelines are a significant area of interest for the Energy Charter. In a meeting held in Ashgabat, Turkmenistan in April 2009, Andre Mernier, the secretary general of the Energy Charter Secretariat, noted that:

"*[The] growing importance [of energy transit] is based upon increasing energy interdependence in the context of rising pressure on world energy supplies. Given the global distribution of energy resources, current technologies and projections of demand, the priority for policymakers should be on how to manage interdependence and supply most effectively; on creating functioning and balanced international frameworks that can mitigate the associated risks*."[57]

The Energy Charter is in the process of developing a Transit protocol which would be the first international legal regime of its kind to apply to pipelines.

The most recent guidelines to the charter note that "under the Treaty, measures to facilitate transit are to be taken without distinction as to origin, destination or ownership of energy, or discrimination as to pricing, and without imposing any unreasonable delays, restrictions or charges. This means that countries may not refuse transit, or refuse to agree to the construction of a new pipeline or network capacity, solely on the basis of the origin, destination or ownership of the energy."[58]

In addition to the Energy Charter, gas exporting countries have formed a forum of their own – known as the Gas Exporting Countries Forum (GECF)—to consider greater collaboration. It held its first ministerial meeting in Tehran in 2001 and was initially seen as analogous to the Organization of the Petroleum Exporting Countries (OPEC).[59] Unlike OPEC, however, the forum appears

57 Andre Mernier speech on April 24, 2009, <www.energycharter.org>.
58 Jonathon Elkind, "Economic Implications of the Baku-Tbilisi-Ceyhan Pipeline," in *The Baku-Tbilisi Ceyhan Pipeline: Oil Window to the West*, ed. Svante. E. Cornell and S. Frederick Starr (Washington: Central Asia-Caucasus Institute & Silk Road Studies Program, 2005), 49-60.

interested in inviting consuming countries to consider issues of transit and efficient resource utilization.

The Caspian Sea provides an interesting example of how international law can be applied in the context of cooperation on oil and gas ventures and how such governance systems can evolve. The United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS) provides that a state may claim a 12 nautical-mile (nm) territorial sea and a 200 nm exclusive economic zone (EEZ). Since the Caspian Sea is not wide enough to allow for the full extent of 200 nm EEZs for states on both coasts, a number of legal questions have come up. If the Caspian Sea is classified as a "sea," then UNCLOS is applicable but if it is classified as a lake, then it is not applicable, thus excluding it from international rules governing oceans. Russia's initial position, voiced at the United Nations General Assembly in 1994, was that international ocean law is inapplicable since the Caspian is landlocked and has no exit to maritime regions. This suggests that there can be no unilateral claims to areas of the Caspian and that the entire sea is a joint venture commons.

The implication is that any activity that utilizes the seabed of one country encroaches upon the interests of bordering countries. Russia moderated its position in 1996 by proposing the establishment of a 45 nm EEZ for all littoral states with joint ownership beyond the 45nm limit. Azerbaijan took exception to Russia, claiming that the Caspian Sea falls within the jurisdiction of UNCLOS whereby a median line is drawn from the shores, with coastal states having full sovereignty in their respective sectors. Kazakhstan joined Azerbaijan in adopting the median line principle and, by 2001, Russia was won over to this approach. In a remarkable show of cooperation, the three countries agreed to divide the seafloor into zones between corresponding neighboring and oppositely located states.

Turkmenistan agrees with the basic premise of this approach but not its method, claiming that the application of a median line does not take into account the peculiarities of the shore line. Iran, meanwhile, has suggested dividing the Caspian into five equal areas with each state having sovereignty over 20 percent of the seabed resources and water.[60] As gas development in the region accelerates, rights to gas reserves and governance of pipelines will need further refinement.

With this in mind, it is important to consider the role of transboundary pipelines in bringing states to the negotiating table to consider voluntary agreements on good governance strategies. Under the Extractive Industries Transparency Initiative, Azerbaijan became the first country to receive certification in 2009. With more countries acquiring certification in the coming years, regional and international energy regimes will become more of a reality, providing additional sets of incentives for joint cooperation on energy supply and security.

59 Regular members of the GECF include Algeria, Nigeria, Libya, Egypt, Trinidad and Tobago, Venezuela, Russia, Iran, Qatar, Oman, the United Arab Emirates, Brunei, Malaysia, Indonesia, and Norway (observer).

60 Philip D. Rabinowitz, et al., "Geology, Oil and Gas Potential, Pipelines and the Geopolitics of the Caspian Sea Region," *Ocean Development and International Law*, January 2004, 35.

Recommendations And Conclusion

The following are policy recommendations for the international community, as well as for gas-producing countries.

RECOMMENDATIONS FOR THE INTERNATIONAL COMMUNITY

From extraction to transportation to consumption, the oil and gas sector encompasses strategic government interests as well as private sector involvement. With the nearly universal reliance of countries on oil and gas to meet energy needs, the international community has a strategic interest in a policy outlook that integrates energy transit—in particular pipeline development—as part of a broader framework for economic and security cooperation. This suggests that there are potential win-win opportunities for countries, at the point of both supply and demand, in ensuring the distribution system for oil and gas has positive impacts in maintaining regional security and boosting cooperation. Pipelines are an important conduit for such outcomes, and the international community, particularly major powers like the United States, should consider the following recommendations to realize the cooperative potential of pipelines:

- International donors should give priority to pipeline projects and routes that have potential to spur cooperation, particularly in the gas sector. Since the development agenda is increasingly driven by regional peace-building, as in the cases of Afghanistan and Iraq, the potential linkages between energy infrastructure and peace-building demand attention.

- Efforts by the Energy Charter Secretariat to develop an international legal regime applicable to pipelines, known as the Transit Protocol, deserve to be supported. In particular, the dispute resolution mechanism established under the Energy Charter should be developed to facilitate the routing of pipelines that run into disputes over fees and planning logistics. The Energy Charter—the closest thing there is to a global governance system for energy—provides an important venue for channeling pipeline development efforts toward economic and security cooperation and peace-building.

- Regional development organizations such as ASEAN and the GCC should consider pipeline projects as a facilitative tool toward meeting their regional cooperation targets and set up working groups to develop such projects over long-term planning horizons of 10-20 years.

More, however, can be done to harness the full potential of energy transport. There needs to be an evolution in how the international community views pipelines—not just as the technical means for transit, but as the infrastructure of interstate cooperation, and even a driver of development in the areas that need it most. Proper leadership from the international community and a confluence of economic and political incentives will prove instrumental in ensuring pipelines become conduits of peace-building.

RECOMMENDATIONS FOR GAS-PRODUCING COUNTRIES

Given that the global distribution of gas is concentrated in a few countries, the choices these countries make will be of great global significance. In this context, gas-producing countries should consider the following recommendations:

- *Incorporate gas in long-term portfolios*, particularly in the transportation sector but also for basic power generation. Often, the infrastructure needed to produce, distribute, and use energy is developed over not years but decades. Accordingly, a commitment to pipeline development should be institutionalized at a high level to ensure policy durability.

- *Diversify gas transport*. Given geopolitical uncertainty, countries should diversify transport mechanisms for gas delivery in order to absorb risk.

- *Focus on fixed infrastructure*. The "permanent" infrastructure of pipelines brings positive spillover effects, creating lasting incentives for cooperation on broader economic and security concerns.

- *Explore and establish partnerships* with international development banks for financing. The World Bank's Multilateral Investment Guarantee Agency, for example, is designed to insure higher risk projects. The Oil, Gas, Mining, and Chemicals Department, situated in both the public and private sector arms of the Bank, has demonstrated a strong commitment to supporting integrative development projects.

- *Account for environmental impacts*. In determining the true cost of a project, an environmental impact assessment should be conducted, particularly since environmental impact costs can be more significant for pipelines compared to other transport options. Ecological disruption can lead to localized conflicts that need to be addressed before a project is implemented. Furthermore, surrounding ecosystems provide important social welfare functions that should be accounted for in any cost-benefit analysis to ensure lasting success.

These policy recommendations suggest that gas producing countries need to be more integrative in their decision-making process by considering factors such as international trade impacts, environmental concerns, and security.

BEYOND TRACK II

As policymakers consider the role of pipelines in conflict resolution, there will be a temptation to relegate pipelines to minor confidence-building measures between states. Pipelines could end up in the same situation as transboundary water projects, whose cooperative impact has unfortunately remained limited. While such projects, such as the India-Pakistan Indus Waters may help prevent full-scale conflict and provide a safety valve for political engagement, they have not generally led to more substantive rapprochement due to unwillingness to embed water security within a broader security framework.[61] Similarly, if the linkages fail to be made in the case of pipelines, their cooperative potential will be squandered.

Political will has so far been lacking. Initiatives such as the Iran-Pakistan-India and Turkmenistan-Afghanistan-Pakistan-India pipeline projects are often dismissed by the defense establishment as limited Track II efforts rather than being seen as essential components of regional security. One such Track II effort, spearheaded by The Balusa Group, attempted to use the negotiation process over IPI as one of their core exemplary projects of Indo-Pak cooperation.[62] Despite their efforts to reframe the pipeline project as one of mutual strategic benefit, both countries viewed the effort

61 See Saleem H. Ali, "Water Politics in South Asia: Transitioning from technocratic cooperation to lasting security," *Journal of International Affairs* 61, no. 2, 2008.

62 The Balusa Group was founded in 1995 by Shirin Tahir-Kheli, a Johns Hopkins University professor who served in a number of senior governmental posts in President George W. Bush's first and second administrations, and her brother, Toufiq Siddiqi, an environmental and energy expert based in Hawaii. The project received support from the UNDP and the Rockefeller Foundation. The name of the group comes from two adjoining border villages in the Indian and Pakistani sides of their respective provinces of Punjab. Author's interview with Shirin Tahir Kheli and Toufiq Siddiqi, April 16, 2009.

63 Siddiqi, "India and Pakistan: Pipe Dream or Pipeline of Peace," 38.

with suspicion. As the co-founder of the Balusa Group noted, "even as leaders in one state often warm to the possibility of the pipeline, leaders in the other balk. The pipeline is frequently viewed not in 'win-win' terms but in 'win-lose' terms."[63] Until policymakers begin to integrate energy transit and infrastructure in regional security efforts, pipeline development is likely to have a limited impact on conflict resolution.

The time is ripe for an integrative approach to energy transit and regional security, particularly as a number of contested pipeline projects are nearing completion. The Iran-Pakistan-India pipeline may be the first to come to fruition. The engineering unit of Iran's Islamic Revolutionary Guard, the Khatam-ol-Anbia, has already built the Igat-7 link, transporting gas from Assaluyeh to Iranshahr, which would then be extended to Pakistan. This portion of the pipeline is likely to improve relations between Iran and Pakistan, and, in the process, may provide an opportunity for improving U.S.-Iranian relations. When asked about the prospect of U.S. support of such projects, Ahmed Rashid, who first brought the geopolitics of Central Asian pipelines to the world's attention in his landmark book *The Taliban*, noted that "energy shortage is one of the crises that are spurring the Taliban… U.S. support for a broad energy policy involving pipelines for the entire region, including Iran, is desperately needed."[64]

In a 1997 speech, Strobe Talbott, then the U.S. Deputy Secretary of State and currently President of the Brookings Institution, stated that while it has been "fashionable to proclaim or at least to predict a replay of the 'Great Game' in the Caucasus and Central Asia…Our goal is to avoid and to actively discourage that atavistic outcome. The Great Game, which starred Kipling's Kim and Fraser's Flashman, was very much of the zero-sum variety. What we want to help bring about is just the opposite; we want to see all responsible players in the Caucasus and Central Asia be winners."[65]

Talbott's statement from over a decade ago reflects the kind of "rational regionalism" this paper has argued for. While they have yet to play the role they are clearly capable of in South and Central Asia, the role of pipelines as engines of cooperation and conflict resolution remains promising and demands greater attention from scholars of international relations and policymakers alike. As numerous cases outlined in this paper suggest, pipelines have played an important role in, quite literally, bridging differences between states. They have not, however, been a sufficient factor in and of themselves in catalyzing cooperation to the extent of resolving some of the more intractable conflicts between states. Political will and leadership—coupled with economic and political incentives from the international community—will be critical in expanding the cooperative possibilities that pipelines have, so far, only hinted at.

64 Author's interview with Ahmed Rashid, April 27, 2009.
65 Strobe Talbott, speech at the School of Advanced International Studies, Johns Hopkins University, Washington, DC, July 1997.

About The Brookings Doha Center

The Brookings Doha Center, a project of the Saban Center for Middle East Policy at the Brookings Institution, undertakes independent, policy-oriented research on the socioeconomic and geopolitical issues facing Muslim-majority states and communities, including relations with the United States. The Brookings Doha Center was established through the vision and support of H.H. Sheikh Hamad bin Khalifa Al-Thani, Emir of the State of Qatar, and reflects the commitment of the Brookings Institution to become a truly global think tank. Launched through an agreement dated January 1, 2007, the center was formally inaugurated by H.E. Sheikh Hamad bin Jassim bin Jabr Al-Thani, Prime Minister and Minister of Foreign Affairs of the State of Qatar, on February 17, 2008, together with Carlos Pascual, then Brookings Vice President for Foreign Policy Studies, Martin Indyk, founding Director of the Saban Center at Brookings and now Brookings Vice President for Foreign Policy Studies, and Hady Amr, Director of the Brookings Doha Center.

In pursuing its mission, the Brookings Doha Center undertakes research and programming that engage key elements of business, government, civil society, the media, and academia on key public policy issues in the following three core areas: (i) Governance issues such as the analysis of constitutions, media laws, and society; (ii) Human Development and Economic issues such as the analysis of policy in the areas of education, health, environment, business, energy, and economics; (iii) International Affairs issues such as the analysis of security frameworks, political and military conflicts, and other contemporary issues.

Research and programming is guided by the Brookings Doha Center International Advisory Council chaired by H.E. Sheikh Hamad bin Jassim bin Jabr Al Thani and co-chaired by Brookings President Strobe Talbott. Membership includes: Madeleine Albright, Samuel Berger, Zbigniew Brzezinski, Edward Djerejian, Wajahat Habibullah, Musa Hitam, Pervez Hoodhboy, Rima Khalaf Hunaidi, Nemir Kirdar, Rami Khouri, Atta-ur-Rahman, Ismail Serageldin and Fareed Zakaria. Hady Amr, Fellow at the Saban Center and an expert in human development in the Arab world and U.S. public diplomacy, serves as the founding Director of the Brookings Doha Center. Shadi Hamid, Fellow at the Saban Center and an expert on political Islam and democratization in the Middle East, serves as the Director of Research. Salman Shaikh is a Nonresident Fellow at the Brookings Doha Center.

Open to a broad range of views, the Brookings Doha Center is a hub for Brookings scholarship in the region. The center's research and programming agenda includes key mutually reinforcing endeavors. These include: convening ongoing public policy discussions with diverse political, business and thought leaders from the region and the United States; hosting visiting fellows drawn from significant ranks of the academic and policy communities to write analysis papers; and engaging the media to broadly share Brookings analysis with the public. Together with the Ministry of Foreign Affairs of the State of Qatar, and the Saban Center at Brookings Project on U.S. Relations with the Islamic World, the Brookings Doha Center contributes to the conceptualization and organization of the annual U.S.-Islamic World Forum which brings together key leaders in the fields of politics, business, media, academia, and civil society, for much needed discussion and dialogue. In undertaking this work, the Brookings Doha Center upholds the Brookings Institution's core values of quality, independence, and impact.

About The Saban Center for Middle East Policy at Brookings

The Saban Center for Middle East Policy was established on May 13, 2002 with an inaugural address by His Majesty King Abdullah II of Jordan. The creation of the Saban Center reflects the Brookings Institution's commitment to expand dramatically its research and analysis of Middle East policy issues at a time when the region has come to dominate the U.S. foreign policy agenda. The Saban Center provides Washington policymakers with balanced, objective, in-depth and timely research and policy analysis from experienced and knowledgeable scholars who can bring fresh perspectives to bear on the critical problems of the Middle East. The center upholds the Brookings tradition of being open to a broad range of views. The Saban Center's central objective is to advance understanding of developments in the Middle East through policy-relevant scholarship and debate.

The center's foundation was made possible by a generous grant from Haim and Cheryl Saban of Los Angeles. Ambassador Martin S. Indyk, Vice President for Foreign Policy Studies at Brookings, was the founding Director of the Saban Center. Kenneth M. Pollack is the center's Director. Within the Saban Center is a core group of Middle East experts who conduct original research and develop innovative programs to promote a better understanding of the policy choices facing American decision makers. They include Bruce Riedel, a specialist on counterterrorism who served as a senior advisor to four Presidents on the Middle East and South Asia at the National Security Council, and enjoyed a twenty-nine year career in the CIA,; Suzanne Maloney, a former senior State Department official who focuses on Iran and economic development; Stephen R. Grand, Fellow and Director of the Project on U.S. Relations with the Islamic World; Hady Amr, Fellow and Director of the Brookings Doha Center; Shibley Telhami, who holds the Sadat Chair at the University of Maryland; and Daniel Byman, a Middle East terrorism expert from Georgetown University. The center is located in the Foreign Policy Studies Program at Brookings.

The Saban Center is undertaking path breaking research in five areas: the implications of regime change in Iraq, including post-war nation-building and Gulf security; the dynamics of Iranian domestic politics and the threat of nuclear proliferation; mechanisms and requirements for a two-state solution to the Israeli-Palestinian conflict; policy for the war against terrorism, including the continuing challenge of state sponsorship of terrorism; and political and economic change in the Arab world, and the methods required to promote democratization.

About The Brookings Institution

The Brookings Institution is a private nonprofit organization devoted to independent research and innovative policy solutions. For more than 90 years, Brookings has analyzed current and emerging issues and produced new ideas that matter — for the nation and the world.

Based in Washington, DC, our mission is to conduct high-quality, independent research and, based on that research, to provide innovative, practical recommendations that advance three broad goals: Strengthen American democracy; Foster the economic and social welfare, security and opportunity of all Americans and Secure a more open, safe, prosperous and cooperative international system.

The research agenda and recommendations of Brookings experts are rooted in open-minded inquiry and our scholars represent diverse points of view. More than 200 resident and nonresident fellows research issues, write books, papers, articles and opinion pieces; testify before congressional committees and participate in dozens of public events each year. The Institution's president, Strobe Talbott, is responsible for setting policies that maintain the Brookings reputation for quality, independence and impact.

The Brookings Institution has always played an important role in bringing expertise, balance and informed debate to the public discussion of policy choices. Over the years, Brookings has offered a platform to national and global leaders. Our unique convening power has brought together diverse voices from a range of critical regions, helping to clarify differences and find common ground.

Brookings traces its beginnings to 1916, when a group of leading reformers founded the Institute for Government Research, the first private organization devoted to analyzing public policy issues at the national level. In 1922 and 1924, one of the Institution's backers, Robert Somers Brookings (1850-1932), established two supporting sister organizations: the Institute of Economics and a graduate school bearing his name. In 1927, the three groups merged to form The Brookings Institution.

Over the past 90 years, Brookings has contributed to landmark achievements in public policy, including organization of the United Nations, design of the Marshall Plan, creation of the Congressional Budget Office, deregulation, broad-based tax reform, welfare reform and the design of foreign aid programs. We also offer a platform to world leaders, using our convening power to inform the public debate. As part of our global mission, we operate the Brookings-Tsinghua Center in Beijing, China and the Brookings Doha Center in Doha, Qatar.

Brookings is financed through an endowment and through the support of philanthropic foundations, corporations and private individuals. These friends of the Institution respect our experts' independence to pose questions, search for answers and present their findings in the way that they see fit. Our board of trustees is composed of distinguished business executives, academics, former government officials and community leaders. An International Advisory Committee is composed of public and private sector leaders from fifteen countries.

Brookings Doha Center Publications

2010

Energizing Peace: The Role of Pipelines in Regional Cooperation, Analysis Paper, Saleem Ali

2009

Fighting the Growth of Terrorist Networks in the Maghreb: Turning Threats into Opportunities, Policy Briefing, Anouar Boukhars

The Opportunity of the Obama Era: Can Civil Society Help Bridge Divides between the United States and a Diverse Muslim World?, Analysis Paper, Hady Amr

Pakistan's Madrassas: The Need for Internal Reform and the Role of International Assistance, Policy Briefing, Saleem Ali

Appendix 1

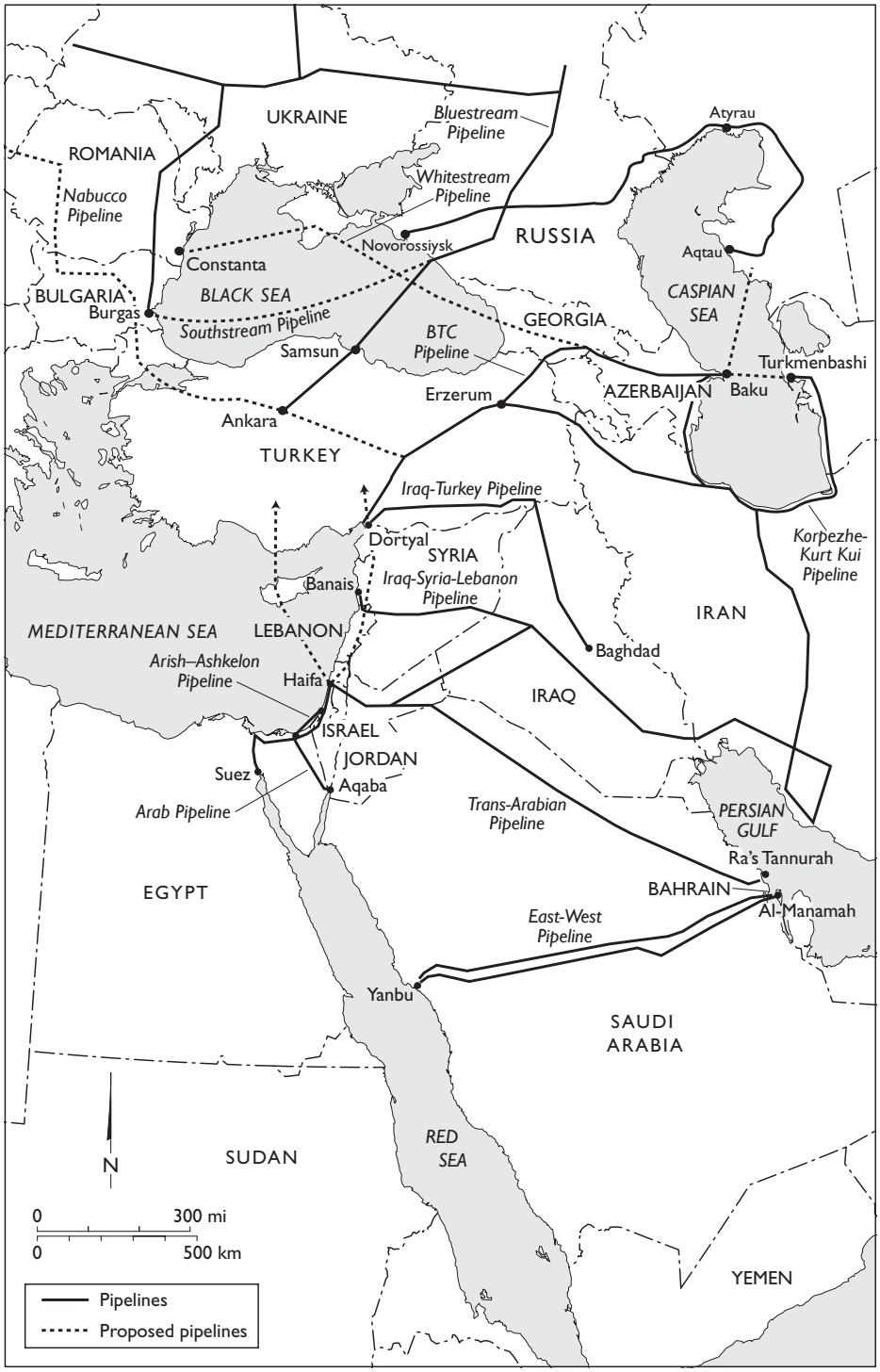
The South Asian Pipeline Projects

ملحق ١
مشاريع خطوط أنابيب جنوب آسيا

Appendix 2

Arabian & Anatolian Pipelines

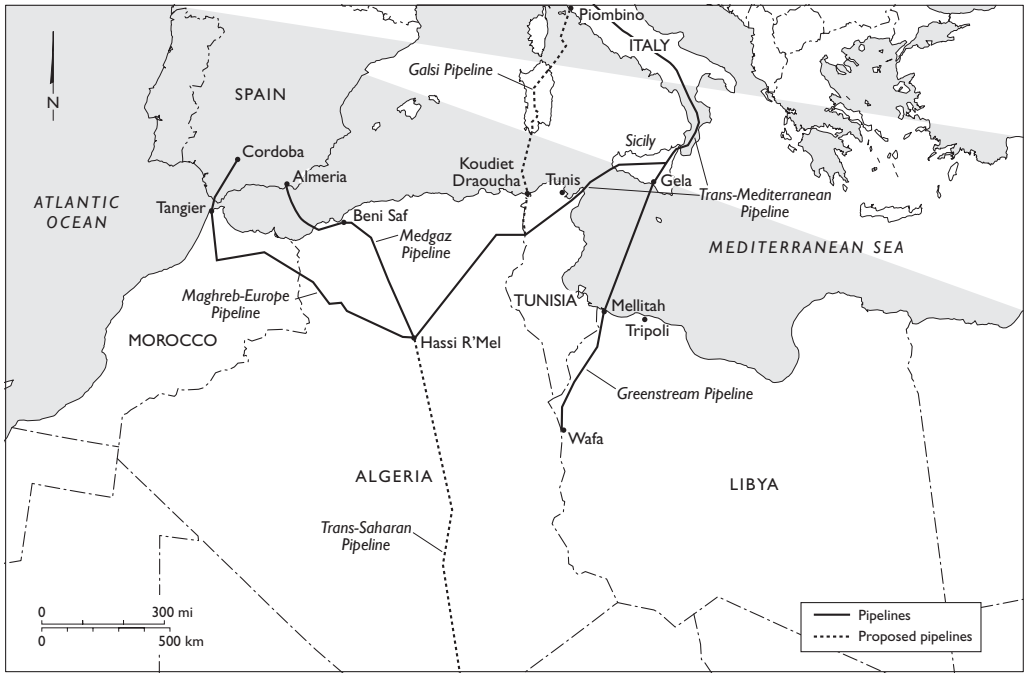
ملحق ٢
خطوط الأنابيب العربية و الأناضولية



Appendix 3

Pipeline Project from Africa to Europe

ملحق ٣
مشاريع خطوط الأنابيب من أفريقيا إلى أوروبا



مركز بروكنجز الدوحة
BROOKINGS DOHA CENTER

دراسة تحليلية صادرة عن مركز بروكنجز الدوحة

رقم 2، يوليو (تموز) 2010

تنشيط السلام:
دور خطوط أنابيب الغاز و البترول في التعاون الإقليمي

سليم علي

ISBN 978-081570487-4
9 780815 704874 50995 >

SABAN CENTER
at BROOKINGS

مـركـز بروكنجز الدوحة
BROOKINGS DOHA CENTER

دراسة تحليلية صادرة عن مركز بروكنجز الدوحة

رقم 2، يوليو (تموز) 2010

تنشيط السلام:
دور خطوط أنابيب الغاز و البترول في التعاون الإقليمي

سليم علي

at BROOKINGS

لمحة عن بروكنجز

مؤسسة بروكنجز هي منظمة خاصة غير هادفة للربح تكرس جهودها للبحث والتعليم والنشر حول القضايا الهامة للسياسة الداخلية والخارجية. وأهم ما تسعى إليه المؤسسة من ذلك هو إجراء أبحاث وتحليلات على أعلى مستوى من الجودة وتتناول المشاكل الراهنة والمستجدة في مجال السياسات. تقع مسؤولية التفسيرات أو الاستنتاجات في منشورات بروكنجز على المؤلفين وحدهم.

حقوق النشر محفوظة © 2010

مؤسسة بروكنجز
1775 ماساتشوستس أفنيو، إن دبليو واشنطن، دي سي 20036، الولايات المتحدة الأميركية
www.brookings.edu

تقرير صادر عن مركز بروكنجز الدوحة
www.brookings.edu/doha

الرقم الدولي الموحد للكتاب:
ISBN – 978-0-8157-6487-4

قائمة المحتويات

الملخص التنفيذي 1
نبذة عن المؤلف 4
مقدمة: هل من الممكن أن يكون لخطوط الأنابيب دور في تحقيق السلام؟ 5
المنطق الاستراتيجي لخطوط الأنابيب: نحو "إقليمية عقلانية" 7
خطوط الأنابيب الحالية في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا 9
الأساس المنطقي السياسي والاقتصادي لمشاريع الغاز في جنوب آسيا 14
أسباب التباطؤ في مشروعات خطوط الأنابيب 16
احتمالات إحياء المشاريع 19
نحو نظام إقليمي لخطوط الأنابيب؟ 22
التوصيات والخاتمة 24

الملخص التنفيذي

كثيراً ما يُنظر للموارد الطبيعية مثل النفط والغاز على أنهما أداتان من أدوات الصراع. ويرجع السبب في ذلك إلى أنه غالباً ما ينظر الأفراد والجماعات العرقية والحكومات إلى السيطرة على الموارد الشحيحة على أنها لعبة محصلتها صفر، فهم يتنافسون فيما بينهم على الملكية، لكن يمكن أن تمتد المنافسة بسهولة لتتحول إلى صراع، ولهذا السبب قد يبدو من الغريب أن نتساءل عما إذا كان يمكن لخطوط الأنابيب أن تسهم في حل النزاعات القائمة بين الدول. ويقول هذا البحث بأن ذلك من المحتمل أن يحدث في ظل الظروف المناسبة؛ حيث أن وجود حاجة مشتركة لتجارة الموارد يمكن أن تكون وسيلة لتعزيز التعاون بين الدول.

وفي حين أن الموارد المائية كثيرًا ما أُخذت بعين الاعتبار فيما يتعلق بالتعاون، إلا أن السياسة قد أوْلَت القليل من الاهتمام لدور البنية الأساسية لخطوط الأنابيب العابرة الحدود في تعزيز العلاقات بين الدول. ونظرًا لاستمرارية البنية الأساسية لخطوط الأنابيب، فإن من المرجح أن يكون لها تأثيرًا كبيراً وأكثر استدامة، وأن تخلق حوافز أكبر للتعاون مع مرور الوقت. وفي حين أنها لا تخلو من العيوب، لا تزال خطوط الأنابيب وسيلة النقل الأكثر فعالية واقتصاداً، ومن المحتمل أن ينمو دورها على نحو سريع في السنوات المقبلة.

وتعتبر البلدان الغنية بالغاز مثل إيران وباكستان وقطر والمملكة العربية السعودية مهيأة بشكل جيد لتأدية دور أكبر في نقل الطاقة، ومع ذلك فهنالك عقبة رئيسية، وهي إقناع المستثمرين لدعم مشاريع خطوط الأنابيب في المناطق التي تعاني عدم الاستقرار السياسي والأمني. بيد أنه يمكن لخطوط الأنابيب في تلك المناطق تحديداً أن تلعب دورًا إيجابيًا في تخفيف حدة التوتر وتعزيز التعاون بين الدول. وبما أن الطلب العالمي على الغاز ينمو بوتيرة أسرع من العرض، فإن خطوط الأنابيب من الممكن أن تؤدي دوراً متزايد الأهمية في تعزيز الأمن الإقليمي في المنطقة بدءاً من المغرب ووصولاً إلى أفغانستان.

ويستعرض هذا البحث أداء الطرق الحالية في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا لاستخلاص الدروس المستفادة من أجل خطوط الأنابيب المقترح إنشاؤها في جنوب غرب آسيا. فلقد ساهمت خطوط الأنابيب في تحسين العلاقات بين الجزائر والمغرب وكذلك ليبيا وإيطاليا. أما في منطقة الخليج، فقد ساهم "مشروع دولفين" – الذي يمر من قطر إلى دولة الإمارات العربية المتحدة – في حل النزاع القائم على الحدود بين الإمارات وسلطنة عُمان، وبين قطر والمملكة العربية السعودية. ومن المثير للاهتمام أن مصر أصبحت ذات مكانة مهمة في بناء خطوط الأنابيب وتوريد الغاز إلى جيرانها، بما فيهم إسرائيل.

من المحتمل أن تسهم الطرق الآسيوية المقترحة، بما فيها مشروعات إيران–باكستان–الهند وتركمانستان–أفغانستان–باكستان، في الحث على التعاون في المناطق الهامة والتي تحتدم فيها الصراعات. الأهم من ذلك، من الممكن أيضاً أن توفر خطوط الأنابيب داخل البلدان العمالة والأرباح التي تشتد الحاجة إليهما، الأمر الذي يسهم في تهدئة الامتعاض الداخلي الذي يغذي التطرف، إلا أن التناقض الذي تتعامل به الولايات المتحدة والقوى الأخرى مع الموارد الطبيعية في وسط آسيا قد أحدث اختلالاً في آفاق تطوير خطوط الأنابيب.

ومع الإرادة السياسية الكافية، وفهم أكثر استنارة للقوة الملزمة لخطوط الأنابيب، من الممكن للولايات المتحدة والدول الأوروبية والهيئات الدولية البدء في استغلال إنشاء خطوط الأنابيب كمحرك للتعاون وأداة دبلوماسية على حدٍ سواء. إن ما تشتد الحاجة إليه هو رؤية سياسية طويلة الأجل يكون من شأنها دمج عبور الطاقة وانتقالها كجزء من إطار أوسع للتعاون الاقتصادي والأمني. وفي هذا السياق، يقدم هذا البحث عدداً من التوصيات المتعلقة بالسياسة العامة للمجتمع الدولي والدول المشتركة بصورة مباشرة في مصادر خطوط الأنابيب وعبورها ونقطة الطلب عليها.

توصيات للمجتمع الدولي

بدءاً من الاستخراج ومروراً بالنقل ووصولاً إلى الاستهلاك، يشمل قطاع النفط والغاز مصالح استراتيجية حكومية فضلاً عن مشاركة القطاع الخاص. ويُعد قطاع النفط والغاز من القطاعات التي يعطى إليها أهمية قصوى في تحقيق الأمن الإقليمي نظراً لاعتماد جميع دول العالم تقريباً عليه. لذا فإن المجتمع الدولي له مصلحة أكيدة في الحفاظ على تشغيله

وتحسين فعاليته. مع وضع هذا في الحسبان، ينبغي للمجتمع الدولي، لاسيما القوى العظمى كالولايات المتحدة، النظر في التوصيات التالية لتحقيق التعاون المحتمل بشأن خطوط الأنابيب:

- ينبغي للبلدان المانحة أن تعطي الأولوية لمشاريع البنية التحتية التي لديها القدرة على حث التعاون، لاسيما في قطاع الغاز.

- ينبغي دعم الجهود المبذولة من قبل أمانة ميثاق الطاقة لتطوير النظام القانوني الدولي المطبّق على خطوط الأنابيب، والمعروف باسم بروتوكول العبور. وعلى وجه الخصوص، ينبغي تطوير آلية تسوية المنازعات المنصوص عليها في ميثاق الطاقة بغية تيسير توجيه خطوط الأنابيب التي تنشأ بشأنها الخلافات حول الرسوم والتخطيط اللوجستي.

- ينبغي أن تنظر المنظمات الإنمائية الإقليمية، مثل رابطة أمم جنوب شرق آسيا (آسيان) ومجلس التعاون الخليجي، في مشاريع خطوط الأنابيب كأداة للتيسير ترمي إلى تحقيق أهدافها في التعاون الإقليمي وتشكيل مجموعات عمل لتطوير تلك المشاريع.

لقد كان لخطوط الأنابيب دور مهم في تضييق هوة الخلافات في العديد من الحالات بين عدد من الدول. ومع ذلك، هناك المزيد يمكن القيام به. وسوف تثبت القيادة السليمة من جانب المجتمع الدولي والجمع بين الحوافز الاقتصادية والسياسية فعاليتها في ضمان أن تصبح خطوط الأنابيب قنوات لبناء السلام.

توصيات للبلدان المنتجة للغاز

نظراً لأن التوزيع العالمي من الغاز يتركز في عدد قليل من البلدان، سوف تكون الخيارات التي ستتخذها هذه البلدان ذات أهمية عالمية كبيرة. وفي هذا السياق، ينبغي للبلدان المنتجة للغاز النظر في التوصيات التالية:

- إدراج الغاز في حافظات طويلة الأجل، ولاسيما في قطاع النقل، وكذلك من أجل توليد الطاقة الأساسية. وفي كثير من الأحيان، يتم تطوير البنية الأساسية اللازمة لإنتاج الطاقة وتوزيعها واستخدامها وتطويرها على مدى عقود لا سنوات، لذلك ينبغي إضفاء الطابع المؤسسي على الالتزام بتطوير خطوط الأنابيب على مستوى عالٍ لضمانمتانة السياسات.

- تنويع نقل الغاز: ونظراً لعدم اليقين الجيوسياسي، ينبغي للبلدان تنويع آليات النقل لتوصيل الغاز من أجل استيعاب المخاطر.

- التركيز على البنية التحتية الثابتة: حيث أن للبنية التحتية "الدائمة" لخطوط الأنابيب تأثيرات إيجابية وغير مباشرة، وهي بذلك تخلق حوافز دائمة للتعاون في نطاق أوسع من المخاوف الاقتصادية والأمنية.

- استكشاف شراكات مع مصارف التنمية الدولية وإقامتها من أجل التمويل وتقييم الأثر البيئي.

نبذة عن المؤلف

سليم علي يعمل أستاذاً في قسم التخطيط البيئي والدراسات الأسيوية بجامعة فيرمونت. من أحدث مؤلفاته كتاب كوكب الأرض: الحاجة والطمع ومستقبل مستدام (مطبوعات جامعة ييل، 2009). وأقد أجرى أبحاثاً من أجل هذه الورقة التحليلية بينما كان في منحة زمالة زائرة في مركز بروكنجز الدوحة في ربيع عام 2009.

يدين المؤلف بعميق التقدير والعرفان لمركز بروكنجز الدوحة على إتاحته الفرصة لإجراء أبحاثه أثناء منحة الزمالة الزائرة التي استمرت ثلاثة أشهر بدولة قطر، ولكل من هادي عمرو، مدير مركز بروكنجز الدوحة ومدير الأبحاث شادي حميد. كما كان للبحث والتنقيح وتقصي الحقائق والدعم اللوجيستي الذي وفره العاملون بمركز بروكنجز الدوحة عظيم الفضل في نجاح هذا المشروع؛ ونخص بالذكر منهم نهى أبو الدهب ونادين مصري وأريج نور وألكسندرا رافاييل وقيس شريف وطارق زيدان وهبة زينو. كما قام كل من تيمور خان وهادي هالوش من شركة شل وفهد فتوحي من شركة بيريتش بتروليوم بتوفير الإرشاد القيّم فيما يتعلق بالنواحي الفنية بهذا التقرير. كما كان لراحل ياسين، وهو صحفي قام بتغطية القومية البلوشية بصداقة خالصة، دور كبير في تقديم أفكار قيمة واقتباسات استفاد منها التقرير أيما استفادة. كما أمد التقرير محمد سقيب، الذي يقطن مدينة لاهور بباكستان، بمساعدات في البحث الميداني في جنوب آسيا. كما يخص بالشكر جميع الشركات والمنظمات غير الهادفة للربح والممثلين الحكوميين الذين منحوا التصريح لإجراء الأبحاث وأدلوا لنا ببعض الأحاديث التي أشير إليها في هذا التقرير.

مقدمة: هل من الممكن أن يكون لخطوط الأنابيب دور في تحقيق السلام؟

لقد تفاقمت الصراعات في الآونة الأخيرة في الشرق الوسط جراء التنافس على الموارد الطبيعية. وفي حين أن هناك تأييد متزايد من الحزبين السائدين داخل الولايات المتحدة الأميركية لتقليل الاعتماد على النفط الأجنبي، إلا أن الكثيرين لم يلتفتوا إلى خطوط أنابيب الغاز والنفط الممتدة عبر الحدود كوسيلة لمنع الصراع بدلاً من كونها مصدرًا له. ويبين هذا البحث التحليلي كيف أن البنية الأساسية الثابتة لخطوط الأنابيب من شأنها تعزيز التعاون الاقتصادي بين الدول فضلاً عن تعزيز استقرار الأمن الداخلي. ويُعد خط أنابيب باكو–تبليسي–جيهان وأيضاً الخط الواصل بين وتشاد والكاميرون أمثلة واقعية تبرهن كيف يمكن لخطوط الأنابيب أن تساهم في جلب العديد من الفوائد التي تتجاوز العائد المادي للبلاد المضيفة؛ كما إنها من الممكن أن تسهم في تخفيف حدة الصراعات الداخلية بل والقضاء عليها.[1]

ثمة أدلة مقنعة تشير إلى أن خطوط الأنابيب من الممكن أن تشجع على التعاون إذا كانت هناك تدخلات سياسية واضحة لدمج وتطوير البنية الأساسية للطاقة في إطار أمني واقتصادي أوسع. وسوف يستعرض هذا البحث أداء خطوط الأنابيب الموجودة حالياً في الشرق الأوسط لاستخلاص الدروس للمشاريع المقترحة في جنوب غرب آسيا. وتُعد الطرق المقترحة من إيران إلى الهند ومن تركمانستان إلى باكستان من بين الحالات التي تنطوي على إمكانيات لتشجيع تعاون كبير بين الأطراف المعنية.

لم ترتق الكتابات الحالية حول نقل النفط والغاز إلى مكاسب السلام التي يتم تحقيقها من خطوط الأنابيب. فحيثما نُظرت القضية، كما هو الحال مع خطوط الأنابيب في آسيا الوسطى، غالباً ما كان ينظر إليها على أنها مصدر للصراع، حيث وضع بعض المحللين الخلاف بين روسيا وجورجيا في هذا السياق.[2]

وتُعد البيانات المستخلصة من النماذج التي أجراها معهد بيكر في جامعة رايس وثيقة الصلة بمنطقة الخليج، حيث تشير إلى أنه "من الممكن أن تصبح الدول الغنية بالغاز الطبيعي مثل قطر وإيران والمملكة العربية السعودية أطرافاً فاعلة و رئيسية. ومع ذلك، سيكون أمامهم عائق، ذلك أنهم يتحملون تكلفة ثابتة لدخول السوق نظراً لعدم وجود بنية تحتية في الوقت الراهن".[3] كما أن ثمة عقبة أخرى تتمثل في إقناع المستثمرين لإبلاء اهتمام أكبر لمنطقة الشرق الأوسط وجنوب غرب آسيا في ضوء عدم الاستقرار السياسي والمخاطر الأمنية في المنطقة. ومع ذلك، ففي تلك المناطق تحديداً، يمكن لخطوط الأنابيب أن تؤدي دوراً بناءً في تخفيف حدة التوتر وتعزيز المزيد من التعاون بين الدول. وبالنظر إلى أن الطلب العالمي على الغاز ينمو بوتيرة أسرع من العرض، من الممكن أن تعمل خطوط الأنابيب على تسهيل السبيل إلى تحقيق الأمن الإقليمي، مما يساعد في منع النزاعات الناجمة عن ندرة الموارد.

وفي الوقت ذاته، بقدر ما ينبغي تشجيع التعاون في مجال الطاقة، إلا أن ذلك لا يتجاوز كونه عاملاً واحداً بين عوامل عدة، ولا يُعد دواءً لكل داء، وخاصة عندما تبقى الخلافات السياسية القائمة منذ زمن طويل دون حل. على سبيل المثال، خلال حفل افتتاح محطة سخالين 2 للتصدير في روسيا، علق رئيس الوزراء الياباني تارو أسو للرئيس الروسي ديمتري ميدفيديف قائلاً: "بغض النظر عن زيادة التعاون المتبادل بين الجارتين الهامتين، اليابان وروسيا، إلا أنه لا يزال هناك وضع غير طبيعي، حيث لم يتم توقيع أي معاهدة سلام بسبب النزاع الإقليمي".[4] وبرغم ذلك، فلأن خطوط الأنابيب أصبحت حقائق راسخة على أرض الواقع، فمن المرجح أن يكون لها تأثير إيجابي على العلاقات بين الحكومات مع مرور الزمن. وقد أبرز هذه الإمكانية بالاجي سدافيسان، نائب رئيس الوزراء

1 انظر لافاييل كانديوتي، خطوط الأنابيب: سياسة تدفق النفط والغاز (لندن: أي بي توريس، 2008)؛ سكوت بيج، "هل يمكن للتدخل السياسي التغلب على لعنة المصادر؟ أدلة من مشروع خط الأنابيب تشاد–الكاميرون"، الشئون الأفريقية 105، رقم 418 (1 يناير، 2006): 1–25

2 دانيال فريفيلد، "أوبرا خطوط الأنابيب الكبرى"، السياسية الخارجية، 24 أغسطس 2008.

3 مارك هايز، "الغاز الجزائري إلى أوروبا: خط أنابيب ترانسميد والمشروعات الأسبانية لاستيراد الغاز"، سلسلة أبحاث رقم 27، منتدى الطاقة بمعهد بيكر، مايو 2004.

السنغافوري عندما علق قائلاً: "خطوط الأنابيب لديها فرصة حقيقية لتعزيز السلام والأمن في المنطقة: فهي تربط البلدان معاً من خلال جعل التكاليف المشتركة للصراع مرتفعة بشكل غير مقبول".[5] وبعبارة أخرى، تزيد خطوط الأنابيب من تكاليف الصراع وبالتالي فإنها تزيد حوافز التعاون. ومع ذلك، فإن خطوط الأنابيب في حد ذاتها ليست كافية، فما نحتاجه هو تحول في المواقف، إذ إن تشتد الحاجة إلى رؤية سياسية طويلة الأجل تنظر إلى خطوط الأنابيب على أنها وسيلة لتعزيز التعاون الثنائي والإقليمي بشأن القضايا الاقتصادية والأمنية.

في دراستهم لخط أنابيب الغاز عبر دول الآسيان، وضع توبي وكارول وبنيامين سوفاكول إطاراً لما أطلقا عليه اسم "الإقليمية المتنازع عليها"، مما يوحي بأن البلدان في المنطقة الجغرافية ذات الموارد الشحيحة يتسابقون للحصول على نفوذ إقليمي أكبر، الأمر الذي ينتج عنه مزيد من الصراع بدلاً من التعاون.[6] وفقاً لذلك، لا تُعد الهيئات الجماعية مثل الآسيان "كيانات مجردة، ولكن [بالأحرى] نتاج علاقات بين قوى معنية".[7] وبعبارة أخرى، فالإقليمية، بحسب التصور الحالي لها، هي قوة واعدة أقل بكثير من أن ترتقي لذلك النوع من التكامل الذي يقول السياسيون بأنهم يسعون إليه. ويستند التحليل المقدم هنا على هذه الأطر الناشئة، ولكن بدلاً من تسليط الضوء على حالات الفشل في تحقيق أهداف تعاونية، يقدم هذا البحث التوجيه السياسي حول كيفية إعادة صياغة سياسة الطاقة للتشجيع على المزيد من التنسيق والتعاون.

4 رومان كوبيتشينسكي، "الغاز الطبيعي المسال: ذئب في ثوب حمل؟" بحث سياسي رقم 2، المعهد العالمي للسياسات العامة، 2009.

5 بنيامين سوفاكول، "سياسة الطاقة والتعاون في جنوب شرق آسيا: تاريخ خط أنابيب الغاز عبر دول الآسيان وتحدياته وآثاره، شبكة)خط أنابيب الغاز عبر دول الآسيان("، سياسة الطاقة 37، رقم 6 (يونيو 2009): 2362.

6 توبي كارول وبنيامين سوفاكول، "الإقليمية المتنازع عليه في جنوب شرق آسيا: سياسات مشروع "، خط أنابيب الغاز عبر دول الآسيان، ورقة عمل رقم 2، مركز آسيا والعولمة، جامعة سنغافورة الوطنية، سبتمبر 2008، ص 15.

7 نفس المرجع السابق، 6.

المنطق الاستراتيجي لخطوط الأنابيب: نحو «إقليمية عقلانية»

لا يزال النفط والغاز يمثلان نوعي الوقود الأكثر تعدداً في استعمالاتهما؛ فهما يسهلان النمو الاقتصادي وتنقل الأفراد. ومع زيادة الطلب العالمي على الغاز بسرعة ملحوظة – وفقاً لوكالة الطاقة الدولية– فإن هناك حاجة لإنفاق ما يقدر بـ 105 مليار دولار سنوياً في استثمار البنية التحتية لزيادة الإنتاج. وتظل خطوط الأنابيب – بالرغم من عيوبها– الوسيلة الأكثر فعالية وتوفيراً لنقل النفط والغاز.

لذلك فإن تطوير البنية الأساسية لخطوط لأنابيب أمر لا غنى عنه لضمان تأمين الطاقة، بل إنه قد يحقق أهدافاً أخرى أيضاً إذا ما اتُخذت قرارات سياسية صحيحة تراقب عن كثب الاندماج الفعال للأولويات الاقتصادية والأمنية. وفي الوقت ذاته، غالباً ما يُنظر إلى عملية بناء خطوط الأنابيب على أنها اقتحام لمساحات شخصية أو عامة أو وطنية، فتصبح بذلك موضع جدل بالنسبة للمواطنين العاديين والناشطين وممثلي المجتمعات المحلية. ويعتبر خط أنابيب باكو–تبليسي–جيهان، الذي تم انجازه في عام 2006 ليربط بين أذربيجان وتركيا عبر جورجيا، تجسيداً لمثل هذه التحديات، حيث اعترض ناشطون أثناء عملية البناء على الآثار السلبية المحتملة له بالرغم من التقييمات المفصلة التي أجراها البنك الدولي ومستثمرون من القطاع الخاص للآثار البيئية والاجتماعية لخط الأنابيب هذا.[8] الجدير بالذكر أنه كان يمكن لخط الأنابيب أن يكون أكثر كفاءةً إذا تم توجيه مساره من خلال أرمينيا، ولكن المخاطر الأمنية والمصالح الجغرافية السياسية كانت موضع اعتبار، لذلك قد تم العثور على مسار جانبي يتجه مباشرة من جورجيا إلى أذربيجان. ورغم ذلك، فإذا كان توجيه المسار قد اعتُبر ضمن إطار أوسع للتعاون الإقليمي –وربما كبند للمساومة– لكان في الإمكان استخدام خط الأنابيب بوصفه أداة لحل الصراع بين أرمينيا وأذربيجان وتركيا.

وسائل النقل

ثمة جدل دائم حول أنجح الوسائل لنقل النفط والغاز، كما أن هناك عدد من المقايضات ينبغي أن تؤخذ بعين الاعتبار عند المقارنة بين خطوط الأنابيب وناقلات النفط البرية والبحرية. حيث عادةً ما يجري النفط على طول خطوط الأنابيب بسرعة تقارب 7 كم في الساعة، مع وجود محطات للضخ في كل 60 إلى 100 كيلو متر، والتي توفر ما يلزم من الضغط لإبقاء خطوط الأنابيب مشغلة. وتميل الأخطار البيئية الناجمة عن نقل خط أنابيب إلى كونها أقل من تلك الناتجة عن الناقلات البرية والبحرية، ذلك أن التسريبات يمكن احتواؤها ببساطة عن طريق إغلاق الصمامات. وعلى الرغم من أن تخريب خطوط الأنابيب لا يزال يمثل مشكلة، إلا أن النقل عن طريق ناقلات النفط تتزايد أيضا خطورته بسبب القرصنة، لاسيما في المحيط الهندي.

هناك نسبة تُقدر بـ 93 بالمائة من الغاز حول العالم يتم توريدها من خلال خطوط الأنابيب، وذلك بالمقارنة مع النفط الذي غالباً ما يتم نقله في جميع أنحاء العالم عن طريق أسطول مكون من أكثر من 38000 ناقلة البحرية. وهناك ما يزيد عن 60 بلداً تملك خطوط أنابيب يبلغ متوسط طولها 2000 كيلومتر لنقل الغاز داخل حدودها، وحوالي 10000 كيلومترا من خطوط الأنابيب الجديدة التي من المخطط إنشاؤها خلال هذا العقد، والتي سوف يمر معظمها عبر مناطق وعرة ومياه بحرية عميقة.[9] ومع ذلك، فخطوط الأنابيب لها منافس جديد يتمثل في عمليات الغاز الطبيعي المُسال، التي يتم إدخالها في عدد متزايد من الأسواق. والغاز الطبيعي المسال هو غاز مبرد إلى سالب 161 درجة مئوية، وعند هذه النقطة يُسال الغاز ويشغل حجماً يعادل 1/600 فقط من حجمه الأصلي، مما يجعله ملائماً للشحن. وفي حين أن الغاز الطبيعي أكثر تكلفة

8 يرجى مراجعة موقع مركز معلومات البنك الدولي الخاص بمشروع خط أنابيب BTC للإطلاع على المواضيع المكتوبة عن هذه الصراعات المحلية، <http://www.bicusa.org/en/Project.3.aspx>.

9 تيودوروبولوس، تيودور إي، النفط والغاز والبتروكيماويات، الدوحة: مطبوعات دولة قطر، 2009. بيانات عن خطوط الأنابيب في كل بلد من مجلة البترول والغاز، فبراير 2005.
من مجلة البترول والغاز، فبراير 2005.

إلى حدٍ كبير نظراً لأن البنية الأساسية اللازمة للتبريد تحتاج إلى رؤوس أموال ضخمة، فإن ما يميز شحنات الغاز الطبيعي المسال هو إمكانية الوصول إلى أسواق بعيدة، والتي أصبحت غير اقتصادية نسبياً بالنقل عن طريق خطوط الأنابيب.

الغاز الطبيعي المُسال مقابل خطوط الأنابيب

لا زالت آفاق للغاز الطبيعي المسال كحل طويل الأجل لنقل الغاز تسترعي اهتمام عدد كبير بين الباحثين. وكما ورد في دراسة أجراها المعهد العالمي للسياسات العامة مؤخراً:

"لا يزال هناك اعتراض على الغاز الطبيعي المسال كوسيلة قد تيسر احتكار سعر الغاز ورفعه إلى مستويات غير مبررة. كما يذم النقاد الغاز الطبيعي المسال باعتباره سلاحاً محتملاً للدمار الشامل في أيدي الإرهابيين العازمين على التسبب في أضرار كارثية في المدن المكتظة بالسكان حيث ترسو ناقلات الغاز الطبيعي المسال. والنقطة الأخيرة والأكثر أهمية تتمثل في أن الغاز الطبيعي المسال قد تم تصويره على أنه سلاح جيوسياسي قوي، وهو عامل مقدّر له أن يصبح أكثر أهمية في العقد المقبل."[10]

وفي حين أن بعض منتجي الغاز – مثل قطر – اختاروا التركيز على الغاز الطبيعي المسال باعتباره طريقتهم الرئيسية للتصدير، إلا أن خطوط الأنابيب لا تزال تشكل قوة حيوية في هذا القطاع. حتى وإن زاد الاعتماد على الغاز الطبيعي المسال، يظل من المستحسن تنويع آليات تصدير الغاز الطبيعي المسال لأن التسعير – والذي عادةً ما يتم عن طريق التفاوض وفقاً لشروط مختلفة عن تلك الخاصة بخطوط الأنابيب – قد يكون أكثر عرضة لتقلبات السوق والضغوط التضخمية. على سبيل المثال، ارتفعت تكاليف الغاز الطبيعي المسال من عام 2004 إلى عام 2008 أسرع مرتين من تكاليف بناء خطوط الأنابيب.[11]

ونظراً للمسافة من المصدر إلى السوق والمخاوف المتعلقة بالتكلفة، فإن قضية تفضيل خطوط الأنابيب في كثير من دول جنوب آسيا تُعد قوية (أنظر ملحق ١). وقد كشف تحليل يقارن بين خطوط أنابيب بالغاز الطبيعي المسال والفحم والكبريت وزيت الوقود عالي الكبريت أن الغاز المنقول عن طريق خطوط الأنابيب هو الأقل تكلفة بعد الفحم. حتى مع الارتفاع النسبي لأسعار الغاز التي توفره إيران إلى باكستان عن طريق خطوط الأنابيب، من الممكن أن توفر الأخيرة ما بين 652 مليون دولار و 1.17 مليار دولار سنويا بالمقارنة مع أرباحها الحالية من الطاقة (تبعاً لتراوح أسعار النفط من 50 دولارا إلى 100 دولار للبرميل الواحد من خام برنت). ويمكن لمجموع المدخرات التي ستحققها باكستان على مدى العمر الاحتياطي مع عوامل خصم قيمتها 10 بالمائة أن تصل إلى 11 مليار دولار.[12]

نحو "إقليمية عقلانية"

على الرغم من الفوائد الاقتصادية لخطوط الأنابيب، لا يتم دائماً منحها أولوية باعتبارها الوسيلة المفضلة للنقل، وهذا يرجع إلى عوامل مختلفة من بينها المصدر والطلب وبلدان العبور. وتخشى البلدان على وجه الخصوص البنية التحتية الدائمة لخطوط الأنابيب، الأمر الذي سوف يخلق حالة من التبعية في مجال الطاقة، وعلى هذا النحو، لم تتحقق بعد إمكانات التعاون بشأن خطوط الأنابيب. ومع ذلك، قد يكون من الممكن الابتعاد عن "الإقليمية المتنازع عليها" التي يُنظر من خلالها لخطوط الأنابيب حالياً إلى إقليمية أكثر "رشداً" إذا ما كان هناك تأييد سياسي من واضعي السياسات مع التزامهم بالمساءلة والشفافية. و"الإقليمية العقلانية" تعني ضمناً أن تراعي البلدان الفائدة النسبية باعتبارها الوحدة الأساسية للتحليل. ومن الممكن أن تتحول اللعبة التي محصلتها صفر إلى نظام تجاري تكاملي إذا تم وضعها في هذا الإطار. وفي الوقت الحالي، بدأت الآليات المتبعة لتحريك واضعي السياسات في هذا الاتجاه تكتسب زخما في المؤسسات الاقتصادية والسياسية في الشرق الأوسط وجنوب آسيا.

10 كوبيتشينسكي، "الغاز الطبيعي المسال: ذئب في ثوب حمل؟".
11 دراسة زمالة جنسين، 2008، اُستُشهد بها في مؤتمر قطر للغاز، مارس 2009.
12 أنظمة الغاز بين الدول، مراسلة بالبريد الإلكتروني مع الكاتب، 14 مايو 2009.

خطوط الأنابيب الحالية في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا

قبل تقييم خطوط الأنابيب كوسيلة لتعزيز التعاون، يجدر النظر في تاريخ المشاريع القائمة وأثرها – إن وجدت – على العلاقات بين الدول. هل كان السلام شرطاً أساسياً لخطوط الأنابيب أم أن خطوط قد أسهمت في حل النزاعات القائمة؟

خطوط الأنابيب العابرة للحدود العراقية

ربما يرجع تاريخ أقدم مشروع لخطوط الأنابيب في الشرق الأوسط إلى الفترة الاستعمارية التي اكتُشف فيها النفط لأول مرة في دولة العراق المعاصرة. ففي عام 1927، عثرت شركة بترول العراق على حقل للنفط في مدينة بابا كركر بالقرب من مدينة كركوك. واقتُرح بناء خط أنابيب لنقل النفط إلى الأسواق الغربية، وبدأ البناء في عام 1937. وقد كانت الجغرافيا السياسية للمنطقة موضع اعتبار على نحو غير عادي في توجيه خط الأنابيب هذا. حيث توجه خط أنابيب من كركوك باتجاه الجنوب الغربي إلى مدينة "حديثة" ثم غرباً باتجاه مدينة عمّان ومنها إلى حيفا (أنظر ملحق 2). وتزامن انتهاء الخط مع قيام دولة إسرائيل؛ فتدفق النفط لبضعة أيام فقط قبل اندلاع الحرب.

بعد ذلك بفترة قصيرة، تم بناء خطوط أنابيب تصل إلى البحر المتوسط في مدينة بانياس في سوريا وعبر سوريا إلى طرابلس في لبنان. وفي عام 1977، اكتمل بناء خط أنابيب ضخم يصل إلى مدينة جيهان التركية الساحلية التي تقع على البحر المتوسط. ونظراً لتوتر العلاقات بين البعثيين السوريين والعراقيين، فما أن اكتمل الخط التركي الأول، توقفت العراق عن استخدام خطوط الأنابيب السورية واعتمدت في المقام الأول على المنفذ الذي يمر عبر تركيا وعلى محطات جديدة في الخليج العربي. وبحلول أوائل العقد الثامن من القرن الماضي، كان للعراق ثلاث محطات في الخليج، وهم ميناء البكر وخور العمية وخور الزبير. وبالرغم من ذلك، فنظراً لأن جميع تلك المحطات قد تضررت خلال الحرب العراقية الإيرانية، قامت العراق ببناء خط أنابيب جديد في عام 1985 الذي كان يصب في المملكة العربية السعودية وينتهي عند ميناء ينبع على البحر الأحمر. وفي ديسمبر من عام 1996، أُعيد فتح خط الأنابيب بين العراق وتركيا في إطار برنامج النفط مقابل الغذاء.

بعد بدء الحرب على العراق في عام 2003، تعرضت خطوط الأنابيب العراقية للعديد من الأعمال التخريبية من قبل المتمردين. وفي الوقت ذاته، قامت الولايات المتحدة بوقف تدفق النفط عبر سوريا.[13] كما انخفض معدل تدفق خط الأنابيب الأكثر نشاطاً والممتد إلى تركيا، والذي بلغت طاقته الاستيعابية 1.6 مليون برميل يومياً، إلى 30000 برميل في عام 2003. وعلى الرغم من تصاعد موجات عرضية من النشاط، ظلت الطاقة الاستيعابية لخط الأنابيب منخفضة إلى حد كبير حتى عام 2008، عندما ازداد تدفق إلى355000 برميل بعد أن بدأ الجيش الأمريكي في حماية أنابيب النفط باعتباره هدفاً تشغيلياً.[14]

تعتمد خطط إعادة إحياء خط أنابيب حيفا وخط الأنابيب العابر للبلدان العربية (الذي بناه البريطانيون في الأربعينات من القرن الماضي، يمر الخط الأخير من المملكة العربية السعودية إلى لبنان عبر سوريا) على استعداد الأردن لدعم المشاريع، إلا أنه لا توجد حتى الآن سوى مؤشرات قليلة تشير على ذلك. ويرجع تاريخ تأييد إحياء خط الأنابيب العابر للبلدان العربية إلى عام 1975، عندما قام وزير الخارجية السابق هنري كيسنجر بالتوقيع على مذكرة تفاهم تنص على أن الولايات المتحدة ستضمن إمدادات الطاقة إلى إسرائيل في الأزمات. وفي منتصف الثمانينيات من القرن الماضي، قامت شركة كيسنجر للاستشارات، كيسنجر وشركاه، بوضع خطط، عندما كان صدام حسين من أهم حلفاء أميركا، لتشغيل خط الأنابيب من العراق إلى العقبة في الأردن بالقرب من ميناء إيلات الإسرائيلي، حيث أحد أهداف تلك الخطط يتمثل في جعل الحاجة إلى ذلك الاحتياطي أقل أهمية. بيد أن هذه

13 "الولايات المتحدة تسد خط أنابيب سوريا"، بي بي سي نيوز، 15 أبريل 2003، <http://news.bbc.co.uk/2/hi/middle_east/2951327.stm>.

14 مقابلة أجراها المؤلف مع ماثيو أميترانو، أبريل 2009.

الخطط لم تؤتي ثمارها قط بسبب هجوم صدام على الكويت والذي أسفر فيما بعد عن حرب الخليج.[15] وسواءٌ أكان من الممكن إحياء خط أنابيب حيفا مجدداً أو تم بناء فرع العقبة الجديد من خط الأنابيب الأصلي العابر للبلدان العربية، فالأمر مرهون إلى حد كبير بقدرة الولايات المتحدة والحكومات في منطقة الشرق الأوسط واستعدادها لربط هذه المشاريع بجهود بناء السلام في المنطقة.

خط أنابيب ترانسميد

تعود خطط إنشاء خط أنابيب عبر البحر المتوسط إلى أوائل الستينات عندما كان الطلب على الغاز الطبيعي في أوروبا على الازدياد. وفي أوائل عام 1963، اقترحت شركات فرنسية – بدعم من الحكومة الفرنسية – بناء خطوط أنابيب لجلب الغاز الجزائري إلى أسبانيا ومنها إلى فرنسا.

كان خط أنابيب ترانسميد هو الأعمق في وقت بنائه في عام 1970، حيث بلغ عمقه ما يزيد عن 150 متر. ولقد كان بناء الخط في مضمونه عبارة عن جهد عابر للحدود، لا تقتصر على بلد المصدر والطلب فحسب، لكنه يشمل أيضاً بلد العبور، وهي تونس، وكذلك على المياه الدولية. وكان عبور خط الأنابيب خلال تونس من الجزائر يمثل تحدياً كبيراً نظراً لتوتر العلاقات السياسية بين البلدين. حيث قام الرئيس التونسي الأول، حبيب بورقيبة، في البداية بمساندة المتمردين الجزائريين في كفاحهم ضد الاستعمار الفرنسي، لكنه سرعان ما انحاز ضد الجزائر المستقلة في نزاعاتها الإقليمية مع المغرب. وأصرت تونس على التفاوض الثنائي مع الوكالة الايطالية العملاقة للطاقة، وهي الوكالة الوطنية للهيدروكربونات (إيني)، بدلا من التفاوض بشكل جماعي مع الجزائر واستطاعت تأمين رسوم عبور سنوية قدرها 25 مليون دولار.[16] وعلى الرغم من هذه التوترات، يبدو أن إنشاء خط أنابيب كان دافعاً هاماً لتوقيع "معاهدة الأخوة والوفاق" بين البلدين في عام 1983. وتزامن تحسن العلاقات بين الجانبين مع تطوير خط الأنابيب، حتى أن المعاهدة وافتتاح خط الأنابيب وقعا في العام نفسه. [17] وبالإضافة إلى ذلك، مهد خط الأنابيب الطريق لعدة مشاريع أخرى عبر البحر المتوسط (أنظر ملحق ٣).

وبالمثل، فقد تطلب خط الأنابيب بين الجزائر وأسبانيا والذي يتجه غرباً ثم شمالاً (خط الأنابيب الأوروبي المغاربي) المرور من خلال المغرب. ومع ذلك فالعلاقات بين المغرب والجزائر كانت أسوأ بكثير من العلاقات بين تونس والجزائر. حيث أدى استقلال الجزائر في عام 1962 إلى نزاع حدودي على منطقتي بشار وتندوف والذي أشعل فتيل "حرب الرمال" الشائنة في العام التالي. ومن القضايا المثيرة للقلق أيضاً قضية الصحراء الغربية، حيث قادت القبيلة الصحراوية في عام 1962 حركة استقلال بسبب سعي المغرب والجزائر وموريتانيا جميعاً لتأكيد سيطرتهم على المنطقة. ومما أثار استياء المغرب أن الحكومة الجزائرية قد دعمت تقرير المصير للقبيلة الصحراوية. وبالرغم من العداء القائم بينهما، فإن المصالح الاقتصادية قد ساعدت الجزائر والمغرب على العودة إلى طاولة المفاوضات. وقد كانت إمكانية إنشاء خط أنابيب أحد العناصر الهامة في تحسين العلاقات بين الخصمين. حيث قرر كل من البلدين إعادة فتح العلاقات الدبلوماسية في عام 1988 وهو تقريباً نفس الوقت الذي بدأت تتبلور فيه خطط خط أنابيب المغرب العربي وأوروبا.

وإبّان ذلك، توترت العلاقات الهشة بين أسبانيا والمغرب جراء النزاعات الإقليمية القائمة بينهما منذ وقت طويل. وبالرغم من أن وضع منطقتي كيوتا وميليليا لا يزال دون حل فإن العلاقات الثنائية بين البلدين قد تحسنت بشكل ملحوظ منذ بدأ الاتحاد الأوروبي في تأدية دور أكثر نشاطاً في تضييق هوة الخلافات الإقليمية. ويمكن القول بأن خط الأنابيب الأوروبي المغاربي والذي تم افتتاحه في عام 1997 بين المغرب وأسبانيا قد كان له دورٌ هام في هذا الصدد أيضاً. وليس من المستغرب أن التعاون في مجال الطاقة يُنظر إليه من قبل الاتحاد الأوروبي باعتباره أداة رئيسية لتعزيز التعاون. فعلى سبيل المثال، تنص خطة العمل للشراكة الأوروبية المتوسطية مع المغرب والتي بدأها الاتحاد الأوروبي في عام 2005 على "تطوير قطاع الطاقة – بما في ذلك الوصلات البينية والبنية التحتية في إطار الحد الأمثل من شروط السلامة والتنافسية والجودة" يعتبر منطقة أولوية للتعاون.[18] وفي أكتوبر من عام 2008 أصبحت المغرب أول بلد في جنوب البحر المتوسط يكون في "الوضع المتقدم"، الأمر الذي يُعد تأكيداً آخر على استعداد الاتحاد الأوروبي لتعميق العلاقات الاقتصادية والسياسية مع الشركاء الإقليميين الرئيسيين كجزء من "سياسة الجوار".

وقد عمل مشروع "غرين ستريم" أيضاً بين ايطاليا وليبيا كحافز لتحسين العلاقات بين الدول العربية والأوروبية. وقد

15 إد فويلامي، "إسرائيل تسعى لخط أنابيب من أجل النفط العراقي"، ذا أوبسرفر، 20 أبريل 2003.
16 مارك هايز، "الغاز الجزائري إلى أوروبا، 16.
17 لإجراء استعراض جيد للعلاقات بين البلدان المغاربية انظر يحيى زبير وهيثم أميرة فرناندين، محرران، شمال أفريقيا: السياسة والدين وحدود التحول (لندن: روتلدج، 2008).

بدأ هذا المشروع في عام 2003 بعد نجاح إيطاليا في إقناع الاتحاد الأوروبي بتخفيف العقوبات المفروضة على ليبيا، وهو يحمل نحو 10 مليارات متر مكعب من الغاز سنوياً من مليتة الواقعة على الساحل الليبي الغربي إلى جزيرة صقلية ومن ثم إلى جنوب أوروبا (أي يغطي حوالي 10 في المائة من احتياجات الاستهلاك السنوي لإيطاليا). ويعتبر خط الأنابيب الذي تكلف نحو 6.6 مليار دولار وعائداته المتوقعة والتي تقدر بـ 20 مليار دولار على مدى 20 عاماً أحد أعمق خطوط الأنابيب في العالم تحت الماء وأطولها في البحر الأبيض المتوسط.

وقد تبلورت العلاقات بين ايطاليا وليبيا إلى حد كبير من خلال تجربة الاستعمار. فبعد أن تولى معمر القذافي السلطة في عام 1969، قام بطرد أكثر من 20000 من الإيطاليين الذين ولدوا في ليبيا. وقد تم الربط بشكل مباشر بين حفل افتتاح خط الأنابيب في عام 2004 وبادرة صلح لمنح الإيطاليين المولودين في ليبيا الحق في العودة. فقد أقيم حفل الافتتاح في يوم 7 أكتوبر وهو تاريخ بدأ الغزو الإيطالي في عام 1911. وقد قال القذافي في تصريحات له خلال الحفل: "نريد الآن أن نجعل من هذا اليوم يوماً للصداقة والتعاون بين ليبيا وايطاليا، ذلك التعاون الذي تم تعزيزه من خلال مشروع الغاز الذي نفتتحه اليوم". وقد أجاب رئيس الوزراء الايطالي سيلفيو برلسكوني بقوله: "اليوم تبدأ مرحلة جديدة من التقارب والتعاون بين شعبينا وذلك بفضل هذا المشروع الذي سيمد إيطاليا بنسبة 10 بالمائة من احتياجاتها من الطاقة."[19]

وفي الآونة الأخيرة، تم الانتهاء من خط الأنابيب المباشر تحت البحر من الجزائر إلى ألميريا بإسبانيا، والمعروف باسم مشروع "ميدغاز" في ديسمبر من عام 2008، في حين أن مشروع خط أنابيب" جالسي" والذي سينقل الغاز الجزائري إلى إيطاليا عبر سردينيا لا يزال في المراحل الأولى من التطوير. وكما يتضح من استمرار الاهتمام بمثل هذه المشاريع فقد لعبت خطوط الأنابيب دوراً هاماً في تعزيز وتدعيم العلاقات في المغرب العربي وكذلك بين شمال أفريقيا والبلدان الأوروبية.

مصر وإسرائيل: التعاون وسط الصراعات

على الرغم من تواضع احتياطي الوقود الحفري في مصر فإنها تعتبر عنصراً هاماً لإنشاء خطوط الأنابيب وتوريد الغاز إلى جيرانها، وبالأخص إسرائيل. وتشير التقديرات إلى أن مصر تمتلك 67 تريليون قدم مكعب من احتياطيات الغاز الطبيعي المؤكدة وما يقرب من ضعف ذلك من الاحتياطيات المحتملة. وبحلول نهاية عام 2004 بلغ إنتاجها من الغاز التراكمي 1.5 تريليون قدم مكعب. وتهدف الحكومة إلى مضاعفة الصادرات خلال خمس سنوات من المستوى الحالي البالغ 17 مليار قدم مكعب إلى 35 مليار قدم مكعب في السنة.[20]

في عام 2001، بدأ إنشاء خط الأنابيب من حقول الغاز في مصر. وفي البداية كان الهدف الوحيد من المشروع هو توريد الغاز إلى الأردن، ولكن سرعان ما اقترحت وفورات الحجم وجود شركاءُ آخرين لجعل المشروع أكثر جذباً، وقد كانت إسرائيل خياراً طبيعياً سواء من الناحية الجغرافية أو الاقتصادية لمثل هذا الجهد. وفي عام 2005، توصلت مصر وإسرائيل إلى اتفاق تقوم بموجبه الحكومة المصرية ببيع 1.7مليار متر مكعب من الغاز سنوياً إلى إسرائيل،حيث يُضخ الغاز عبر خط أنابيب تحت البحر بطول 100 كيلومتر ويمتد من ميناء العريش المصري الواقع على البحر المتوسط إلى مدينة عسقلان الإسرائيلية (أنظر ملحق 2). ويُباع الغاز لشركة غاز شرق البحر المتوسط وهي عبارة اتحاد شركات مؤلف من الهيئة المصرية العامة للبترول ومجموعة ميرهاف الإسرائيلية ورجل الأعمال المصري حسين سالم الذي يدعي أنه باع أسهمه لمستثمرين أميركيين وتايلانديين.[21] وقد وافقت مصر على بيع الغاز بسعر متغير يتراوح بين 2.5 إلى 2.65 دولار لكل مليون وحدة حرارية بريطانية.[22] وقد ظل هذا المشروع في طي الكتمان نظراً للحساسية السياسية تجاه أي تعاون بين البلدين اللذين ظلا محافظين على السلام البارد منذ إقامة العلاقات الدبلوماسية في عام 1979.

وقد تصاعدت الضغوط على مصر بعد حرب يناير2009 في غزة لإعادة النظر في الصفقة. وقالت الحكومة أنها ببساطة تبيع الغاز إلى شركة خاصة والتي بدورها تقوم ببيعه وفقاً

18 العلاقات الخارجية للاتحاد الأوروبي، <http://ec.europa.eu/external_relations/morocco/index_en.htm>.

19 "افتتاح خط أنابيب نفط جديد يربط بين ليبيا وإيطاليا" اتصالات ألكسندر للنفط، 8 أكتوبر 2004، <http://www.gasandoil.com/GOC/news/nte44584.htm>.

20 وليد خليل راسروماني، "التقدم ببط نحو أوروبا"، مصر ديلي نيوز، 18 أبريل 2006.

21 يتم دعم شركة غاز شرق البحر المتوسط أيضاً من قبل صناديق الاستثمار التي يديرها ضابط المخابرات الإسرائيلي السابق يوسي مايمان. محمد عبد الله وجوناثان رايت "تقول محكمة القاهرة أن تصدير الغاز المصري إلى إسرائيل يمكن أن يستمر"، رويترز، 2 فبراير 2009.

لشروطها. ومنذ بدأ تشغيل خط الأنابيب في مايو2008، كانت هناك مناقشات ساخنة في البرلمان المصري ودعاوى قضائية ضد هذه الاتفاقية. ففي نوفمبر من عام 2008 تم إصدار حكم قضائي يقضي بوقف تصدير الغاز إلى إسرائيل بسبب فشل الحكومة في التشاور بشكل ملائم مع المشرعين. ومع ذلك فقد تم إلغاء الحكم في فبراير من عام 2009 من قبل محكمة أعلى. وأشار وزير الدولة للشؤون القانونية والبرلمانية، مفيد شهاب، أنه بموجب معاهدة السلام المصرية الإسرائيلية لعام 1979،فإن إسرائيل لها الحق في تقديم عطاءات لشراء الغاز. ورد أحد أعضاء المعارضة في البرلمان بأن الحكومة قد انتهكت المادة 151 من الدستور والتي تنص على أنه ينبغي مناقشة الاتفاقات الاستراتيجية في البرلمان أولاً. وعلى الرغم من هذه التحديات القانونية والسياسية التي عانى منها خط الأنابيب كثيراً، فإن الاستثمارات في البنية الأساسية الرئيسية في النقل عن طريق خطوط الأنابيب – وهي في هذه الحالة تساوي 400 مليون دولار – من المحتمل أن تكون آليات للتعاون الدائم حتى في ظل الأزمات الكبرى مثل الحرب في غزة.[23]

وبالإضافة إلى حصولها على الغاز من مصر، تدرس إسرائيل دخول شراكات أخرى، حيث أكد وزير البنية الأساسية الوطنية الإسرائيلي السابق، بنيامين بن اليعازر، في مقابلة أُجريت معه أن إسرائيل وتركيا تبحثان بناء خط أنابيب تحت البحر بطول 610 كيلومتر من ميناء جيهان التركي إلى عسقلان، والذي يمكن أن يكتمل في وقت مبكر من عام 2011.[24] ويشير احتمال إقامة خط أنابيب بين إسرائيل واثنتين من دول الشرق الأوسط التي تربطها بهما علاقات متوترة إلى أن أمن الطاقة يمكن أن يكون عنصراً ملزماً في المواقف التي لا تؤدي إلى التعاون.

مشروع الدولفين

يمثل أهم مشروع داخل مجلس التعاون الخليجي في خط أنابيب بحري ينقل الغاز من قطر إلى الإمارات. وقد كانت حاجة أبو ظبي للغاز هي الدافع وراء قيام مشروع الدولفين، كما يُطلق عليه. وجاء هذا المشروع كجزء من جهد سياسي واسع النطاق من جانب دولة الإمارات لتعزيز العلاقات مع سائر دول الخليج الأصغر حجماً وذلك لتحقيق التوازن بين المملكة العربية السعودية وهي القوة المهيمنة في الخليج والتي شاركت في عدة نزاعات إقليمية مع كل من الإمارات وقطر.

قبيل أن تصبح دولة الإمارات قوة اقتصادية كبرى، فقد أذعنت لضغوط من السعودية لتوقيع اتفاقية في عام 1974، والتي تخلت بموجبها المملكة العربية السعودية عن المطالبات الخاصة بمنطقة البريمي في حين تخلت الإمارات عن شريط من الأرض بطول 25 كيلومتر والذي يربطها بقطر وتخلت عن نحو 80 بالمائة من موارد حقل الشيبة النفطي.

في خضم هذه الأحداث، وقعّت قطر والإمارات العربية المتحدة اتفاقية في عام 1998 لتطوير أواصر تجارة الغاز بين البلدين، وظهر ذلك جليًا في إنشاء خط أنابيب في العام التالي. وقد حرصت الدولتان على تجنب استخدام المياه الإقليمية السعودية، على الرغم من ترحيبهما بالتعاون مع المملكة العربية السعودية في تسوية التوترات على الحدود القريبة. وبعد التوقيع على مذكرة تفاهم مشتركة، كانت هناك جهود متضافرة لحل النزاعات الحدودية ـ وهو مؤشر واضح على قوة خطوط الأنابيب في تسهيل تسوية النزاعات. وفي مايو من عام 1999، وقعت عمان والإمارات العربية المتحدة على اتفاقية لتعيين الحدود فيما بينهما ببلدة أم زومول، وهي نقطة التقاء حدود المملكة العربية السعودية وعمان والإمارات العربية المتحدة. وبعد شهر من توقيع هذه الاتفاقية، وافقت قطر والمملكة العربية السعودية على تعيين حدودهما المشتركة البالغ طولها 60 كم في اتفاقية تم التوقيع عليها في مارس من عام 2001، وقد تلا ذلك اتفاقية بين عمان والإمارات العربية المتحدة في عام 2003 بغية تسوية الأمور الملتبسة الإقليمية القائمة منذ عصر الاستعمار.[25]

بدأ مشروع دولفين في عام 2004 تحت رعاية شركة منشأة حديثاً تُدعى شركة دولفين للطاقة، وتكونت هذه الشركة

22 أصبح سعر الغاز قضية سياسية كبرى في مصر لأن هذا المبلغ أقل بكثير من سعر السوق الحالي. ويُعتقد أن مصر تخسر 9 ملايين دولار يومياً بسبب هذا "الخصم". وتدرس الحكومة وسائل لرفع السعر كجزء من صفقة متجددة تشتمل على خط أنابيب ثان على هذا الطريق. انظر آفي بار ايلي، "مصر: يمكن أن ترتفع أسعار الغاز الإسرائيلي بنسبة 70 ٪"، هآرتس، 2 مارس 2009، <http://www.haaretz.co.il/hasen/spages/1067579.html>.

23 جمال عصام الدين، "استراتيجيات المبيعات": الحكومة تشن دفاعاً جريئاً عن موقفها حول صادرات الغاز إلى إسرائيل" الأهرام الأسبوعي، 26 فبراير 2009.

24 "إسرائيل تضع عينيها على الغاز الروسي" أب ستيرم أون لاين، 8 فبراير 2007، <http://www.upstreamonline.com/live/article127529.ece>.

25 جبريل العاص، وستاسي إلر وكوهي هاشيموتو، "الغاز الطبيعي المُسال من قطر: المشروع القطري"، في طبعة الغاز الطبيعي والسياسة الجغرافية. ديفد فيكتور وإمي جافي ومارك هايز (نيويورك: مطبوعات جامعة كامبريدج، 2006).

من ثلاثة مساهمين هم شركة مبادلة للتنمية (التي تملكها أبو ظبي) بنسبة 51%، وشركة توتال الفرنسية وشركة أوكسيدنتال بتروليوم من الولايات المتحدة الأميركية بنسبة 24.5% لكل منهما. وتقوم قطر بتوريد الغاز وتتولى مهام إدارة الجزء الكائن من خط الأنابيب في الدوحة. وتصل نسبة الغاز المورد عبر خط الأنابيب إلى 2 مليار قدم مكعب يومياً من الغاز الطبيعي من قطر إلى الإمارات العربية المتحدة. يُستخرج الغاز من حقل جنوب فارس للغاز المشترك بين إيران وقطر، وهو أكبر احتياطي غاز مستقل في العالم. ويعد الهيكل القانوني الأساسي لقانون الملكية المشتركة الذي يسمح بمشاركة حقل الغاز بين البلدين في حد ذاته مثالاً على مدى إمكانية تعزيز التعاون من خلال الاهتمامات المتعلقة بالطاقة - حتى وإن كانت الدولتين هما إيران وقطر المختلفتان تاريخياً حول السياسة الخارجية.

ولتوضيح الأساس المنطقي الذي دفع لإنشاء مشروع دولفين، كانت العوامل الاقتصادية ضرورية إلا أنها لم تكن في حد ذاتها كافية لتنفيذ المشروع، إن اتضحت أهمية الاعتبارات السياسية، بما في ذلك توقعات إمكانية عمل خط الأنابيب كأساس لتعزيز العلاقات. وفي رد رسمي على استبيان للرأي، سردت إدارة دولفين للطاقة القوى المحركة التي وقفت وراء إنشاء المشروع على النحو التالي:

"أن تكاليف التشغيل الطويلة المدى لمشروع الدولفين أقل إلى حد بعيد من تكلفة أحد منشآت الغاز الطبيعي المُسال. وقد تسببت كافة هذه النواحي إلى جعل كلفة مشروع دولفين أقل بكثير على أساس الوحدة. وعلى الرغم من كون الكلفة أحد العوامل المحركة للمشروع، إلا أنه كان هناك أيضاً أسباب تتعلق بالنواحي السياسية واللوجستية." [26]

ربما تجلى انعكاس الأساس المنطقي السياسي للمضي قدمًا بالمشروع في ترتيبات التسعير؛ فالحكومة القطرية تتلقى طلبات عديدة للغاز الخاص بها، كما أن قرار مواصلة مشروع مع الإمارات العربية المتحدة - وبنظام أسعار أقل من المنافسين الآخرين - يعد إشارة على أن "الحكومة أخذت في اعتبارها السياسات الإقليمية عند اتخاذ قراراها بشأن المشروع".[27]

كان المستوى المتزايد للتعاون البيئي من النتائج الثانوية الهامة لهذا المشروع. وقد شاركت "دولفين للطاقة" في مشروعات إعادة الإنماء المشترك للمرجان في الخليج العربي بالتعاون مع السلطات القطرية والإماراتية. وقد بدأ هذا البرنامج الذي استمر لمدة عامين في 2008 - أي بعد عام واحد من افتتاح خط الأنابيب - في محاولة لتوفير أول دراسة متكاملة عن النظم البيئية المرجانية في المنطقة. وحسبما أشير إليه في بيان الرؤية لدولفين للطاقة: "لقد نظر المؤسسون لمشروع دولفين على أنه عنصر قوي في التعاون الدولي - والذي من الممكن أن يوحد بين رؤية المنطقة ومواردها وبين رأس المال والخبرة لبلدان متعددة".[28] إن نجاح مشروع الدولفين في الحث على التعاون الدولي يبرز الدور المهم الذي يمكن لخطوط الأنابيب أن تؤديه في تسوية النزاع الإقليمي وفي التعاون البيئي.

26 شركة دولفين للطاقة، بيان بالبريد الإلكتروني رداً على استبيان المؤلف، 15 أبريل 2009.
27 مقابلة أجراها الكاتب مع سعد الكعبي، مدير مشاريع النفط والغاز في قطر للبترول، 28 أبريل 2009.
28 الصفحة الرئيسية لموقع شركة دولفين للطاقة، <http://www.dolphinenergy.com/Public/our-company/aboutus-shareholders.htm>.

الأساس المنطقي السياسي و الإقتصادي لمشاريع الغاز في جنوب آسيا

يتمتع العالم العربي ودولة إيران المعاصرة بعلاقات تجارية قوية مع جنوب آسيا منذ آلاف السنين. وهناك فرصة كبيرة لتوسيع هذه العلاقات لتشمل قطاع الطاقة بطرق حديثة. ومن الناحية التاريخية، حث اكتشاف احتياطي الغاز في سوي بإقليم بالوشيستان في الخمسينات الحكومة الباكستانية للنظر إلى الغاز باعتباره وسيلة أساسية لتأمين الطاقة. حيث يساهم الغاز الآن بنسبة تزيد عن 50% من إجمالي توليد الطاقة للدولة. وفي غضون ذلك، بدأت الهند في الاستثمار الجدي في البنية الأساسية للغاز بعد عام 1987. ولا يساهم الغاز سوى بنسبة 8% فقط من توليد الكهرباء بالدولة، ولكن هناك مؤشرات لزيادة هذه النسبة لتصل إلى 18% بحلول عام 2025.[29]

تم تسليط الضوء في عام 1998 على أهمية الغاز الطبيعي المضغوط في الهند عندما أصدرت المحكمة العليا قراراً بتحويل المركبات التجارية بنيودلهي لتعمل بالغاز الطبيعي بحلول عام 2001 جراء المخاوف من التلوث؛ وعلى الجانب الآخر يوجد في باكستان بالفعل مليون سيارة تسير بالغاز الطبيعي المضغوط مما يجعلها تحتل المرتبة الثالثة عالمياً بعد البرازيل والأرجنتين.

ونظرًا لعدم كفاية المصادر المحلية لتلبية المتطلبات المتزايدة في كلا البلدين، فقد كان من الحتمي تطوير خط الأنابيب لضمان تأمين للطاقة على المدى البعيد. ويمثل أول مقترح رسمي لمد خط أنابيب أرضي من إيران يمر عبر الأراضي الباكستانية في الفكرة التي طرحها علي شمس أردكاني في عام 1989، بصفته نائب وزير الخارجية الإيراني. بدأت هذه الفكرة المعروفة باسم مشروع إيران ـ باكستان ـ الهند تدخل حيز التنفيذ. وتم أخذ العديد من المسارات المختلفة بعين الاعتبار مع أربعة شركات أساسية عبرت عن اهتمامها ورغبتها في إنشاء خط الأنابيب وهي: شركة بي إتش بي بيليتون من أستراليا، الشركة الوطنية الايرانية للغاز، وشركة بيترونس من ماليزيا وشركة فرنش توتال.

في عام 1993، وقعت الهند على مذكرة تفاهم مع إيران، في الوقت الذي واصلت فيه السعي لاكتشاف خيارات أخرى لخطوط الأنابيب. وتم التوقيع على اتفاقية لمد خط أنابيب يمر تحت الماء من عمان في عام 1994، لكن سرعان ما انهار هذا المشروع وسط الصعوبات المالية والتقنية، إلا أنه عاد في الآونة الأخيرة يحمل أملاً جديداً في إعادة إنشاءه مرة أخرى بعد أن عرضت شركة هندية تدعى "إس أي جي إي" دراسة جدوى حول المشروع في مؤتمر الدوحة للغاز الطبيعي في مارس 2009.

توقفت المناقشات بين الهند وإيران بعد أن أبدت باكستان رفضها السماح بتنفيذ دراسة الجدوى في منطقتها الاقتصادية. وفي عام 1997، منح رئيس الوزراء الباكستاني، نواز شريف، دعمه لمقترح مشروع خط أنابيب تركمانستان ـ أفغانستان ـ باكستان كبديل لخط أنابيب إيران ـ باكستان ـ الهند (أنظر ملحق ١). كما كان هناك توقعًا بمد مشروع خط أنابيب تركمانستان– أفغانستان– باكستان إلى الهند (وبالتالي إعادة تسمية الخط ليصبح تركمانستان ـ أفغانستان ـ باكستان ـ الهند).

بدايةً، من المتوقع أن يبدأ مشروع خط أنابيب تركمانستان ـ أفغانستان ـ باكستان بـ 2.83 تريليون متر مكعب من احتياطي الغاز الطبيعي بحقل دوليتابد ـ دونمز الضخم بتركمانستان وتوريده عبر أفغانستان إلى باكستان والهند. ومن المقدر أن يحمل خط الأنابيب ما يقارب 20 مليار متر مكعب من الغاز سنوياً، محققاً بذلك أرباح تتراوح ما بين 100 إلى300 مليون دولار سنوياً لأفغانستان كرسوم لنقل الغاز فضلاً عن توفير آلاف من فرص العمل.[30]

سيتم بعد ذلك مد خط أنابيب تركمانستان–أفغانستان–باكستان إلى بلدة فازيلكا على الحدود الباكستانية الهندية بتكلفة إضافية قدرها 500 مليون دولار لتوريد الغاز إلى الهند؛ كما يمكن مد المشروع ليربط بين الحقول الواقعة في

29 تقديرات حول زيادة الطلب على الطاقة من مايك جاكسون، "مستقبل الغاز الطبيعي في الهند: دراسة للقطاعات الرئيسية المستهلكة"، ورقة عمل رقم 67، برنامج جامعة ستانفورد للطاقة والتنمية المستدامة، 2007، ص7.

30 جون شرودر، "التنمية والنواحي العملية في أفغانستان: تجديد دولة منهارة"، جيوجورنال 70، رقم 3–2 (أكتوبر 2007): 107–91.

وسط آسيا مع جوادر في باكستان، محولاً الميناء إلى واحد من أهم موانئ الطاقة في العالم. ومن وجهة نظر تهدف إلى تأمين الطاقة، فيمكن لخط أنابيب تركمانستان ـ أفغانستان ـ باكستان تزويد باكستان بـ 3350 مليون قدم مكعب يومياً من الغاز، وهو معدل يزيد بـ 2230 مليون قدم مكعب يومياً من الغاز عن المعدل المتوقع من خط أنابيب إيران ـ باكستان ـ الهند. ويقول جال لوفت بأنه لا ينبغي أن تنتج أية عواقب التحول "من الناحية الاقتصادية" من خط أنابيب إيران ـ باكستان ـ الهند إلى تركمانستان ـ أفغانستان ـ الهند. وسيتم أيضاً تحصيل الإيرادات المحتملة لخط أنابيب إيران ـ باكستان ـ الهند، والذي يشتمل على 700 مليون دولار كرسوم للعبور فقط، إذا تم مد خط أنابيب تركمانستان ـ أفغانستان ـ باكستان ليصل إل الهند.[31]

في أبريل 2009، تلقى مشروع خط أنابيب تركمانستان ـ أفغانستان ـ باكستان دعمًا عندما قدمت تركمانستان اعتمادًا رسميًا باحتياطي الغاز من حقل ياسارك، الذي يبلغ احتياطيه المحتمل من 4 إلى 14 ترليون قدم مكعب من الغاز. تم اقتراح مسار جديد لا يشتمل سوى على جزء صغير من الإقليم الأفغاني ويصل إلى إقليم بالوشيستان بالقرب من جوادار لتجنب النزاع الدائر في جنوب غرب أفغانستان. وفي حقيقة الأمر، إن هذا المسار الجديد سيجمع ما بين مشروعي خطوط أنابيب تركمانستان ـ أفغانستان ـ باكستان و إيران ـ باكستان الهند داخل باكستان. وستوفر تركمانستان 3.2 مليار قدم مكعب من الغاز لكل من أفغانستان وباكستان والهند؛ وستحصل أفغانستان على دولار واحد عن كل مليون وحدة حرارية بريطانية كرسوم لنقل الغاز بموجب العرض الجديد.[32]

بحثت العديد من الأطراف أمر تمويل خطوط الأنابيب، حيث عبرت شركة الاستثمارات البترولية الدولية التي مقرها أبو ظبي عن رغبتها القوية في تمويل حصة باكستان من خط أنابيب إيران ـ باكستان ـ الهند.[33] في الوقت الذي تلقت فيه إيران عروض بالمساعدة المالية الروسية، وجاء ذلك في تصريح الرئيس الروسي فلاديمير بوتين، حيث يقول في هذا السياق: "إن إيران وباكستان والهند ترغب في هذا المشروع، وشركة جاز بروم مستعدة للمساعدة".[34] وعلى أية حال، فقد كانت إيران قلقة إزاء قبول العروض من روسيا التي ـ كونها المنافس الأكبر لإيران ـ قد تحاول الحصول على نفوذ من خلال موردي الغاز المنافسين. وبالنظر إلى الذكريات الأزلية للحرب الروسية الأفغانية، فقد كانت باكستان هي الأخرى مرتابة إزاء المشاركة الروسية. وبالفعل قامت إيران بإنشاء جزء كبير من خط الأنابيب على نفقتها لتوريد الغاز إلى سوقها المحلية.[35] ومع احتمالية تأمين الاستثمار الخليجي للجزء الباكستاني، والاستثمار الحكومي للجزء الهندي، فمن غير المحتمل أن تشكل القضايا المالية مشكلة رئيسية لهذا المشروع.

أبدت الجهات المانحة ببنك التنمية والحكومة الأميركية اهتمامهم بتمويل مشروع خط أنابيب تركمانستان ـ أفغانستان ـ باكستان، وعلى الرغم من التوقعات الإيجابية، إلا أن مشروعي خطوط أنابيب تركمانستان ـ أفغانستان ـ باكستان و إيران ـ باكستان ـ الهند قد واجها العديد من الصعوبات نتيجة مجموعة العوامل التي ينبغي فهمها في سياق التاريخ الجيوسياسي للمنطقة.

31 غال لوفت، "خط أنابيب ايران– باكستان– الهند: رؤية من واشنطن" أمن الطاقة"، 15 يونيو 2007، <http://www.iags.org/n0507071.htm>.

32 خالد مصطفى، "تركمانستان بصدد توريد الغاز من حقل يارساك"، ذا نيوز إنترناشيونال، 29 أبريل 2009.

33 مقابلة أجراها المؤلف مع محمد العظيم ، كبير المستشارين في شركة الاستثمارات البترولية الدولية في أبو ظبي، 10 مارس 2009.

34 جازبروم الروسية على استعداد للمشاركة في خطط لبناء خط أنابيب الغاز الطبيعي من إيران إلى الهند عبر باكستان: الرئيس الروسي فلاديمير بوتين،" إنديا ديلي، 17 يونيو 2006.

35 فارس نيوز طهران. مقابلة مع حجة الله غانمي فرد، أُذيعت في 26 أبريل 2009، <http://english.farsnews.com>.

أسباب التباطؤ في مشروعات خطوط الأنابيب

لم تكن السمات الاقتصادية والسياسية الجذابة لخطي الأنابيب كافية لتأصيل "الإقليمية العقلانية" سواءٌ لمشروع إيران ـ باكستان ـ الهند أو تركمانستان ـ أفغانستان ـ باكستان ـ الهند. وفي هذه المرحلة الحاسمة، فما نحتاجه هو توافر الإرادة السياسية الضرورية لدى الأطراف المشاركة، وهناك أسباب قوية– عندما ينظر إليها معاً – لمواصلة العمل بالمشروع. تتزايد آراء محللو الأمن حول وجهة النظر التي تقول بأن خطوط الأنابيب من الممكن أن تكون اقتصادية وفعالة إلى حد كبير حتى في المناطق التي تشهد صراعات.[36] وتوجد الآن التقنيات المناسبة التي تضمن توفير الأمن الثابت و ـ حتى في حالة مهاجمة خطوط الأنابيب ـ تمكن إصلاح الأعطال على نحو سريع نسبياً. وتعتبرأيضاً خطوط الأنابيب التي تمر تحت المياه ـ حتى وإن كانت أكثر كلفة في إصلاحها ـ أقل عرضة للتخريب. ويمكن للمجتمع الدولي أن يلعب دورًا مهمًا في ضمان تأمين خطوط الأنابيب. على سبيل المثال، تم تصميم مشروع خط أنابيب باكو ـ تبليسي ـ سيهان ـ الذي يمر عبر 176 نوعًا مختلفًا من الأقاليم البيئية كما يمر عبر منطقة جبال القوقاز غير المستقرة ـ بحيث يتصدى للهجمات الإرهابية. وقد قامت القوات الأميركية الخاصة بتدريب عدد يتراوح بين 1500إلى 2000 جندي جورجي في العمليات المناهضة للإرهاب كجزء من برنامج قيمته 64 مليون دولار يهدف إلى التصدي للأعمال الإرهابية.

وبوضع هذه الجهود جانبًا، من المهم أن ندرك الأخطار المحتملة الكامنة في تطوير خطوط الأنابيب، والمتمثلة فيما يلي: أولاً، المفاوضات الدائرة حول تحديد السعر والمساومات الشديدة في ظل غياب اتفاقية واضحة حول إستراتيجية تسعير يمكن استخدامها في المناقشات. على سبيل المثال، في حالة خط الأنابيب من إيران إلى باكستان، طالب الإيرانيون بنفس السعر الذي يدفعونه لتركيا إلا أنهم فشلوا في نقل فكرة واضحة للمفاوضين الباكستانيين عن ماهية السعر. وبدلاً من ذلك، فإن المعطيات المعروضة على الحكومة الباكستانية عادةً ما تقدم على أنها نسبة مئوية من سعر البترول.

ومن الممكن أن يؤدي المجتمع الدولي بصفة عامة، والولايات المتحدة بصفة خاصة، دورًا جوهريًا في توجيه جهود الدول نحو التعاون بشأن تأمين الطاقة. وعلى أية حال، فحقيقة الأمر أن السياسة الأميركية اتصفت بالتناقض وليس الوضوح، ومن الأمثلة على هذه المواقف مناقشة أحمد راشد حول الأعمال الأميركية إبّان ظهور حركة طالبان.[37] فعلى سبيل المثال، عندما استولت طالبان على كابول في سبتمبر من عام 1996، قال كريس تاجرت ـ وهو مسؤول في شركة البترول الأميركية يونوكال ـ بأن مشروع الذي طال انتظاره من تركمانستان إلى باكستان سيصبح تنفيذه أسهل الآن، إلا أن شركة يونوكال قد واجهت انتقادات بشأن رغبتها في التفاوض مع الطالبان وسرعان ما تراجعت عن بيانها. حتى إن المتحدث الرسمي باسم وزارة الخارجية الأميركية جلين دايفنيس ذكر في البداية أن الولايات المتحدة لا تجد ما تعترض عليه في المراحل التي تتبعها حركة الطالبان لتطبيق الشريعة الإسلامية، واصفاً إياها بأنها مناهضة للحداثة وليس مناهضة للغرب.[38] إلا أن السفارة الأميركية في إسلام أباد ـ التي كان أكثر دراية بحركة الطالبان إلى حد كبير- اتصلت بواشنطن لتسجيل اعتراضها على تلك البيانات الصادرة.

وفي غضون ذلك، استمرت حركة الطالبان في مواصلة المناقشات حول خط أنابيب تركمانستان مع شركة يونوكال وبريداس ـ وبريداس، الشركة الأرجنتينية التي حاولت في البداية الحصول على الغاز التركماني. ثم قام وفدان منفصلان من الطالبان بتشكيل زيارة للأرجنتين والولايات المتحدة في فبراير من عام 1997، ولم تقم بتقديم أية التزامات خاصة خلال زيارتيها اللتين كانتا استكشافيتان بطبيعتهما.

ولكن،إن وزارة الخارجية الأميركية كان يساورها قلق متزايد إزاء حكم طالبان المتشدد، تلا ذلك تقارير متعددة لإساءة التعامل إزاء حقوق الإنسان؛ ثم جاءت النكبة الأخيرة للمشروع في أغسطس 1998 عندما ارتبط اسم القاعدة بقصف السفارات الأميركية بالقنابل في كينيا وتنزانيا. عقب

36 توفيق صديقي، "الهند وباكستان: أضغاث أحلام أم خط أنابيب للسلام؟"، مجلة جورج تاون للشؤون الدولية، شتاء/ربيع 2004.
37 أحمد رشيد، حركة طالبان: الإسلام المتشدد والنفط والأصولية في آسيا الوسطى (نيو هافن: مطبوعات جامعة ييل، 2001).
38 نفس المرجع السابق/ 166.

ذلك، شنت إدارة كلينتون هجماتها الجوية في أفغانستان وهبطت عزيمة شركة ينوكال عن القيام بأية ارتباطات إضافية مع الطالبان.

تجددت الآمال المتوقعة من خط أنابيب تركمانستان ـ أفغانستان ـ باكستان بعد فترة وجيزة من تولي إدارة بوش السلطة في عام 2000؛ فالجمهوريون بصفة عامة أكثر تعاطفًا مع المصالح التجارية وكان لأسرة بوش بصفة خاصة اتصالات جيدة بقطاع البترول. وحسب وصف الصحفيين الفرنسيين جيان كارلس بريسارد وجوليوم داسكويت، فإن إدارة بوش بدأت في جذب طالبان في عام 2000 وأوائل عام 2001. وقد تم توفير الأموال لبرامج التخلص من الأفيون في الوقت الذي تواصلت فيه المناقشات حول مشروع تركمانستان ـ أفغانستان ـ باكستان ـ الهند. وفشلت المناقشات في النهاية في أغسطس 2001، ويرجع ذلك جزئيًا إلى إحجام طالبان عن المساومة على مقايضة مستقبل أسامة بن لادن بالتعاون الاقتصادي.[39] وقد وصف مارتي ميلر ـ نائب رئيس شركة ينوكال ـ هذا العمل بالكامل بأنه "النقطة السوداء" في حياته المهنية. وعلى الرغم من الجهود الضخمة المبذولة، إلا أنه لم يتم التوصل إلى اتفاق.[40]

تشير ردود الفعل بين إدارة بوش وطالبان في الثمانية أشهر الأولى من عام 2001 إلى كيف يمكن أن تؤدي المصالح في الموارد الطبيعية إلى التعاون على المستويين الإقليمي والدولي. كما أن رغبة حكومتين تجمع بينهما وجهات نظر دولية متباينة التقاء حول المصالح الاقتصادية الصعبة، حتى وإن كان بشكل موجز، توفر دعم فكرة "الإقليمية العقلانية". وفي الوقت ذاته، يوجد جانب أكثر غموضًا يشوب هذا التعاون يتمثل في التعاون حول جدول أعمال التأمين من قبل متطرفو النفعية الاقتصادية. وينتقد نشطاء حقوق الإنسان الدعم الأمريكي والأوروبي لدول مثل الصين والمملكة العربية السعودية التي يتم التغاضي عن انتهاكاتها المنظمة لحقوق الإنسان وهيكلها السياسي الفاشستي على حساب استقرار الطاقة والمصالح الاقتصادية. وعلى الجانب الآخر، فإن استراتيجيات العزلة الاقتصادية ـ بما في ذلك إيقاف التعاون في مجال الطاقة ـ لا تبدو ذات تأثير مرغوب كما يتضح في حالتي كوبا وإيران.

و باختصارٍ، فإن النهوج المهيمنة لانعدام الشرطية والشرطية السلبية تبدو وكأنها تحدد الأفكار أو الاهتمامات أو كلاهما. الأمر الذي يتضمن ضرورة استكشاف إستراتيجيات بديلة تتمثل في "الشرطية الإيجابية،" واستخدام عدد من المحفزات الاقتصادية وارتباطيه البنية الأساسية ـ خاصة مع خطوط الأنابيب ـ كأداة للمساومة. وتبعًا لذلك، فلن يتقدم الاستثمار الغربي إلا بعد أن تستوفي الدول المعنية في مسالة الوفاء بالالتزامات بشأن عدد من القضايا بما فيها قضايا الأمن الإقليمي وحقوق الإنسان.

ومن المهم الإشارة إلى أن الجهات المانحة الدولية والحكومات الغربية تفقد أي تأثير قد يكون لديها بعد إتمام إنشاء خطوط الأنابيب. فعلى سبيل المثال،قام البنك الدولي بالتفاوض بشأن خط أنابيب تشاد ـ الكاميرون لضمان أن الحكومة التشادية لن تسيء استخدام عائدات المشروع في شراء الأسلحة. ورغم ذلك لم يتوقع البنك في الاستثمار التالي من دول مثل الصين، التي كان لها القليل من الاهتمام إزاء ما فعلته تشاد بعائدها. وبعد خمسة سنوات من الجهود، انسحب البنك من اتفاقية 2008 بعدما رفضت تشاد الالتزام بالشروط الأصلية. وحالما تم الانتهاء من أعمال بناء البنية التحتية، فقد البنك الدولي القدرة على مراقبة الالتزام التشادي، خاصةً أن حصلت تشاد على المساعدة التشغيلية من مصادر أخرى.[41]

من بين الأمثلة الأخرى الهامة التي تستحق الاعتبار السياسة الأميركية تجاه إيران والتي كانت متماسكة نسبيًا في عهد إداراتي كلينتون وبوش. وفي تعليق له على مشروع خط أنابيب إيران ـ باكستان ـ الهند، قال عضو الكونجرس توم لانتوس ـ وهو رئيس لجنة الشؤون الأجنبية بالبيت الأبيض ـ بأن "الهند (سوف) تدفع ثمنًا كبيرًا للغاية لقاء تغاضيها الكامل عن المخاوف الأميركية إزاء إيران".[42] وأشارت مراكز الدراسات المحافظة مثل مؤسسة هريتاج إلى أن المشروع يؤدي إلى "المخاطر غير المقبولة للأمن الإقليمي".[43] ويتمثل الأساس القانوني للمعارضة الأميركية لأي استثمار عن

39 للاطلاع على تفاصيل هذا الحساب من مقابلة أجراتها نينا بيرلي مع جين تشارلز بيسارد وغويلوم داسكوي،انظر بيرلي، "بوش والنفط وحركة طالبان"، 8 ، Salon.com فبراير 2002، <http://www. salon.com/news/politics/feature/2002/02/08/forbidden/index.html>.

40 ستيف ليفين، النفط والمجد: السعي للإمبراطورية والثروة على بحر قزوين (نيويورك: راندوم هاوس، 2007)، 310.

41 انظر بيج، "هل من الممكن للتدخل السياسي التغلب على لعنة الموارد؟".

42 ديفيد تمبل، "خط أنابيب إيران–باكستان–الهند: تلاقي الطاقة والسياسة"، ورقة البحث، معهد دراسات السلام والصراع، أبريل 2007، ص 36.

43 أرييل كوهين وليزا كورتيس وأوين غراهام، "خط أنابيب الغاز المقترح الغاز بين إيران وباكستان والهند: مخاطر غير مقبولة على الأمن الإقليمي"، بحث تحليلي رقم 2139، مؤسسة هيرتيدج، 30 مايو 2008.

طريق إيران في قانون العقوبات الإيراني الليبي الذي يهدد بفرض عقوبات أميركية على أي كيان يستثمر ما يزيد عن 20 مليون دولار في إيران في عام واحد. وبناءً على ذلك، تقلص الاستثمار في قطاع الطاقة الإيراني بشكل ملحوظ. ووفقًا لتقدير أُجري في عام 2007، تصدّر إيران 2.34 مليون برميل من البترول يوميًا، وحوالي 300.000 برميل أقل من حصتها في منظمة الأوبك.[44]

ونظراً لأن هذه القيود ليست دائمة، فإيران تواصل عرض مقترح لخط أنابيب بطول 140 كم، يتم من خلاله ضخ 1 مليون قدم مكتب سنويًا من الغاز الإيراني ـ من المحتمل أن تصل الكمية إلى 5 مليون متر مكعب سنويًا – إلى أرمينيا المجاورة، وهي الخصم الصريح لتركيا في الإقليم. فهل يمكن لهذا الأمر أن يتيح لإيران الفرصة لتؤدي دور الوسيط بين أرمينيا وتركيا؟ لسوء الحظ، وكما هو الحال مع إيران فإن قوة الروابط الإيجابية للطاقة قد غابت عن صناع السياسات.

يمكن لذلك أن يتغير، وسيبدأ بالتغير، إذا ما نظر الأطراف المشاركون إلى خطوط الأنابيب على أنها وسائل وليست غايات، على أنها آليات بدلاً من مكافئات للتعاون. والمؤسسات الدولية ـ مثل وكالة ضمان الاستثمار متعدد الأطراف ومجموعة البنك الدولي والمؤسسات الإقليمية – قادرة على توفير الحماية والضمانات المالية للمستثمرين والتي يتم معها تحقيق الأهداف الخارجية للتعاون الإقليمي. وفضلاً عن ذلك، فإن منظمات المجتمع المدني مثل معهد ريفينيو ووتش من الممكن أن يوفر اليقظة والشفافية من خلال أعمال المراجعة التي يقوم بها طرف ثالث والمراقبة المستمرة للتدفقات النقدية. وفي هذه الآونة، هناك زخماً متزايداً للدول لمزاولة بعض المساعي مثل مبادرة الشفافية في مجال الصناعات الاستخراجية، التي بدأتها الحكومة البريطانية ومقرها في النرويج، والتي تتطلب من الدول التحقق من عائدات قطاع النفط والغاز ونشرها.[45]

44 لوفت، خط أنابيب إيران–باكستان–الهند".

45 لمزيد من المعلومات حول "مبادرة شفافية الصناعات الاستخراجية"، انظر HYPERLINK "http://eitransparency.org/eiti" http://eitransparency.org/eiti..

احتمالات إحياء المشاريع

هل من الممكن إعادة إحياء "إقليمية عقلانية" في ظل المناخ الجغرافي السياسي الحالي؟ إن التغير الذي طرأ على حكومة الولايات المتحدة يشير إلى إمكانية إعادة إحياء مشروع خطوط أنابيب إيران – باكستان – الهند، وهذا على الرغم من وجود آمال مماثلة لها في أثناء فترة تولي بوش للرئاسة. ففي إحدى الزيارات النادرة لإسلام أباد في عام 2006، علق الرئيس جورج دبليو بوش قائلاً: "إن خلافنا مع إيران لا يتمثل في خط الأنابيب... بل يتمثل في رغبتهم في تطوير أسلحة نووية"، كما أشار إلى أنه "يتفهم الحاجة إلى وجود الغاز الطبيعي بالمنطقة، وهذا أمر جيد".[46] وعلى الرغم من تدهور العلاقات بين إيران والولايات المتحدة في عام 2010، فإن الحتمية الاقتصادية للعمل على خطوط الأنابيب لا تزال فعالة. وقد أنهت باكستان بشكل مستقل خطط البدء في إنشاء خط الأنابيب في مارس من عام 2010، وذلك بعد أن تم توقيع الاتفاق النهائي على بدء المشروع في اسطنبول. كما صرحت الصين بأنها سوف تضع في اعتبارها الحصول على الغاز من إيران من خلال ربط نفسها بخط أنابيب إيران – باكستان – الهند.[47]

في الواقع، من الممكن أن يكون هناك مجال لضمان تطوير خط الأنابيب في الجهود الأميركية المبذولة للضغط على إيران فيما يتعلق بالأسلحة النووية. وقد قامت إدارة كلينتون بوضع وثيقة "المصلحة القومية" (القسم 9(ج) من قانون عقوبات إيران وليبيا)، وهي التي تم استخدامها لتتيح لكل من فرنسا بأكملها وجازبروم بروسيا وبيتروناس بماليزيا التوقيع على عقد تبلغ قيمته 2 بليون دولار مع إيران في عام 1998. ومنذ ذلك الوقت، تم استثمار 11.5 بليون دولار أخرى في إيران دون أن تفعل الولايات المتحدة شيئًا حيالها. لم يذكر تعريف قانون عقوبات إيران وليبيا لكلمة "الاستثمار" صراحةً أنه عمليات الشراء طويلة المدى للنفط أو الغاز، أو إنشاء طرق جديدة لنقل الطاقة من أو عبر إيران تُعد من الانتهاكات. كما تُعد تعريفات القانون غامضة عن قصد، حيث تقر بأن مشروعات البنية التحتية سيتم اعتبارها من الأمور المخالفة في حالة "مساهمتها بشكل مباشر وفعال في تعزيز قدرة إيران على تطوير مخزون النفط لديها."[48]

على الرغم من عدم إمكانية تطبيق قانون العقوبات الخاص بإيران على خط أنابيب إيران – باكستان – الهند، أصبحت الولايات المتحدة تفضل الآن مشروع خط أنابيب تركمانستان–أفغانستان–باكستان–الهند، وذلك نظرًا لأنه يساهم في تطور الأفغان ويقلل من الهيمنة الروسية على قطاع نقل الغاز. وكما أوضح ريتشارد بوشر، وهو مساعد الدولة الأمريكي السابق لشؤون جنوب ووسط آسيا، في سبتمبر من عام 2007: "إن أحد أهدافنا يتمثل في تحقيق الاستقرار بأفغانستان كي تصبح قناة ومحورًا بين جنوب ووسط آسيا بحيث يمكن أن تتدفق الطاقة إلى الجنوب...وبحيث لا تصبح دول وسط آسيا منحصرة بين قوتين عظمتين هما الصين وروسيا، وبدلاً من ذلك، يصبح لديها منافذ على الجنوب والشمال والشرق والغرب أيضًا."[49]

من ناحية أخرى، تم اعتبار تأمين الإمداد من العوائق الرئيسية لمشروعات خط الأنابيب. فبعد زيادة حدة نشاط حرب العصابات في أفغانستان في عامي 2007 و2008، أصبحت عملية تأمين الإمداد من الاهتمامات البارزة لمشروع خط أنابيب تركمانستان–أفغانستان–باكستان–الهند. ومع ذلك، لا تزال التنبؤات باستمرارية المشروع قائمة. إن مشروع

46 "منعطف بوش حول خطوط الأنابيب الإيرانية"، بي بي سي نيوز، 4 مارس 2006
HYPERLINK "http://news.bbc.co.uk/2/hi/south—asia/4774312.stm" http://news.bbc.co.uk/2/hi/south—asia/4774312.stm

47 ستيفن بلانك، "الصين تشترك في خط أنابيب إيران – باكستان"، آسيا تايمز، 10 مارس 2010، وتوم رايت، "صفقة خط أنابيب إيران – باكستان"، جريدة وول ستريت، 17 مارس 2010

48 مجلس النواب بالولايات المتحدة، قانون العقوبات على إيران – ليبيا لعام 1996، الجزء رقم 5أ، إتش آر 3107

49 جون فوستر، "خط أنابيب يمر عبر أرض بها مشكلات: أفغانستان وكندا ولعبة الطاقة الكبرى الجديدة"، المركز الكندي للبدائل السياسية، رقم 1، 19 يونيو 2008، ص 2

خط أنابيب تركمانستان–أفغانستان–باكستان–الهند كان من النقاط الأساسية المطروحة للمناقشة في الاجتماع الذي عقد في 18 و19 نوفمبر من عام 2006 بنيو دلهي. وقد أقر البيان النهائي للمؤتمر بما يلي:

"سوف تساعد الدول والمؤسسات أفغانستان على أن تصبح جسر لمرور الطاقة في المنطقة، وعلى أن تطور التجارة الإقليمية من خلال دعم المبادرات في مشروعات الطاقة الثنائية المتعددة عبر الحدود.... كما سيتم التعجيل بالعمل في خط أنابيب الغاز تركمانستان–أفغانستان–باكستان–الهند للعمل على تأسيس مشروع حيوي من الناحية الفنية والتجارية."[50]

إذا بدأ العمل في إنشاء خط الأنابيب، فمن الممكن أن يصبح من أكبر مشروعات التطوير في أفغانستان. فطبقًا لاستراتيجية التطوير القومي المؤقتة لأفغانستان لعام 2005، من الممكن أن يصل عائد النقل إلى ما يقارب من نصف العائد المحلي لحكومة أفغانستان.

ومن الأمور المشجعة هنا أن الهند قد شاركت بشكل رسمي في جمعية خطوط أنابيب تركمانستان–أفغانستان–باكستان–الهند في عام 2008. وقد عبر بنك التنمية الآسيوي عن اهتمامه الشديد بدعم عملية إنشاء خط الأنابيب إذا ما تم الاتفاق على الترتيبات الأمنية والاقتصادية من قبل هذه الجمعية.[51]

بالنسبة لخط أنابيب تركمانستان–أفغانستان–باكستان–الهند وخط أنابيب إيران–باكستان– الهند، لا تزال هناك بعض المخاوف التي تثير القلق؛ ومن ضمنها احتمالية استخدام باكستان لجزء النقل الخاص بها من خط الأنابيب كوسيلة لابتزاز الهند. بيد أن هذه الخطورة قلت من خلال قدرة الهند على إقناع الدول الرئيسية بقيامهم بالدفع مقابل الغاز الذي تتسلمه الهند وليس الذي تقوم بضخه. وقد ناقش آر كي باشوري، وهو أحد الأنصار الأوائل لمشروعي خطوط الأنابيب السالف ذكرهما، وجود وسائل أخرى مبتكرة لضمان الإمداد بالغاز قائلاً: "من الممكن أن يتم تأمين عقد خط أنابيب الغاز بشكل أكبر بالنسبة للهند عن طريق وضع أحكام شاملة لإمداد باكستان بمنتجات النفط والطاقة. بعبارة أخرى، من الممكن أن يتم تنظيم العقد بطريقة تجعل أي إخلال في الإمداد مكلفًا و غير قابلاً للتطبيق بشكل استراتيجي على باكستان."[52]

وسوف تجني باكستان مئات الملايين من الدولارات من رسوم النقل، ومن ثم سيصبح لها حوافز قوية للمحافظة على تدفق الغاز.

من العقبات الأخرى التي تواجه مشروعي خط أنابيب تركمانستان–أفغانستان–باكستان–الهند وخط أنابيب إيران–باكستان– الهند تلك التي تتمثل في معارضة قادة البلوش لهما، فهم يخشون أن يؤدي وجود خط الأنابيب إلى زيادة عملية التسليح في المنطقة. كذلك، يرتبط السياسيون الهنود، خاصة أولئك الذين ينتمون لحزب بهاراتيا جاناتا، بروابط قوية بقادة البلوش الانفصاليين، لذا تجدهم يحاولون تضخيم مخاوف هؤلاء القادة. في الوقت نفسه، ثبت بشكل كبير أن البلوش على استعداد لطرح موضوع خط الأنابيب للمناقشة في مقابل زيادة نصيبهم من عائدات الغاز وتلبية بعض متطلباتهم الأخرى الطويلة المدى. ففي عام 2006 مثلاً، قام المجلس البلوشي بأكمله بعمل ثورة للمطالبة بالعائدات الخاصة بخط أنابيب إيران – باكستان – الهند، وبمكان على طاولة الحوار، و100 في المائة من العمالة المحلية والغاز المجاني للمجتمعات المجاورة. وعلى الرغم من عدم وجود احتمال للموافقة على هذه الشروط من قبل الحكومة الباكستانية، فإن الظروف المحيطة تشير إلى وجود ملامح صفقة لتلبية مطالب قادة البلوش.[53]

إن الحقيقة المتمثلة في تمرد القادة البلوش من الممكن أن تكون من الدوافع غير العادية لمشاركة باكستان في خطوط الأنابيب. فكما قال ديفيد تيمبل، أحد محللي الطاقة، "إن شك باكستان في تحريض الهند وإيران للقادة البلوش يزيد من اهتمام باكستان بالمشاركة في خط أنابيب إيران–باكستان–الهند، وذلك نظرًا لأن خط الأنابيب من الممكن أن يمنح كل من الهند وإيران نصيبًا في استقرار البلوش."[54] هناك بالفعل أمثلة على المشاركة الإيرانية الباكستانية في المخاوف من ناحية البلوش، مثل الوقت الذي قبضت فيه باكستان على المقاتل البلوشي الإيراني عبد الحميد ريجي وسلمته إلى إيران في يونيو من عام 2008. وقد أشار كريس زامبيلس، أحد محللي الإرهاب، إلى أن "سياسات خطوط أنابيب الطاقة سوف تساعد على تعزيز التعاون الأقرب بين إيران وباكستان في ردع القومية البلوشية."[54]
بإيجاز شديد، من الممكن أن يساعد التفاعل العريض

50 المرجع نفسه، 6

51 جنيفر لوبريستو، سكرتير ثانٍ، السفارة الأمريكية بعشق آباد، تركمانستان، رد على رسالة بريد إليكتروني، 7 أبريل 2009. امتنع بنك التنمية الآسيوي عن تقديم أي تعليق على هذا المشروع، موضحًا أنه لا يزال قيد الدراسة.

52 آر كي باشوري، "ليس كل الهواء الساخن: السلام الهندي الباكستاني في خط الأنابيب"، جريدة تايمز الهندية، 5 فبراير 2004

53 راهيل ياسين، رد على رسالة بريد إليكتروني، 29 يوليو 2009

54 تيمبل، "خط أنابيب إيران–باكستان–الهند"، 4

بين الاهتمامات بالطاقة والتأمين في تحريك الحكومات والمستثمرين تجاه النظر برؤية أوسع لدور خطوط الأنابيب في تعزيز التعاون وحل النزاعات الإقليمية أيضًا. كما أن مشاركة القضايا البيئية في إطار العمل السالف ذكره من الممكن أن يضيف بعدًا آخر مهمًا، على الرغم من تجاهله، إلى عملية إنشاء وتوجيه خط الأنابيب. وقد أشار روبرت جودلاند، وهو الرئيس السابق للبنك الدولي، إلى ضرورة الوضع في الاعتبار "توجيه خط الأنابيب عبر دولة صديقة، بدلاً من اختيار مسار أقصر وذي تأثير أقل عبر دولة أقل صداقة."[56] لمزيد من التوضيح، ركز جودلاند هنا على أن إتباع المسار للظروف الجغرافية السياسية من الممكن أن يأتي بتأثير بيئي سلبي. ومن ثم، من الممكن أن يعد اختيار مسارات قصيرة لخط الأنابيب، حتى وإن كانت تتطلب المزيد من المفاوضات الصعبة، أمرًا يستحق العناء.

بناءً على ذلك، من الممكن أن ينتج عن تناسق المعايير البيئية عبر المناطق جعل تحديد مسارات خط الأنابيب أكثر كفاءة، وذلك من خلال مروره عبر دول معادية وفرض تعاونهم مع بعضهم البعض.

55 كريس زامبيلس، "القادة البلوشيين يزيدون من حدة العنف والتمرد في إيران"، مراقبة الإرهاب 7، رقم 3، 9 فبراير 2009

56 روبرت جودلاند، "خطوط أنابيب النفط والغاز: تقييم التأثيرات الاجتماعية والبيئية"، مستند تم تقديمه في الاتحاد الدولي لتقييم التأثيرات، فارجو، إن دي، 2007، ص 160

نحو نظام دولي لخطوط الأنابيب؟

لا يوجد في الوقت الحالي أي نظام دولي لتخطيط الطاقة. وتعد الاتفاقيات الدولية للطاقة النووية والمؤسسات التي تراقب معايير الأمن والسلامة للطاقة النووية؛ مثل الوكالة الدولية للطاقة الذرية، أقرب ما يكون للنظام المنظم للطاقة. على الرغم من ذلك، تم بذل جهود تجاه تأسيس برنامج متكامل للتحكم في الطاقة العالمية في ظل ميثاق الطاقة، وهي اتفاقية قامت بالتوقيع عليها 51 دولة وتختص ببعض الأمور المتعلقة بهذا المجال بدءًا من الضرائب وحتى التنسيق الفني للمشروعات التي تقام عبر الحدود.

إن هذه الاتفاقية، والتي تعود أصولها إلى انقسام الاتحاد السوفياتي والحاجة إلى تخطيط الطاقة عبر دول أوروبا وآسيا، توضح هياكل التسعير المتعلقة بنقل الطاقة. كما تعد اتفاقيات تسعير خطوط الأنابيب من الأمور التي تستحق أن يوضع لها صيغة واضحة بحيث تصبح هذه الاتفاقيات أكثر فعالية. على سبيل المثال لا الحصر، تدفع جورجيا في الوقت الحالي ضعف، لكل كيلو متر، ما تدفعه جيرانها أذربيجان وتركيا، وهذا بالاعتماد على مفاوضات خط الأنابيب باكو وتبيليسي وجيهان (BTC). وعلى الرغم من كون هذا الأمر مناسبًا كحافز للتطوير، فإن وجود الخطوط الإرشادية الواضحة لميثاق الطاقة، والتي يتم دفع رسوم نقل أعلى طبقًا لها، من الممكن أن يساعد في وضع إطار للمفاوضات المستقبلية والتيسير من إجرائها.

إن خطوط الأنابيب تعد من الأمور المهمة بالنسبة لميثاق الطاقة. ففي اجتماع تم عقده في عشق آباد بتركمانستان في أبريل من عام 2009، أشار أندر ميرنير، وهو السكرتير العام لسكرتارية ميثاق الطاقة، إلى ما يلي:

إن الأهمية المتزايدة لنقل الطاقة تعتمد على الترابط المتزايد للطاقة في سياق رفع الضغط عن الإمدادات العالمية للطاقة.

فبالنظر إلى التوزيع العالمي لمصادر الطاقة والتقنيات والتنبؤات الحالية، يجب أن ترتكز أولويات صناع السياسات على كيفية إدارة هذا الترابط والإمداد بالطاقة على النحو الأكثر كفاءة، هذا بالإضافة إلى تأسيس أطر عمل متوازنة دوليًا يمكنها أن تخفف من حدة المخاطر المرتبطة بها.[57]

إن ميثاق الطاقة يعمل الآن على تطوير بروتوكول النقل، وهو الذي سيمثل أول نظام دولي قانوني من نوعه ينطبق على خطوط الأنابيب.

إن أحدث الخطوط الإرشادية التي تمت إضافتها إلى الميثاق أشارت إلى ما يلي: "طبقًا للمعاهدة، يجب أن يتم تطبيق معايير التسهيل من عملية النقل دون أي تفرقة من حيث الأصل أو المسافة أو ملكية الطاقة أو تمييز في التسعير، ودون وجود أي تأخير أو قيود أو تغييرات لا سبب لها. يعني ذلك أن الدول لا يمكن أن ترفض النقل أو ترفض الموافقة على إنشاء خط أنابيب جديد أو شبكة جديدة، وهذا بالاعتماد على الأصل أو المسافة أو ملكية الطاقة."[58]

بالإضافة إلى ميثاق الطاقة، شكلت الدول المصدرة للغاز منتدىً خاصًا بها– وهو الذي عرف باسم منتدى الدول المصدرة للغاز (GECF)، وذلك لزيادة مستوى المشاركة والتعاون بينها. وقد عقدت تلك الدول اجتماعها الوزاري الأول في طهران عام 2001، وقد تم اعتباره في البداية نظيراً لمنظمة الأوبك (منظمة الدول العربية المصدرة للنفط).[59] ولكن على النقيض من منظمة الأوبك، يبدي هذا المنتدى اهتمامه بدعوة الدول المستهلكة للاهتمام بأمور النقل والاستفادة الفعالة من مصادر الطاقة.

يعد بحر قزوين مثالاً جيداً على كيفية تطبيق القانون الدولي في سياق التعاون في مشروعات النفط والغاز وكيفية تطوير

57 أندريه مينير، الخطبة في 24 أبريل 2009 <www.energycharter.org>.

58 جوناثون إلكايند، "الآثار الاقتصادية لخط أنابيب باكو وتبيليسي وجيهان"، في خط أنابيب باكو وتبيليسي وجيهان: نافذة النفط على الغرب. سفانتي إي كورنيل وإس فريدريك ستار (واشنطون: معهد آسيا الوسطى والقوقاز & برنامج الدراسات 2005)، 60–49

59 من الدول الأعضاء في منظمة الأوبك الجزائر ونيجيريا وليبيا ومصر وترينيداد وتوباجو وفنزويلا وروسيا وإيران وقطر وعمان والإمارات العربية المتحدة وبروني وماليزيا وإندونيسيا والنرويج

نظم التحكم بها. لمزيد من التوضيح، تشير اتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار (UNCLOS) إلى أن الدولة من الممكن أن تطالب بملكية 12 ميلاً بحريًا من البحر الإقليمي و200 ميل بحري من المنطقة الاقتصادية الخالصة. وبما أن بحر قزوين ليس كبيرًا بالقدر الذي يكفي لوجود 200 ميل بحري من المنطقة الاقتصادية الخالصة للدول الموجودة على شاطئيه، ظهر عدد من الأسئلة القانونية في هذا الصدد. إذا كان بحر قزوين مصنفًا "كبحر"، فسوف تنطبق عليه اتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار. ولكن إذا ما تم تصنيفه كبحيرة، فلن تنطبق عليه هذه الاتفاقية، ومن ثم يتم استثناؤه من القوانين الدولية التي تحكم المحيطات. وقد كان الموقف المبدئي لروسيا، والتي صوتت في السكرتارية العامة للأمم المتحدة في عام 1994، متمثلاً في عدم إمكانية تطبيق قانون المحيطات الدولي نظرًا لأن بحر قزوين محاط بالأراضي ولا مخرج له للمناطق الملاحية. يشير ذلك الأمر إلى عدم إمكانية وجود مطالبات أحادية لمناطق بحر قزوين وأن المنطقة بأكملها عبارة عن مناطق مشروعات مشتركة.

هذا بعني أن أي نشاط يستخدم قاع البحر في دولة ما يمثل تعديًا على مصالح الدول المجاورة. وقد عدلت روسيا من موقفها في عام 1996 من خلال تقديم اقتراح بجعل المنطقة الاقتصادية الخالصة تبلغ 45 ميلاً بحريًا لجميع الدول الساحلية التي تزيد ملكيتها المشتركة عن الحد البالغ 45 ميلاً بحريًا. بيد أن أذربيجان اعترضت على ما اقترحته روسيا مدعية بأن بحر قزوين يقع تحت اختصاص اتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار حيث تم وضع خط متوسط من السواحل مع إعطاء الدول الساحلية السيادة الكاملة على القطاعات المتتالية الخاصة بها. وقد شاركت كازاخستان أذربيجان في مبدأ تحديد الخط المتوسط. وقد أقتنعت روسيا في تطبيق هذا المبدأ في عام 2001. وفي عرض مميز من التعاون، وافقت الدول الثلاث على تقسيم قاع البحر إلى مناطق بين الجيران والدول الموجودة على الجانب الآخر.

وقد وافقت تركمانستان على هذا الأمر ولكن ليس على طريقة تطبيقه، وقد ادعت هنا أن تطبيق وضع الخط المتوسط لا يضع في اعتباره خصوصيات الخط الساحلي. في الوقت نفسه، اقترحت إيران تقسيم بحر قزوين إلى خمس مناطق متساوية مع هيمنة كل دولة على ما يزيد عن 20 في المائة من مصادر ومياه البحر.[60] ومع تزايد معدل سرعة تطور الغاز في المنطقة، تحتاج حقوق الاحتفاظ بالغاز والتحكم في خطوط الأنابيب إلى المزيد من التعديلات.

إذا ما وضعنا في اعتبارنا ما سبق ، فمن الضروري أن ننظر لدور خطوط الأنابيب التي تمر عبر الحدود في جلوس الدول على طاولة المفاوضات لوضع الاتفاقيات حول استراتيجيات الحكم الجيد. وطبقًا لمبادرة الشفافية في مجال الصناعات الاستخراجية، أصبحت أذربيجان الدولة الأولى الحاصلة على الشهادة في عام 2009. ومع وجود المزيد من الدول التي ستحصل على الشهادة في الأعوام القادمة، تصبح نظم الطاقة الإقليمية والدولية واقعية أكثر، مما يوفر مجموعة إضافية من الدوافع التي تشجع على التعاون المشترك في الإمداد بالطاقة وتأمينها.

60 فيليب دي رابينويتز وغيره، "الجيولوجيا والنفط والغاز، خطوط الأنابيب والظروف الجغرافية السياسية لمنطقة بحر قزوين"، تطوير المحيطات والقانون الدولي، يناير 2004، ص 35

التوصيات والخاتمة

فيما يلي التوصيات السياسية للمجتمع الدولي وكذلك الدول المنتجة للغاز.

توصيات للمجتمع الدولي

بدءاً من الاستخراج ومروراً بالنقل ووصولاً إلى الاستهلاك، يشمل قطاع النفط والغاز مصالح استراتيجية حكومية فضلاً عن مشاركة القطاع الخاص. وبالاعتماد العالمي للدول على النفط والغاز لتلبية احتياجاتها من الطاقة، كان للمجتمع الدولي اهتمام استراتيجي في النظرة السياسية التي تتكامل مع نقل الطاقة، وخاصة إنشاء خطوط الأنابيب، كجزء من إطار العمل للتعاون الاقتصادي والأمني. يشير ذلك الأمر إلى وجود فرص ناجحة من أجل الدول، فيما يتعلق بالإمداد والطلب، لضمانة وجود تأثيرات إيجابية لنظام توزيع النفط والغاز في تحقيق الأمن الإقليمي وتعزيز التعاون. إن خطوط الأنابيب تعتبر قناة مهمة لمثل تلك النتائج. لذا، يجب على المجتمع الدولي؛ وخاصة القوى العظمى مثل الولايات المتحدة، أن يضع في اعتباره التوصيات التالية لتحقيق الإمكانية المشتركة لخطوط الأنابيب:

- يجب على الجهات المانحة الدولية أن تعطي الأولوية لمشروعات ومسارات خطوط الأنابيب التي يمكن أن تدعم التعاون المشجع – خاصة في قطاع الغاز. ونظرًا لأن أجندة التطوير عادة ما تكون معتمدة بشكل متزايد على تأسيس السلام الإقليمي، كما هو الحال في أفغانستان والعراق، فإنه من الضروري أن يتم الاهتمام بالروابط المحتملة بين البنية التحتية للطاقة وتأسيس السلام.

- يجب أن يتم دعم الجهود المبذولة من قبل سكرتارية ميثاق الطاقة لتأسيس نظام قانوني دولي ينطبق على خطوط الأنابيب، والذي يعرف باسم بروتوكول النقل. وعلى الأخص، يجب أن يتم تطوير آلية فض النزاعات المندرجة تحت ميثاق الطاقة للتيسير من توجيه خطوط الأنابيب التي يكون عليها نزاع بشأن الرسوم وآليات التخطيط. على أية حال، يوفر ميثاق الطاقة – وهو أقرب ما يكون بنظام تحكم عالمي في الطاقة – مكانًا مهمًا للتحكم في جهود تطوير خطوط الأنابيب نحو التعاون الاقتصادي والأمني وتأسيس السلام.

- يجب أن تضع منظمات التطوير الإقليمية؛ مثل رابطة أمم جنوب شرق آسيا (ASEAN) ومنظمة دول الخليج العربية (GCC)، في اعتبارها أن مشروعات خطوط الأنابيب عبارة عن أداة تساعد على التيسير من تلبية أهداف التعاون الإقليمي وإعداد مجموعات العمل لتطوير مثل تلك المشروعات على مدار آفاق التخطيط طويلة المدى على مدار فترة تتراوح بين 10 و20 عامًا.

على الرغم من ذلك، من الممكن أن يتم فعل المزيد حيال تسخير القوة الكاملة لنقل الطاقة. هناك حاجة لوجود تطور سنوي في كيفية نظر المجتمع الدولي لخطوط الأنابيب – ليس فقط فيما يختص بوسائل النقل الفنية، بل أيضًا فيما يختص بالبنية الأساسية للتعاون بين الدول وحتى كدافع للتطوير في المناطق التي تحتاجها أكثر. وسوف تثبت القيادة الجيدة من قبل المجتمع الدولي وحشد المبادرات الاقتصادية والسياسية فعاليتها في ضمان أن تصبح خطوط الأنابيب من القنوات الخاصة بتأسيس السلام.

توصيات للدول المنتجة للغاز

نظراً لأن التوزيع العالمي من الغاز يتركز في عدد قليل من البلدان، سوف تكون الخيارات التي ستتخذها هذه البلدان ذات أهمية عالمية كبيرة. وفي هذا السياق، ينبغي للبلدان المنتجة للغاز النظر في التوصيات التالية:

- إدراج الغاز في حافظات طويلة الأجل، ولا سيما في قطاع النقل، وكذلك من أجل توليد الطاقة الأساسية. وفي كثير من الأحيان، يتم تطوير البنية الأساسية اللازمة لإنتاج الطاقة وتوزيعها واستخدامها وتطويرها على مدى عقود لا سنوات، لذلك ينبغي إضفاء الطابع المؤسسي على الالتزام بتطوير خطوط الأنابيب على مستوى عالٍ لضمان استمرارية السياسة.

- تنويع نقل الغاز: ونظراً لعدم اليقين الجغرافي السياسي، ينبغي للبلدان تنويع آليات النقل لتوصيل الغاز من أجل

استيعاب المخاطر.

- التركيز على البنية الأساسية الثابتة حيث أن للبنية الأساسية "الدائمة" لخطوط الأنابيب تأثيرات إيجابية وغير مباشرة، وهي بذلك تخلق حوافز دائمة للتعاون في نطاق أوسع من المخاوف الاقتصادية والأمنية.

- استكشاف وتأسيس شراكات مع بنوك التنمية الدولية بهدف التمويل. على سبيل المثال لا الحصر، تم تصميم الوكالة الدولية لضمان الاستثمار الخاصة بالبنك الدولي من أجل ضمان المشروعات عالية الخطورة. وقد أبدت أقسام النفط والغاز والتعدين والكيماويات الموجودة في كل من القطاع العام والخاص للبنك التزامًا قويًا بدعم مشروعات التطوير المتكاملة.

- الانتباه إلى التأثيرات البيئية عند تحديد التكلفة الفعلية لأحد المشروعات، يجب أن يتم عقد تقييم للتأثير البيئي، نظرًا لأن تكاليف التأثير البيئي من الممكن أن يكون أكثر أهمية لخطوط الأنابيب بالمقارنة بخيارات النقل الأخرى. إن الإضرار بالبيئة من الممكن أن يؤدي إلى نزاعات مركزية تحتاج إلى أن يتم التعامل معها قبل أن يتم تطبيق المشروع. كذلك، توفر النظم البيئية المحيطة وظائف اجتماعية مهمة يجب أن يتم وضعها في الاعتبار في أي تحليل للتكلفة، وذلك لضمان النجاح الدائم.

تشيرهذه التوصيات السياسية إلى أن الدول المنتجة للغاز يجب أن تكون أكثر تكاملاً في عملية اتخاذ القرارات الخاصة بها، وذلك بأن تنظر إلى بعض العوامل مثل التأثيرات التجارية الدولية والاهتمامات البيئية والأمنية أيضًا.

خارج المسار الثاني

مثلما يضع صناع السياسات في اعتبارهم دور خطوط الأنابيب في حل النزاعات، سيصبح هناك ميل نحو إقصاء خطوط الأنابيب من معايير تأسيس الثقة بين الدول. فمن الممكن أن تنتهي خطوط الأنابيب في الموقف نفسه الذي انتهت عنده مشروعات خطوط المياه المارة عبر الحدود، والتي ظل تأثيرها المشترك محدودًا لسوء الحظ. وعلى الرغم من أن مثل تلك المشروعات؛ مثل مشروع خطوط مياه الهند – باكستان، من الممكن أن تساعد في منع النزاعات الكبرى وتوفير صمام أمان للمشاركات السياسية، فإنها لا تؤدي بشكل عام إلى المزيد من التقارب الموضوعي نظرًا لعدم استعدادها لتضمين تأمين المياه داخل إطار عمل تأمين الحدود.[61] بالمثل، إذا لم يتم تحقيق الروابط في حالة خطوط الأنابيب، فسوف تذهب إمكانية التعاون المحتملة أدراج الرياح.

إن الجهود السياسية لا تزال ناقصة حتى الآن. وغالبًا ما يتم رفض بعض المبادرات مثل مشروعات خطوط أنابيب إيران–باكستان–الهند وتركمانستان–أفغانستان–باكستان–الهند من قبل المؤسسة العسكرية باعتبارها جهودًا للمسار الثاني، وذلك بدلاً من النظر إليها باعتبارها مكونات أساسية من الأمن القومي. إن مثل هذه الجهود الخاصة بالمسار الثاني، والتي تقودها مجموعة بالوزا، تحاول الاستفادة من عملية التفاوض على خطوط أنابيب إيران–باكستان–الهند كواحد من مشروعاتها النموذجية الأساسية للتعاون الهندي الباكستاني.[62] على الرغم من جهودها لإعادة صياغة مشروع خط الأنابيب باعتباره من إحدى المزايا الإستراتيجية المشتركة، نظرت الدول لمثل تلك الجهود بعين الشك. ومثلما أوضح المشارك في إنشاء مجموعة بالوزا قائلاً: "كما أن هناك قادة في دولة ما يرحبون غالبًا بإمكانية إنشاء خطوط الأنابيب، هناك قادة يعارضون هذا الأمر." على أية حال، غالبًا ما يتم النظر لخط الأنابيب باعتباره صفقة قابلة للربح والخسارة وليس صفقة ناجحة فقط.[63] وإلى أن يبدأ صناع السياسات في تحقيق التكامل بين نقل الطاقة والبنية الأساسية في الجهود الأمنية الإقليمية، من الممكن أن يكون لإنشاء خطوط الأنابيب تأثيرًا محدودًا على حل النزاعات.

لقد حان الوقت لإتباع نهج متكامل لنقل الطاقة والأمن الإقليمي، لا سيما وقد قارب عدد من مشروعات أنابيب النفط المتنازع عليها على الانتهاء. وقد يكون خط الأنابيب بين إيران وباكستان والهند أول المشروعات التي تؤتي ثمارها. أقامت الوحدة الهندسية التابعة للحرس الثوري الإيراني الإسلامي،

61 انظر سالم علي، "سياسات المياه في جنوب آسيا: الانتقال من التعاون التكنوقراطي إلى الأمن الدائم"، صحيفة الشئون الدولية 61، رقم 2، 2008

62 قامت شيرين طاهر خلي بتأسيس مجموعة بالوزا في عام 1995، وهي أستاذة بجامعة جونز هوبكنز عملت في عدد من المناصب الحكومية الكبيرة في الإدارتين الأولى والثانية للرئيس جورج دبليو بوش. كما يعمل أخوها، توفيق صديقي، كخبير بيئي وخبير للطاقة في هاواي. وقد تم دعم هذا المشروع من قبل برنامج التطوير الخاص بالأمم المتحدة ومؤسسة روكفيلير. وقد نشأ اسم هذه المجموعة من اثنين من القرى الحدودية المجاورة في الجانبين الهندي والباكستاني من مقاطعات كل منها بولاية البنجاب. مقابلة من قبل الكاتب مع شيرين طاهر خلي وتوفيق صديقي، 16 أبرين 2009.

63 صديقي، "الهند وباكستان: حلم الأنابيب أم خط أنابيب السلام"، 38

خاتم الأنبياء، بالفعل رباط إيجات 7، وهو الذي ينقل الغاز من الصالحية إلى إيرانشهر، وهو الذي سيمتد بعد ذلك إلى باكستان. هذا الجزء من خط الأنابيب من المرجح أن يساعد في تحسين العلاقات بين إيران وباكستان. وعندما يعمل، قد يمنح الفرصة لتحسين العلاقات الأميركية الإيرانية. وعندما سئل عن احتمال دعم الولايات المتحدة لمثل هذه المشروعات، أشار أحمد رشيد، الذي كان أول من لفت أنظار العالم لموضوع الجغرافيا السياسية لخطوط الأنابيب في آسيا الوسطى في كتابه الشهير حركة الطالبان، إلى أن "نقص الطاقة هي واحدة من الأزمات التي تحفز طالبان وأن هناك حاجة ملحة لدعم الولايات المتحدة لسياسة الطاقة واسعة النطاق التي تشمل خطوط الأنابيب في المنطقة بأسرها، بما في ذلك إيران ".[64]

في خطاب ألقاه عام 1997، ذكر ستروب تالبوت، الذي كان آنذاك نائب وزيرة الخارجية الأميركية والرئيس الحالي لمؤسسة بروكنجز، أنه على الرغم من أنه "كان من المعتاد أن يتم الإعلان عن أو على الأقل التنبؤ بإعادة اللعبة الكبرى في القوقاز وآسيا الوسطى... فإن هدفنا هو تجنب – والعمل بنشاط على تثبيط – تلك النتيجة الرجعية. وكانت اللعبة الكبرى، الذي لعبها شخصية كيم في كتاب روديارد كيبلنغ و شخصية فلاشمان في كتاب جورج فريزر، جزءاً كبيرا من مجموعة ألعاب محصلتها الصفر. إن ما نريد تحقيقه هنا هو العكس تمامًا، ونحن نريد أن نرى جميع اللاعبين المسؤولين في منطقة القوقاز وآسيا الوسطى فائزين."[65]

يعكس بيان تالبوت الذي ألقاه مما يقارب عشر سنوات مضت هذا النوع من "الإقليمية الرشيدة" التي ندافع عنها هنا. وفي حين أنها لم تلعب دورًا، إلا إنه من الواضح أنها قادرة على ذلك في جنوب ووسط آسيا، هذا بجانب أن دور خطوط الأنابيب كمحركات للتعاون وحل النزاعات لا يزال واعدًا ويتطلب المزيد من الاهتمام من الباحثين في العلاقات الدولية وصناع القرار على حد سواء. كما أشارت العديد من الحالات المبينة هنا، فإن خطوط الأنابيب قد لعبت دورًا مهمًا، بكل معنى الكلمة، في تضييق هوة الخلافات بين الدول. ومع ذلك، كانت عاملاً كافيًا في حد ذاتها لتحفيز التعاون للدرجة التي ساعدت على حل بعض الصراعات الأكثر تعقيدًا بين الدول. إن الإرادة السياسية والقيادة – إلى جانب الدوافع الاقتصادية والسياسية من المجتمع الدولي – ستكون من الأمور المهمة في توسيع إمكانيات التعاون التي ألمح إليها إنشاء خطوط الأنابيب حتى الآن.

64 مقابلة من قبل الكاتب مع أحمد رشيد، 27 أبريل 2009

65 ستروب تالبوت، كلمة في كلية الدراسات الدولية المتقدمة ، جامعة جونز هوبكنز، واشنطن العاصمة، يوليو 1997

نبذة عن مركز بروكنجز الدوحة

يقوم مركز بروكنجز الدوحة بالأبحاث السياسية المستقلة المتعلقة بالشؤون الاجتماعية والاقتصادية والجيوسياسية التي تواجه الدول والمجتمعات ذات الأكثرية المسلمة، بما في ذلك العلاقات مع الولايات المتحدة الأميركية. تأسس مركز بروكنجز الدوحة بفضل رؤية ودعم حضرة صاحب السمو الشيخ حمد بن خليفة آل ثاني، أمير دولة قطر، وهو يعكس إلتزام مؤسسة بروكنجز بأن تتحول إلى مركز أبحاث عالمي.

تمّ إطلاق المركز باتفاقية تعود إلى الأول من يناير 2007، وتمّ افتتاحه رسمياً من قبل معالي الشيخ حمد بن جاسم بن جبر آل ثاني، رئيس الوزراء و وزير خارجية دولة قطر في 17 فبراير 2008، بحضور كارلوس باسكوال، الذي كان آنذاك نائب رئيس مؤسسة بروكنجز لدراسات السياسة الخارجية ، ومارتن إنديك، المدير المؤسس لمركز سابان في بروكنجز و نائب رئيس المؤسسة لدراسات السياسة الخارجية، وهادي عمرو، مدير مركز بروكنجز الدوحة.

ولتحقيق رسالته، يقوم مركز بروكنجز الدوحة بالأبحاث والبرامج التي تشمل مشاركة شخصياتٍ بارزة من الحكومات والمجتمع المدني وعالم الأعمال ووسائل الإعلام والأكاديميين على حدّ سواء، في قضايا السياسات العامة الهامة المتعلقة بالمجالات المحورية الثلاث التالية: 1- قضايا الحكم كتحليل الدساتير وقوانين الإعلام والمجتمع؛ 2- قضايا التنمية البشرية والإقتصادية كتحليل السياسات في مجال التربية والصحة والبيئة والأعمال والطاقة و الإقتصاد؛ 3- قضايا الشؤون الدولية كتحليل أطر الأمن والصراعات السياسية والعسكرية وقضايا معاصرة أخرى.

يتلقى المركز النصح والإرشاد في ما يتعلق بالأبحاث والبرامج من مجلس المستشارين الدولي برئاسة الشيخ حمد بن جاسم بن جبر آل ثاني والرئيس المشارك ستروب تالبوت، رئيس مؤسسة بروكنجز، وعضوية كل من: مادلين أولبرايت، ساموبل برغر، زبيغنيو بريجنسكي، إدوارد دجرجيان، وجهات حبيب اللّه، موسى هتام، برويز هودبوي، ريما خلف هنيدي، نمير قيردار، رامي خوري، عطاء الرحمن، إسماعيل سراج الدين، وفريد زكريا. أما هادي عمرو، وهو باحث في مركز سابان وخبير في التنمية البشرية في العالم العربي والدبلوماسية العامة الأميركية، فهو المدير المؤسس لمركز بروكنجز الدوحة. و يشغل شادي حميد منصب مدير أبحاث المركز. وسلمان شيخ هو باحث غير مقيم في مركز بروكنجز الدوحة.

يعتبر مركز بروكنجز الدوحة منبر أبحاث مؤسسة بروكنجز في المنطقة، و هو منفتح على وجهات النظر كافة. وتشمل أجندة المركز جهوداً اساسية مترابطة تضم الدعوة إلى عقد حواراتٍ حول السياسات العامة مع قادة سياسيين ورجال أعمال وقادة فكر من المنطقة ومن الولايات المتحدة الأميركية؛ استضافة باحثين زائرين يشغرون مراكز مرموقة في المجتمعات الأكاديمية والسياسات العامة لكتابة الأبحاث التحليلية؛ ودعوة وسائل الإعلام لنشر تحاليل بروكنجز.

و يساهم مركز بروكنجز الدوحة، بالتعاون مع وزارة الخارجية القطرية ومشروع مركز سابان في بروكنجز حول العلاقات الأميركية بالعالم الإسلامي، في تصميم و تنظيم منتدى أميركا والعالم الإسلامي السنوي، الذي يجمع قادة بارزين في مجالات السياسة والأعمال والإعلام والعالم الأكاديمي والمجتمع المدني، لإجراء الحوار والنقاش الضروريين. وفي تحقيق رسالته، يحافظ مركز بروكنجز الدوحة على قيم مؤسسة بروكنجز الأساسية، ألا وهي النوعية والإستقلالية والتأثير.

نبذة عن مركز سابان لسياسات الشرق الأوسط في بروكنجز

تأسس مركز سابان لسياسات الشرق الأوسط في 13 مايو 2002 بخطاب افتتاحي للعاهل الأردني الملك عبد الله الثاني. عكس تأسيس المركز إلتزام مؤسسة بروكنجز بتوسيع بحثها وتحليلها لقضايا سياسة الشرق الأوسط بشكلٍ جذري، في وقت طغت فيه المنطقة على أجندة السياسة الخارجية لأميركا. يزوّد مركز سابان صنّاع سياسات واشنطن بأبحاثٍ وتحاليل سياسية متوازنة وموضوعية ومعمقة، من قبل باحثين متمرّسين ومطلعين يأتون بوجهات نظرٍ جديدة لتكون وثيقة الاتصال بالمشاكل الأساسية في الشرق الأوسط. يحافظ المركز على تقليد مؤسسة بروكنجز بالانفتاح على وجهات النظر كافة. ويهدف مركز سابان بشكلٍ أساسي إلى فهم التطورات في الشرق الأوسط عبر الأبحاث والمناقشات الوثيقة الصلة بالسياسية.

تأسس المركز بهبةٍ مادية سخيّة من حاييم وشيريل سابان من لوس أنجلوس. يرأس المركز السفير مارتن س. إنديك، نائب رئيس دراسات السياسة الخارجية في بروكنجز والمدير المؤسس لمركز سابان. أما كينيث م. بولاك فهو مدير المركز. ويضم مركز سابان مجموعة بارزة من خبراء الشرق الأوسط الذين يقومون بأبحاثٍ مبتكرة ويطوّرون برامج جديدة لتعزيز فهمٍ أفضل لخيارات السياسة التي تواجه صنّاع القرار الأميركيين. ومنهم بروس ريدل، وهو خبير في مكافحة الإرهاب عمل كمستشارٍ أعلى لأربع رؤساء في مجال الشرق الأوسط وجنوب آسيا في مجلس الأمن القومي خلال مهنةٍ استمرت 29 سنة في وكالة الاستخبارات المركزية؛ و سوزان مالوني، التي عملت سابقاً مستشارة عليا في وزارة الخارجية كخبيرة في إيران والتنمية الإقتصادية ؛ ستيفن ر.غراند باحث ومدير مشروع العلاقات الأميركية بالعالم الإسلامي؛ هادي عمرو، باحث ومدير مركز بروكنجز الدوحة؛ شادي حميد ، باحث ونائب مدير مركز بروكنجز الدوحة؛ شبلي تلحمي، أستاذ في مركز أنور السادات للسلام والتنمية بجامعة ميرلاند؛ ودانيال بايمان الخبير في الإرهاب في الشرق الأوسط من جامعة جورجتاون. يقع المركز في مقرّ برنامج دراسات السياسة الخارجية في بروكنجز.

يقوم مركز سابان ببحثٍ رائد في خمسة مجالات: تداعيات تغيير النظام في العراق، بما في ذلك بناء الأمة ما بعد الحرب، وأمن الخليج؛ وديناميكيات سياسات إيران الداخلية والتهديد النووي؛ آليات حل الدولتين ومتطلباته بالنسبة إلى الصراع الإسرائيلي الفلسطيني؛ سياسة الحرب على الإرهاب، بما في ذلك التحدي المتواصل المتمثل برعاية الدولة للإرهاب ؛ والتغيير السياسي والاقتصادي في العالم العربي، والطرق المطلوبة لتعزيز التحول الديمقراطي.

نبذة عن مؤسسة بروكنجز

مؤسسة بروكنجز هي مؤسسة خاصة لا تتوخى الربح ، متخصصة بالبحث المستقل وحلول السياسة المبتكرة. خلال أكثر من 90 عاماً، حلّلت بروكنجز مسائل متداولة وجديدة وابتكرت أفكاراً جديدة تهمّ الأمة والعالم.

مقر بروكنجز هو في واشنطن ورسالتها القيام بأبحاثٍ مميّزة ومستقلة، وتقديم توصيات مبتكرة وعمليّة انطلاقاً من تلك الأبحاث التي تصب في ثلاثة أهداف رئيسية: تعزيز الديمقراطية الأميركية، تشجيع الرفاهية الإقتصادية والإجتماعية، والأمن والفرص للأميركيين كافة، وتأمين نظامٍ دولي أكثر انفتاحاً وأمناً وازدهاراً وتعاوناً.

تنطلق أجندة بحث خبراء بروكنجز وتوصياتهم من التحقيق المنفتح، ويمثّل باحثونا مختلف وجهات النظر. حيث يقوم أكثر من 200 باحث مقيم وغير مقيم بإجراء الأبحاث حول قضايا الساعة، وتأليف الكتب والأبحاث والمقالات، ويشهدون أمام لجان الكونغرس ويشاركون في عشرات المناسبات العامة سنوياً. ويشرف رئيس المؤسسة ستروب تالبوت على وضع السياسات التي تحافظ على سمعة بروكنجز القائمة على النوعية والإستقلالية والتأثير.

لطالما لعبت مؤسسة بروكنجز دوراً فاعلاً في إغناء النقاش العام لخيارات السياسة بالخبرة والتوازن والنقاش المطّلع. وعلى مرّ السنوات، كانت بروكنجز المنبر لقادة وطنيين وعالميين. وكان لقدرتنا الفريدة على جمعهم أن جذبت مختلف الأصوات من عدة مناطق حساسة، الأمر الذي ساعد على توضيح الإختلافات وإيجاد أرضية مشتركة بينهم.

تعود بدايات بروكنجز إلى العام 1916، عندما أسست مجموعة من الإصلاحيين الرائدين مؤسسة الأبحاث الحكومية، المنظمة الخاصة الأولى من نوعها المتخصصة بتحليل قضايا السياسة العامة على المستوى الوطني. في عام 1922 و1924، أسّس أحد مناصري المؤسسة روبرت سومرز بروكنجز (1850–1932)، منظمتين شقيقتين داعمتين: مؤسسة الإقتصاد وجامعة تحمل اسمه. عام 1927، اندمجت المجموعات الثلاث لتشكل مؤسسة بروكنجز.

خلال التسعين سنة الماضية، ساهمت بروكنجز في إنجازاتٍ أساسية في السياسة العامة، بما في ذلك تنظيم الأمم المتحدة ووضع خطة مارشال، وإنشاء مكتب الموازنة بالكونغرس، والإعفاء من الأنظمة، والإصلاح الضريبي على نطاقٍ واسع، وإصلاح الإنعاش الاجتماعي، وتصميم برامج المساعدة الخارجية. كما اعتبرت المنبر للقادة العالميين، واستخدمت قدرتها على جمعهم لإغناء النقاش العام. وكجزء من مهمتها العامة، تدير المؤسسة مركز بروكنجز – تسينغوا في بكين ومركز بروكنجز الدوحة في قطر.

يتم تمويل بروكنجز عن طريق المنح ودعم مؤسساتٍ إنسانية وشركات وأفراد. ويحترم أصدقاء المؤسسة حرية خبرائنا بطرح الأسئلة والبحث عن أجوبة لها وعرض اكتشافاتهم بالطريقة التي يرونها مناسبة. يتألف مجلس أمنائنا من مدراء أعمال مميّزين وأكاديميين ومسؤولين حكوميين سابقين وقادة من المجتمع. وتتألف اللجنة الاستشارية الدولية من قادة من القطاعين العام والخاص من خمسة عشر بلداً.

منشورات مركز بروكنجز الدوحة

2010

تنشيط السلام: دور خطوط أنابيب الغاز و البترول في التعاون الإقليمي، دراسة تحليلية، سليم ح. علي

2009

مواجهة نمو الشبكات الإرهابية في المغرب العربي: تحويل التهديدات إلى فرص، موجز السياسة، أنور بوخرص

فرصة عصر أوباما: هل يمكن للمجتمع المدني المساعدة في ردم الهوة بين أميركا و العالم الإسلامي؟ دراسة تحليلية، هادي عمرو

المدارس الدينية الباكستانية: الحاجة إلى الإصلاح الداخلي و دور المساعدات الدولية موجز السياسة، سليم علي

Appendix 1

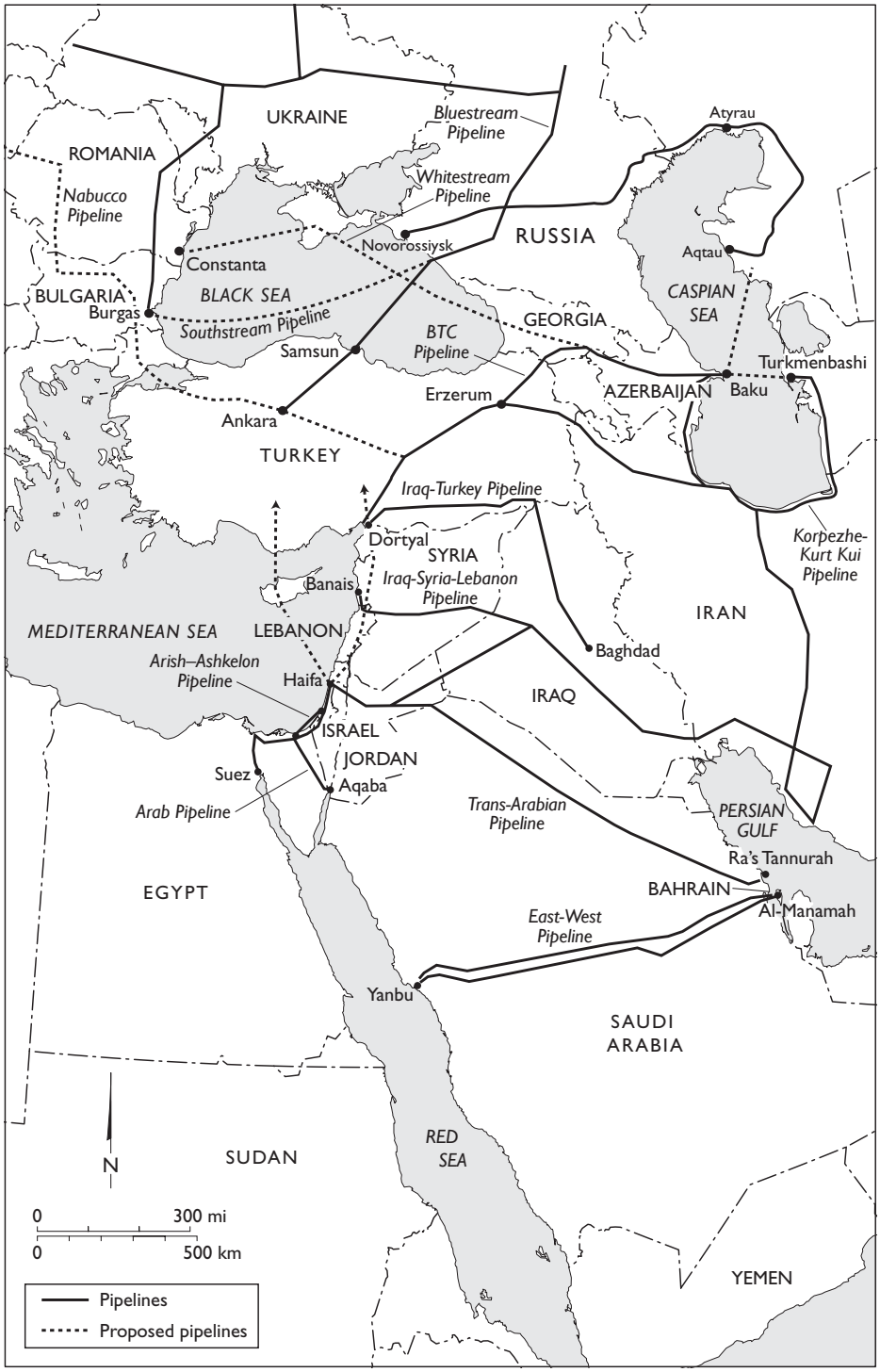
The South Asian Pipeline Projects

ملحق ١
مشاريع خطوط أنابيب جنوب آسيا

Appendix 2

Arabian & Anatolian Pipelines

ملحق ٢
خطوط الأنابيب العربية و الأناضولية



Appendix 3

Pipeline Project from Africa to Europe

ملحق ٣
مشاريع خطوط الأنابيب من أفريقيا إلى أوروبا