مركز الرافدين للحوار
Al-Rafidain Center for Dialogue
R.C.D

2

مسيرة الدين السيادي العراقي
من التخلف عن السداد الى
إعادة الهيكلة

تأليف
سايمُن هِنريكسِن

ترجمة
علي الحارس

مسيرة الدين السيادي العراقي من التخلّف عن السداد إلى إعادة الهيكلة

سايمُن هِنريكسِن
s.hinrichsen@lse.ac.uk

كلّية لندن للاقتصاد والعلوم السياسية

كانون الأوّل/ديسمبر 2019

ترجمة: علي الحارس

②

مسيرة الدين السيادي العراقي
من التخلّف عن السداد إلى إعادة الهيكلة

سايمُن هِنريكسِن
s.hinrichsen@lse.ac.uk
كلّية لندن للاقتصاد والعلوم السياسية
كانون الأوّل/ديسمبر 2019
ترجمة علي الحارس

الطبعة الأولى2020 م
القياس: 14.5×21
عدد الصفحات:64
رقم الإيداع: 2659 لسنة 2021
الرقم الدولي: 978-9922-660-44-8
نشر وتوزيع
مركز الرافدين للحوارRCD

جميع الحقوق محفوظة لـ مركز الرافدين للحوارRCD
لا يجوز النسخ أو اعادة النشر من دون موافقة خطية من المركز

ص.ب. 252 | 009647826222246 | info@alrafidaincenter.com | www.alrafidaincenter.com | جمهورية العراق - النجف الأشرف حي الحبوبي - امتداد شارع الإسكان

نبذة عن مركز الرافدين للحوار

يُعَدُّ مركزُ الرافدين للحوار من المراكز النوعية في العراق التي تجمعُ على منبرها النخبَ السياسيةَ والاقتصادية والأكاديمية الناشطة في توجيه الرؤى والمؤثرة في صناعة القرار والرأي العام. فهو مركز فكري مستقل (THINK TANK) ، يعمل على تَشجِيعِ الحِوارات في الشؤون السِياسِيّةِ والثَقافية والاقتصادية بين النخب العراقية؛ بهدف تعزيز التجربة الديمقراطية، وتحقيق السِلْم المجتمعي، ومساعدة مؤسسات الدولة في تطوير ذاتها، من خلال تقديم الخبرات والرؤى الإستراتيجية؛ لذا يمثل المركز صالوناً للحوار يتّسِم بالموضوعية والحياد ويوظف مخرجاته للضغط على صناع القرار وتوجيه الرأي العام نحو بناء دولة المؤسسات، في اطار النظام الديمقراطي، وسيادة القانون، واحترام حقوق الانسان.

تأسس المركز في الاول من شباط (فبراير) 2014 في مدينة النجف الأشرف على شكل مجموعة افتراضية في الفضاء

الالكتروني تضـم عددا محدوداً من السـياسـيين والأكاديميين والمثقفين، وقد تطورت الفكرة لاحقاً، ليتم إكسـابها الصـفة القانونية عن طريق تسـجيل المركز في دائرة المنظمات غير الحكومية NGO التابعة للأمانة العامة لمجلس الوزراء العراقي.

يضـم "مركز الرافدين للحوار" اليوم في جنباته الحوارية أكثر من سـبعمائة عضـو عراقي من التوجهات السـياسـية والاختصـاصـات الأكاديمية والمذاهب الدينية كافة، إذ يمكن تشبيهه بـ "عراق مصغر" اتفق فيه الجميع على اعتماد الحوار ركيزة أسـاسـية لمواجهة المشـاكل، وإنتاج حلول اسـتراتيجية، تتناغم ورؤية المركز في بناء الوطن المزدهر. كما يعمل في أقسام المركز الإدارية 30 موظفا من مختلف الاختصاصات.

وقد اسـتطاع المركز خلال مدة وجيزة تحقيق مجموعة من الإنجـازات عبر تسـخير الطـاقـاتِ المختلفـةِ وتوظيف مخرجاتها لصالح القضية العراقية، مستفيداً بذلك من التقنيات الحـديثـة في التواصـلِ الالكتروني مع النخـب في مركز القرار ومتجـاوزا حواجز الجغرافيا والزمن والضرـورات الأمنية، التي لربما تعيق الحوار المباشر.

لم يكتفِ المركز بالتواصل الالكتروني، بل أقام مجموعة من النشـــاطات على أرض الواقع شـــملت عدداً من الندوات والمؤتمرات وورش العمل والجلسات الحوارية التخصصية وفي مجالات متعددة منها على ســـبيل المثال لا الحصـــر: تطوير القطاع المصـــرفي وســـوق الأوراق المالية، إنضـــاج مشـــاريع المصـالحة الوطنية والتسـوية بين الفرقاء والتوسـط في الأزمات بين حكومتي المركز والإقليم، تحســـين القطاعـات الخـدميـة والتخلص من البيروقراطيـة الإداريـة والروتين، تحقيق الأمن المائي والغذائي، إضافة إلى استقراء العديد من الملفات الشائكة كالدســـتور والبترول والعلاقات الخارجية والحشـــد الشـــعبي والمنافذ الحدودية والاستثمار والرعاية الاجتماعية وغيرها.

فيمـا يعـد ملتقى الرافـدين للحوار معلمـا بـارزا ضـــمن انشـــطة المركز والذي يعد الاول من نوعه في العراق، والاكثر ســـعة وتنظيما، ويهدف الى اثراء الحوار بين صـــناع القرار في القضـــايا التي تهم البلد، وتعزيز النقاشـــات بشـــأنها، وتبادل الخبرات مع الخبراء والأكاديميين.

الرؤية والرسالة والاهداف

رؤية المركز

المركز هو المحطة التي تتلاقح عندها آراء النخب وصناع القرار بجميع أطيافها السياسية والدينية والقومية، وبِمَا يوفر من بيئة حواريّة إيجابية تُحْسِّنُ إيجاد الفضاءات المشتركة بين تلك الآراء، وتسهم في بناء بلدٍ مزدهر.

رسالة المركز

تشجيع وتنمية الحوارات الموضوعية والجادة بين النخب العراقية وصناع القرار بما يعزز التجربة الديمقراطية، ويحقق السلم المجتمعي، والتنمية المستدامة في العراق.

أهداف المركز

يسعى المركز الى تحقيق جملة من الاهداف منها:

- تحقيق السلم الاجتماعي والعمل على ادامته، عن طريق تشجيع الحوار البناء والتبادل الفكري بين النخب العراقية، ضمن قواعد واطر وطنية شاملة.
- تعزيز الشعور بالمسؤولية الوطنية في المجتمع، عن طريق صناعة رأي عام باتجاه ادامة التجربة الديمقراطية،

والحفاظ على علاقة متوازنة، وثقة متبادلة بين النخب من جهة، وبين اجهزة الدولة ومؤسساتها من جهة أخرى.

- مساعدة مؤسسات الدولة وهيئاتها في وضع حلول للمشكلات التي تواجه عملها، من خلال تقديم الدراسات والاستشارات والرؤى الاستراتيجية من قبل باحثين متخصصين.
- توسيع قاعدة المشتركات بين الكيانات السياسية والاجتماعية، عن طريق توفير بيئة حوارية محايدة وموضوعية، توجه الحوار بما يصب في الصالح العام للوطن والمواطن.

الوسائل

من أجل تحقيق أهداف المركز فإنَّه يتوسل الوسائل الاتية:

- إقامة المؤتمرات والندوات والملتقيات التخصصية في المجالات السياسية والاجتماعية والاقتصادية والثقافية، وتوفير التغطية الإعلامية المناسبة لها ومتابعة مخرجاتها.
- إصدار الكتب المؤلفة والمترجمة والمجلات والصحف والمنشورات والبحوث باللغة العربية او باللغات الأخرى، ونشرها ورقياً، أو الكترونياً.
- عقدُ اتفاقاتٍ وشراكات للتعاون وتوقيع مذكرات تفاهم مع المؤسسات والمنظمات والمراكز المحلية والدولية

التي تحملُ توجهـــاتٍ وأهدافاً تشـترك مع توجهـــات المركز.

- عقد اتفاقيات مع الجامعات والكليات رفيعة المســتوى في العراق وخـارجه؛ لإقـامة فعـاليات علمية مشـــتركة تسهم في تحقيق اهداف المركز.
- إنشـــاءُ دوائر البحوث والدراســـات العلمية والفكرية والثقافية، وتشـــكيل اللجان المتخصـــصـــة الدائمة او المؤقتة، التي تعزز حركة البحث العلمي بما يســـهم في تحقيق أهـداف المركز في القضـــايا التي تخص العراق ومنطقة الشرق الأوسط.
- عقد حلقات الحوار والتفاهم بين المختلفين، سواء أكان اختلافهم إثنيا أم عرقياً أم ســياســياً؛ لتطوير آليات فهم الاخر كمقدمة لاكتشــاف المشــتركات الوطنية، وجعلها قاعـدة الانطلاق في حوار بناء خلّاق لتحقيق الانـدماج الاجتماعي.

مسيرة الدين السيادي العراقي من التخلّف عن السداد إلى إعادة الهيكلة

سايمُن هِنريكسِن

s.hinrichsen@lse.ac.uk

كلّية لندن للاقتصاد والعلوم السياسية

كانون الأوّل/ديسمبر 2019

ترجمة: علي الحارس

شكر وتقدير

أودّ توجيه الشـــكر لكلٍّ من: لي بوكهايت، وجيريمايا پام، ونازارِث فستكجيان، وأنتوني ماركوس، وكلَي لاوري، وأولين وِثينگتون، وأندرو كيلپاتريك، لما تفضّلوا به عليّ من وقت في عرض تسلسل الأحداث كما حدثت تباعًا. وأودّ توجيه الشكر أيضًا إلى كلٍّ من: ميتو گولاتي، وبراد سِتسِر، وپاتريشا آدَمز، وياسمين شيرمور، وألبريخت ريچّل، وناتاشـــا پوســـتل- ڤيناي، وآلان نَيف، لما قدّموه من تعليقات ومشـــاركات مفيدة، بالإضـــافة إلى المشـــاركين في حلقة العمل التي أقامتها الجمعية الدنماركية للتاريخ الاقتصـــادي والاجتماعي. أمّا ما يرد من أخطاء فأنا أتحمّل المسؤولية عنه.

موجز الدراسة

في العام (1979) كان العراق بلدًا دائنًا على أساس صافٍ، وذلك لما لديه من احتياطي نفطي كبير ولانعدام الدين الخارجي. وبعدها بخمسة عشر عامًا بلغت نسبة الدين إلى إجمالي الناتج المحلّي أكثر من (1,000%). وعندما غزت الولايات المتّحدة الأمريكية العراق في العام (2003) كان يرزح تحت دين خارجي يبلغ حوالي (130 مليار دولار)، وكان هذا الدين بحاجة إلى إعادة هيكلة. وهنا يبرز السؤال: كيف يمكن لبلد أن يتكبّد مثل هذا الدين الهائل، وبمثل هذه السرعة، وكيف يمكنه التخلّص منه؟

تسهم هذه الدراسة بالإجابة على السؤال السابق بواسطة أمرين رئيسين:

1. إعادة تشكيل مسيرة تراكم الدين العراقي في الثمانينيات والتسعينيات الماضية باستخدام مصادر ثانوية أساسًا؛ وهذه الدراسة هي الأولى من نوعها في إنشائها لسلسلة للدين تعود حتّى العام (1979). فارتفاع المديونية العراقية كان نتيجة لتوجّهات جغرافية-سياسية سائدة في الثمانينيات كان الإقراض السياسي فيها يتغلّب على مخاوف التخلّف عن السداد.

2. اســتخدام التاريخ الشــفوي في الإخبار بقصّــة إعادة هيكلة الدين العراقي، وذلك بالاعتماد على مصادر رئيسية ومقابلات مع أطراف فاعلة منخرطة في هذا الشـأن. فقصّـة هذا الدين من أكبر قصـص الديون السـيادية في التاريخ، ومع ذلك فلن تجد أيّة رواية تاريخية مفصّـلة وواضـحة لما حدث؛ إذ كانت عملية إعادة الهيكلة مُشرَّبة بسياسات أُريد منها فرض شروط قاســية على (نادي باريس)، وذلك في وقت كان المعتاد فيه إجراء عمليـات إعـادة الهيكلـة على نحو لا يعـادي الأطراف الدائنة؛ لكنّ الســعي إلى صــفقة تلائم الأغراض الســياســية جعل عملية إعادة الهيكلة تضـيّع فرصـة تكريس مبدأ (الدين اللاشرعي) في القانون الدولي.

1. مقدّمة

كان العراق في العام (1979) العراق بلدًا دائنًا على أساس صافٍ، وذلك لما لديه من احتياطي نفطي كبير ولانعدام الدين الخارجي. وبعدها بخمسة عشر عامًا بلغت نسبة الدين إلى إجمالي الناتج المحلّي أكثر من (1,000%)، ودون أن يكون لديه سوى القليل من الأصول المالية. وعندما غزت الولايات المتّحدة الأمريكية العراق في العام (2003) كان العراق يرزح تحت دين خارجي يبلغ حوالي (130 مليار دولار)، الأمر الذي جعله البلد الأكثر مديونية في العالم. وهنا يبرز السؤال: كيف يمكن لبلد أن ينتقل من الثراء إلى الفقر في مدّة قصيرة كهذه؟

إنّ قصّة الدين العراقي، والتخلّف عن السداد وما تلا ذلك من عملية إعادة الهيكلة، نادرًا ما تغطّيها المؤلّفات التي تتطرّق إلى قضايا الدين السيادي والتاريخ الاقتصادي، إذ لن تجد فيها أيّة معالجة تاريخية كاملة للدين العراقي. وسأقدّم في دراستي هذه إسهامين اثنين في هذا المجال:

1. سأعيد تشكيل مسيرة تراكم الدين العراقي في الثمانينيات والتسعينيات الماضية باستخدام مصادر ثانوية أساسًا؛ إذ سأحدّد مستويات الدين من خلال أربعة نقاط زمنية رئيسية:

تولّي صدّام حسين للسلطة في العام (1979)، ونهاية الحرب العراقية-الإيرانية في العام (1988)، ونهاية حرب الخليج الأولى في العام (1991)، وعشيّة الغزو الأمريكي للعراق في العام (2003). وسأعمل بشكل تراجعي انطلاقًا من المطالب التي قُدِّمت ضمن جهود إعادة الهيكلة في المدّة (2003-2006)، وأقتفي أثر القروض حتّى أصل إلى النقطة الزمنية التي نشأت فيها.

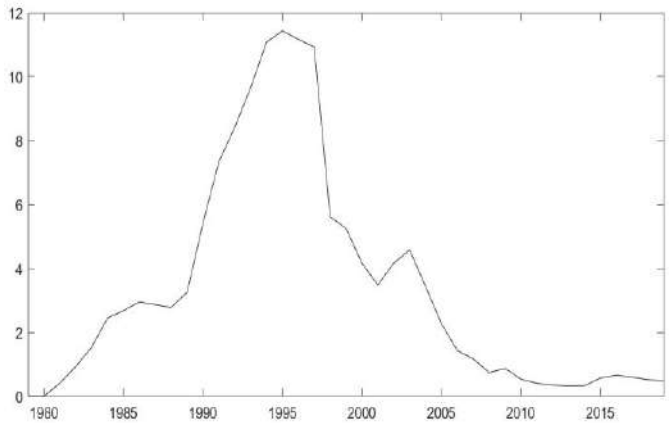
2. سأستخدم التاريخ الشفوي وسلاسل الدين في الإخبار بقصّة إعادة هيكلة الدين العراقي، والتخلّف عن السداد وعملية إعادة الهيكلة، وذلك بالاعتماد على مصادر رئيسية ومقابلات مع أطراف فاعلة منخرطة في هذا الشأن، إذ أجريتُ مقابلات مع مسؤولين أمريكيين وبريطانيين تولّوا مسؤولية إعادة الهيكلة، بالإضافة إلى قانونيين ومصرفيين انخرطوا في هذه العملية. وقصّة إعادة الهيكلة هذه من أكبر القصص المماثلة في التاريخ، ومع ذلك فلن تجد أيّة رواية تاريخية مفصّلة لما حدث. ولقد كان ارتفاع المديونية العراقية نتيجة لتوجّهات جغرافية-سياسية سائدة، ولا سيّما: المصالح السياسية والتجارية للولايات المتّحدة الأمريكية في المنطقة، فتغلّب الإقراض السياسي على مخاوف التخلّف عن السداد،

وقُدِّمت القروض بشروط أدنى من الشروط السوقية. وكذلك كانت إعادة هيكلة الدين عملية سياسية أيضًا، فاختلفت عن أغلب نظيراتها في التسعينيات والعقد الأوّل من القرن الحادي والعشرين، والتي اتّصفت بأنّها عمليات لا تعادي الأطراف الدائنة، إذ اشترطت عملية إعادة هيكلة الدين العراقي على الأطراف الدائنة أن يخفّضوا ديونهم، خلافًا للمعتاد.

تولّى صدّام حسين السلطة في العام (1979) بعد عقد من النمو الاقتصادي القوي؛ لكنّ ازدهار السبعينيات تلاه انهيار اقتصادي في الثمانينيات. إذ اندلعت الحرب العراقية-الإيرانية في العام (1980) واستمرّت خلال عقد الثمانينيات حتّى العام (1988)، وتمتّع العراقيون أثناء ذلك بدعم سياسي عالمي واسع. ويكاد الدين العراقي كلّه يعود إلى حقبة الحرب التي قدّم فيها الغرب يد العون إلى العراق، إذ لم تكن الولايات المتّحدة الأمريكية وأوروبا يرغبان لنظام ما بعد الثورة في إيران أن يربح الحرب، وكانا سعيدين بتقديم المال والسلاح إلى العراق. وبدا من الواضح في منتصف حقبة الحرب أنّ العراق كان يعاني من ضائقة مالية، لكنّ الإقراض كان يستند إلى تحفيز سياسي، لا إلى شروط السوق. وتخلّف العراق عن سداد دينه السيادي للمرّة الأولى في أواخر الثمانينيات. وبعد نهاية الحرب العراقية-الإيرانية،

غزا العراق الكويت في العام (1991) في ما عُرِف بحرب الخليج الأولى، لكنّ رياح السياسة كانت قد غيّرت مجراها حينذاك، فقادت الولايات المتّحدة تحالفًا ضدّ العراق، ووضعته منظّمة الأمم المتّحدة تحت طائلة العقوبات الدولية، وأجبرته على دفع التعويضات، وعزلته عن الاقتصاد العالمي طوال أغلب عقد التسعينيات. وإنّ تراكم الدين والتوقّف المفاجئ لتدفّق الرأسمال يتّبع مسار التوجّهات الجغرافية-السياسية السائدة التي تبطّن المصالح الغربية في الشرق الأوسط. وكانت النتيجة ارتفاعًا وانخفاضًا هائلًا في مديونية العراق (الشكل 1). وهذه الدراسة هي الأولى في إظهارها لسلسلة دين متواصلة تعود إلى العام (1979).

(الشكل 1): نسبة دين الحكومة العراقية إلى إجمالي الناتج المحلّي[1]



وإنّ ارتفاع نسبة الدين إلى إجمالي الناتج المحلّي بين العامين (1979-1995) يُعزى إلى البسط والمقام كليهما؛ وذلك لحدوث زيادة هائلة وسريعة في المستوى المطلق للدين مع انهيار المخرجات في الوقت نفسه. إذ انفصل العراق عن الاقتصاد العالمي بعد فرض العقوبات عليه في العام (1991)، ولهذا فإنّ ارتفاع النسبة المذكورة في أوائل التسعينيات يعود بشكل رئيسي- إلى انخفاض المخرجات، أمّا انخفاض النسبة بدءًا من العام (1997) فيعود إلى بلوغ المخرجات ضعفي ما كانت عليه، وإن كانت النقطة التي انطلقت منها منخفضةً،

[1] المصدر: تقديرات الكاتب كما وردت في القسم (3) من هذه الدراسة.

بسبب ما أدّى إليه برنامج (النفط مقابل الغذاء) من تحسّن في الاقتصاد. وفي عشية غزو أمريكا وتحالفها للعراق في العام (2003) كان الاقتصاد العراقي محطّمًا، فأصبح التعامل مع قضية الدين إحدى أولويات خطط الحكومة الأمريكية لإعادة الإعمار. لكنّ مشكلةً برزت في وجه هذه الأولوية، وهي أنّ التوجّه السائد في المراحل الأولى لإعادة هيكلة الدين السيادي كانت تقتضي عرض شروط لا تعادي الأطراف الدائنة. ولقد أصبح من الأسهل فرض سداد دفعات الدين السيادي في ظلّ العولمة وصعود أسواق الرأسمال المترابطة. والديون السيادية صعبة الفرض، خلافًا لما عليه الحال في الديون الشخصية؛ وفي التسعينيات الماضية كان هنالك تزايد في عدد الدعاوى القضائية التي أقامها الدائنون الممانعون ضدّ المدينين المتقلّبين، وربحوا هذه الدعاوى من خلال فصل الدول الدائنة عن المنظومة المالية العالمية. وقد دأب العراق على تحصيل كلّ النقد الأجنبي تقريبًا من مبيعات النفط (IMF 2004)، ممّا جعله معرّضًا للأزمات، فإذا استطاعت الأطراف الدائنة أن تربط دعاواها بأصول مرتبطة بالنفط فحينها ستصطدم عملية إعادة الهيكلة بالصعوبات في نهاية المطاف، وذلك وفقًا لأهون التقديرات.

وعلى الرغم ممّا سبق، استطاعت عملية إعادة هيكلة الدين العراقي أن تلتفّ على الأطراف الدائنة العدوانية، وكان للضغط

السـياسي والحصـانة الدولية للأصـول الأجنبية دور في فرض إحدى أكثر عمليات إعـادة هيكلـة الـديون تعقيـدًا حتّى يومنـا هـذا.[2] ولقـد أنفقت الولايات المتّحدة الكثير من رأسـمالها السـياسي واسـتخدمت أدوات تكاد تكون غير مسـبوقة في إجبار الأطراف الدائنة الممانعة على تبادل مطالباتها بالديون. لكنّ جهود الولايات المتّحدة توقّفت عند تكريس مبدأ للدين اللاشرعي في القانون الدولي، على الرغم من المحاولات الأوّلية، إذ جرى تفضيل المصلحة السياسية على إنشاء نظام جديد لإعادة هيكلة الدين السـيادي. وسـتضـع هذه الدراسـة عملية إعادة الهيكلة في سـياق ما كان سـائدًا في أوائل العقد الأوّل من القرن العشرـين من تسـويات للدين السـيادي لا تعادي الأطراف الـدائنـة، بخلاف مـا جرى انتهـاجـه في الحـالـة العراقيـة. ومن يفكّر بالحالة العراقية على أنّها عملية إعادة هيكلة لدين سـيادي في بلد يمتلك أصولًا تتّصل به في بلاد أجنبية يجب عليه أن يأخذ بالحسبان أنّ العراق يقدّم نموذجًا لعمليات إعادة هيكلة في المسـتقبل، على الرغم من أنّ هـذا النموذج يحتـاج إلى دعم طرف دائن قوي ومتجانس.

[2] تتضـمّن كتلة الدين العراقي كلّ أنواع الدين (سـندات خارجية، وقروض تجارية، وودائع مصرفية، وائتمانات تجارية، ومنح تصديرية، ...إلخ) يدين بها العراق لكلّ أنواع الأطراف الدائنة (من الحكومات إلى كلّ أنواع الأطراف الدائنة التجارية).

2. المؤلّفات المتّصلة بالموضوع

تسهم هذه الدراسة في المؤلّفات المتّصلة بعمليات إعادة هيكلة الدين السيادي؛ ومن هذه المؤلّفات ما جاء به شيا وبوست (Shea and Poast 2018) من أنّ الحرب نادرًا ما تؤدّي إلى التخلّف عن السداد، لكنّ التجربة العراقية تنقض فرضيتهما بشكل كامل، فالدين العراقي المتراكم تسبّبت به الحرب، ثمّ تلا ذلك التخلّف عن السداد؛ وهذه ليست الحالة الوحيدة التي يخرج فيها التاريخ العراقي عن المسار المعتاد. وهنالك حقيقتان مهمّتان تميّزان التخلّف السيادي عن التخلّف الشخصي عن السداد: (1) أنّه يكاد يكون من المستحيل فرض عقود الدين السيادي؛ و(2) عدم وجود نظام إفلاس لتسوية الدين السيادي المتخلّف عن السداد (Gelpern 2016, p. 47).

ويحدث التخلّف السيادي عن السداد بسبب انعدام القدرة على الدفع أو عدم الاستعداد لذلك، وليس هنالك في سجلّ التاريخ سوى القليل من الحلول التي لجأت إليها الأطراف الدائنة للإجبار على السداد، إذ يجري عوضًا عن ذلك الاعتماد على فرض عقود الديون بالاعتماد على سمعة البلاد، لأنّ الأطراف الدائنة تريد المحافظة على فرصة الاقتراض منها في المستقبل. ولقد اقترح إيتون وگيرسوفيتز (Eaton and Gersovitz 1981) أوّلًا أن تكلفة التخلّف عن

السداد تأتي من العجز عن اقتراض المزيد من الأموال، سواءً عن طريق الدين الخارجي (Na et al. 2018) أو الدين المحلّي (Bocola et al. 2019). وخلاصة الموضوع أنّه ليست هنالك بنية قانونية دولية تستطيع إجبار البلدان على الامتثال؛ وعلى سبيل المثال: يمكن للمحاكم الأمريكية أن تأمر الأرجنتين بدفع ديونها، لكنّها لا تمتلك طريقة لإجبار هذا البلد ذي السيادة على الامتثال لأمرها خارج نطاق اللجوء للقوّة العسكرية.

ولقد كان من الشائع، قبل القرن العشرين، اللجوء إلى العقوبات أو "دبلوماسية البارجات"؛ إذ كانت حالات التخلّف عن السداد تنتهي غالبًا بالحصار العسكري، أو العقوبات، أو فقدان البلد لأراضيه. وكان فرض عقود الدين يجري باستخدام القوّة المجرّدة، لا الأطر القانونية (Mitchener and Weidenmier 2010). وبدأت الحصانة السيادية تنحسر ببطء في القرن العشرين، عندما سمحت الولايات المتّحدة للأطراف المطالِبة المحلّية بمقاضاة الحكومات الأجنبية. وكانت هنالك محاولات متعدّدة لإضفاء الطابع الرسمي على فقرات مقاضاة نموذجية في السندات السيادية ضمن النظام العالمي الذي انبثق بعد الحرب العالمية الأولى، وذلك من خلال الجهود التي بذلتها عصبة الأمم آنذاك (Weidemaier 2014). لكنّ الدول المتخلّفة عن السداد ظلّت، حتّى الخمسينيات الماضية،

محصّـنة فعليًا ضـدّ الإجراءات القانونية، ولم تكن الأطراف الدائنة تستطيع أن تحجز سوى الأصول غير الدبلوماسية في الخارج، وهي أصـول لم يتوفّر منها سـوى القليل (Gelpern 2005, p. 396-7)؛ بل إنّ عمليات إعادة الهيكلة ظلّت حتّى في النصف الثاني من القرن الماضي عمليات طوعية لا تخرج عن نطاق الحالة التي تعالجها (Sgard 2016).

ولم يتغيّر حال فرض الدين السـيادي حقًّا إلّا في الأعوام الأربعين الماضـية مع حلول العولمة؛ ففي العام (2009) كان قانون نيويورك والقانون البريطاني يحكمان (95%) من مجموع السـندات العالمية التي أصـدرتها الدول ذات الأسـواق الناشـئة (Das et al. 2012, p. 41). وقد أدّى صـعود بضـعة مراكز مالية عالمية إلى توفير أدوات أكيدة للدائنين العدوانيين، وأفضـل مثال لهذا الأمر هو عملية إعادة هيكلة الدين في الأرجنتين بعد تخلّفها عن السداد في العام (2001)؛ إذ اعتذر بعض الدائنين الممانعين في العام (2005) عن المشـاركة في العملية، ورفعوا دعوى قضـائية تطالب بدفعات منصـفة (وفقًا لشرـط المساواة في المعاملة) للسندات التي تخلّفت الأرجنتين عن سدادها، بالتلازم مع السـندات التي جرت إعادة هيكلتها.[3] وقد ادّعى الدائنون

[3] الدائن الممانع لا يشـترك في عملية إعادة الهيكلة عادةً، أملًا منه بالحصـول على شروط أفضل لاحقًا، راجع مثلًا (Gulati et al. 2013).

الممانعون حينها أنّ الأرجنتين لم تكن قادرةً على دفع أيّة أموال لمالكي السندات التي جرت إعادة هيكلتها ما لم تدفع لهم، أي: للدائنين الممانعين، قبل ذلك كلّ الأموال المتعلّقة بالسندات التي تخلّفت عن سدادها. وربح الدائنون الممانعون دعواهم ونجحوا في منع الأرجنتين من دفع أيّة أموال على الصعيد العالمي إلّا إذا دفعت الأموال للدائنين الممانعين أيضًا (Buchheit and Gulati 2017). وليست الأرجنتين الحالة الوحيدة في هذا المضمار بالتأكيد، إذ يبيّن شوماخر وزملاؤه (Schumacher et al. 2018) كيف زاد الدائنون العدوانيون من تكلفة التخلّف عن السداد باستخدام مزيج من تقليل النفاذ إلى السوق وحجز الأصول في المنظومة القضائية (وهي منظومة أنكلوسكسونية عمومًا). وإنّ الاعتماد على المراكز المالية العالمية ومنظوماتها القضائية يعني خسارة البلدان لفرصة النفاذ إلى أسواق الرأسمال العالمية (ولا سيّما: سوق السندات الخارجية) لأنّ كلّ المعاملات المالية يكاد تدفّقها ينحصر في لندن ونيويورك. وإنّ الديون السيادية تزداد القدرة على فرض سدادها نتيجةً لتركّز تدفّق الرأسمال العالمي.

ولا شكّ في أنّ هذه اللعبة يمكن لطرفين أن يلعباها، أمّا الأطراف السيادية فقد ضمّنت عقود الديون ما يسمّى شرط الإجراء الجماعي (Collective Action Clauses: CAC). ويعني هذا الشرط أنّ الأكثرية الدائنة

يمكنها إجبار الأقلّية على القبول بعملية إعادة الهيكلة. ولو كانت السندات الأرجنتينية تحتوي شروط (CAC) قبل تخلّفها عن السداد في العام (2001) لما كان من الممكن للمستثمرين أن يمانعوا إذا قبلت الأغلبية بعملية إعادة الهيكلة، لأنّ هذه الشروط تؤدّي إلى إعادة الهيكلة بشكل آلي. إنّ مقاربة شروط (CAC) المتوافقة مع السوق قد جرت العادة حتّى الآن على تفضيلها على الكثير من الإجراءات المدمّرة، كمبدأ القروض اللاشرعية. ففي البداية كانت شروط (CAC) تُضمَّن في إصدارات منفردة للسندات، وهذا يعني أنّ الديون الممانعة يمكنها أن تشتري موقع الأكثرية بسند واحد، وهذا يتيح إيقاف عملية إعادة الهيكلة. ولم يصبح الجيل الثاني من شروط (CAC) سائدًا إلّا في العقد الثاني من القرن الحادي والعشرين، وهذا الجيل يجبر على إعادة هيكلة كتلة الدين بأكملها إذا قبلت الأكثرية بذلك. وينصّ مبدأ (الدين اللاشرعي) على أنّه إذا كان الدين قد أُبرِم دون منفعة الشعب أو موافقته فإنّ الحكومة الجديدة يجب أن لا تكون مسؤولة عن ديون النظام السابق، إذ يُعتبَر هذا الدين لاشرعيًا (Jayachandran and Kremer 2006).[4] ويبيّن بوكهايت وزملاؤه

[4] ثمّة محاججة ترى بأنّ مبدأ الدين اللاشرعي موجود في القانون الدولي فعلًا، لكنّه لم يخرج إلى مستوى الممارسة قطّ (راجع مثلًا: Howse 2007; King 2016). ولتطبيق مبدأ الدين اللاشرعي لا بدّ من الاعتراف به في القانون الدولي المعمول به عرفًا. ويحدث أحيانًا استخدام هذا المبدأ، إلّا إنّه بحاجة إلى الدعم من البلدان القوية (Choi and Gulati 2016).

(Buchheit et al. 2007) أنّ التعريف باستخدامه المعتاد قد توسّع ليشمل ديون الأنظمة اللاشرعية دون الاقتصار على دين بعينه. ويتلاءم الدين الذي تكبّده العراق في ظلّ نظام صدّام مع تعريفات الدين اللاشرعي لكنّه لا يتمتّع بالكثير من حماية المدين بشكل عام، ولهذا فإنّ الأطراف السياسية الفاعلة تقع عليها مسؤولية البحث عن طريقة لتسوية الدين، وهذا ما فعلته في نادي باريس (وهي مجموعة غير رسمية من بلدان متقدّمة غالبًا قامت بعمليات إعادة هيكلة الدين، وللمزيد من التفاصيل راجع القسم 4. 2.). وللعراق أصول نفطية في الخارج يمكن للدائنين أن يحجزوا عليها، وأصبح الأمر نزاعًا بين طرفين: دائنين يحملون إجراءات علاجية تقتضي حجز الأصول، ومدين يتمتّع بدعم سياسي من الولايات المتّحدة الأمريكية. وفي النهاية تمكّن الضغط السياسي من إجبار الدائنين على القبول بصفقة شملتهم جميعًا.[5] وبذلك خرج العراق عن المسار المعتاد الذي تزداد فيه سلطة الدائن عند تخلّف المدين عن سداد الدين.

[5] جميعهم تقريبًا. راجع القسم (4).

3. مسيرة ديون العراق (1979-2003)

جرت عملية إعادة هيكلة الدين العراقي في المدّة (2003-2006)، وتضمّنت ديونًا وصل إجماليّها إلى حوالي (130 مليار دولار)، دون حساب مبالغ التعويضات عن حرب الخليج الأولى. ويمكن اقتفاء أثر أغلب الدين إلى أوائل الثمانينيات، على الرغم من أنّه لم يكن للعراق ديون خارجية قبل العام (1979). ويرينا (الجدول 1) كيف استدان العراق في العام (1979) حين كانت احتياطياته من النقد الأجنبي تبلغ (65%) من إجمالي الناتج المحلّي، بالإضافة لدين ضئيل.

(الجدول 1): الدين العراقي في العام (1979) وفقًا للدائنين.[6]

الدائن	الدين المستحقّ (مليار دولار)	نسبة الدين من إجمالي الناتج المحلّي
نادي باريس	2	%3
دول الخليج	-	-
الاتّحاد السوفييتي وحلفاؤه	-	-
التعويضات (ليست دينًا)	-	-
الدين التجاري	1	%2
احتياطيات النقد الأجنبي	35-	%65-
الإجمالي	33-	%60-

وستقتفي الأقسام التالية من هذه الدراسة أثر تراكم الدين العراقي في العقود التي تلت العام (1979) انتهاءً بعملية إعادة الهيكلة التي جرت في المدّة (2003-2006). والمنهجية المستخدَمة في ذلك تتمثل، أينما أمكن ذلك، في تناول الديون التي أعيدت هيكلتها والعمل عليها رجوعًا بالزمن إلى الوراء لتحديد منشأ الديون وإعادة ترتيبها ضمن خطّ زمني. وسأحاول في ما يلي الخروج بأفضل تخمين لمستويات الدين العراقي في الأعوام (1988، 1991، 2003)، ممّا يمكّننا، وللمرّة

[6] المصدر: (Caron 2004, p. 131; Jiyad 2001, p. 19; Alnasrawi 1994, p. 152).

ملاحظة: الأرقام السالبة تشير إلى وضع الدين العراقي؛ وقد ظلّت الأرقام السالبة هي الصيغة المتناسقة التي ظهرت مجدّدًا في الجداول (3، 4، 5، 7) التي اقتفت مسيرة الدين العراقي. أمّا (مجموعة باريس) فهي مجموعة من الحكومات التي تنسّق عمليات إعادة الهيكلة (راجع القسم 4. 2.).

الأولى، من إنشاء سلسلة زمنية مستمرّة لنسبة الدين إلى إجمالي الناتج المحلّي تعود حتّى العام (1979). وقد اعتمدتُ على مصادر ثانوية أساسًا في توفير بيانات هذا القسم، واعتمدتُ أيضًا على مصادر أوّلية أيضًا ولكن على نطاق أضيق (تقارير وتحقيقات حكومية).

3. 1. منشأ الدين العراقي: الحرب العراقية الإيرانية (1980-1988)

جلب العام (1979) معه تغيّرًا حاسمًا في الشرق الأوسط، إذ تولّى صدّام حسين السلطة في العراق، وأسقطت الثورة الإيرانية الشاه المدعوم من الولايات المتّحدة الأمريكية، ونصّبت مكانه آية الله الخميني.[7] وجاء التغيّر في العراق محمولًا على ظهر اقتصاد السبعينيات المزدهر الذي وصل فيه متوسّط نمو الناتج إلى (12%) بعد عام من تأميم شركة النفط العراقية وارتفاع أسعار النفط، فازداد إنتاج النفط أربعين ضعفًا (Alnasrawi 1994, p. 79-80). وكانت حقول النفط العراقية من بين أكبر حقول النفط في العالم، إذ كانت تنتج (3.5 مليون برميل يوميًا) في العام (1979). ووصلت عائدات بيع النفط إلى (26 مليار دولار) في العام (1980) (Mehdi 2018, p. 3;

[7] لم يكن البلدان على وئام، إذ حاولت بعض الجماعات اغتيال عدد من الوزراء العراقيين، وهجّر العراق آلاف الإيرانيين (Kennington et al. 2004, p. 1).

Alnasrawi 1994, p. 93). وجاء ثلثا المخرجات من الأنشـطة النفطية، واعتمدت البلاد على تصـدير الوقود. وكان الاقتصـاد العراقي تحت سـيطرة الدولة، وكانت كلّ الأنشـطة الاقتصـادية تقريبًا تمرّ في أروقة أجهزة الدولة، من السـياسـة النفطية إلى التحكّم بالاسـتيراد وتخصيص الرأسمال (Foote et al. 2004, p. 51; Alnasrawi 1994, p. 79-103). وفي العام (1979) حكم صـدّام العراق وهو دولة بلا ديون فعليًا وفي خزائنها (35 مليار دولار) من احتياطيات النقد الأجنبي. لكنّ سـبعينات الازدهار تلتها ثمانينات البؤس، وسـقط العراق في هاوية الحروب والكوارث، ويرينا (الجدول 2) المتوسّـط السـنوي للنموّ في العقدين، حيث وصـل إلى أكثر من (10%) في السـبعينيات، ثمّ أخذ الاقتصـاد العراقي في الثمانينات يتقلّص حوالي خمس درجات مئوية كلّ عام.

(الجدول 2): معدّلات النموّ في العراق (المتوسّط السنوي)[8]

	(1970-1979)	(1980-1989)
الاستهلاك الحكومي	13.6	2.9-
الاستهلاك الخاصّ	13.2	6.1-
الاستثمارات	27.6	0.9-
الصادرات	4.4	5.0-
الواردات	22.5	5.6-
التجارة المحلّية	16.8	4.8-
إجمالي الناتج المحلّي	11.7	4.9-

وكان السبب هو الحرب العراقية-الإيرانية؛ إذ غزا صدّام إيران في (22 أيلول/سبتمبر 1980) بعد أشهر من الأعمال العدائية. وكانت الولايات المتّحدة الأمريكية قد جمّدت كلّ الأصول الإيرانية ردًا على أزمة الرهائن في السفارة الأمريكية في طهران في العام (1979)، وتبرّأت الحكومة الإيرانية الجديدة من كلّ الديون الأجنبية (Christopher and Mosk 2007, p. 167). وذهبت الولايات المتّحدة إلى محكمة العدل الدولية في لاهاي، والتي حكمت لصالحها في مدّة قصيرة، وأمرت إيران بردّ السفارة وإطلاق سراح الرهائن. وأصبحت إيران شديدة

[8] المصدر: (Alnasrawi 1994, p. 101).

البعد عن التأييد الدولي؛ ثمّ اختارت الولايات المتّحدة، بعد غزو العراق لإيران، إيطاليا كوسيط في النقاشات الأوّلية كي تتجنّب الظهور بمظهر المؤيّد للعراق (Kennington et al. 2004, p. 3)، فلم تكن حياديتها إلّا مظهر إعلاميًا. وسقطت الاعتراضات الإيرانية على الغزو سقوطًا ذريعًا، نظرًا لموقفها الضعيف بسبب أزمة الرهائن، ولم يكن هنالك من جدوى لالتماسها الذي قدّمته في منظّمة الأمم المتّحدة (Caron 2004, p. 128).[9] ووقف المجتمع الدولي بجانب العراق، سرًّا وعلانية، ولم تجرؤ سوى القليل من الدول على بيع الأسلحة إلى إيران. وكانت هنالك منذ مرحلة مبكّرة من الحرب تحفيزات سياسية للعراق كي يستدين من دول الخليج والولايات المتّحدة الأمريكية، دون أن تستند هذه الاستدانة إلى توقّعات حول السداد.

وفي العام (1981) بدأت إيطاليا ببيع سفن إلى العراق بلغت قيمتها (1.8 مليار دولار)؛ وزوّده الاتّحاد السوفييتي بالأسلحة (جرى ذلك في البداية عن طريق الدول التابعة له في أوروبا الشرقية)؛ ووقّعت معه بريطانيا معاهدة تجارية؛ وأرسلت إليه فرنسا علماء في الطاقة النووية للمساعدة على إنشاء مفاعل نووي بالقرب من بغداد. وربّما

[9] للاطّلاع على خطّ زمني كامل للحرب العراقية الإيرانية، راجع (Kennington et al. 2004, p. 3-44)؛ وللاطّلاع على التأثير الاقتصادي للحرب على العراق، راجع (Alnasrawi 1994, p. 79-126; 2004, p. 128-33)؛ وللاطّلاع على مناقشةٍ للمنشأ الجغرافي-السياسي للحرب، راجع (Swearingen 1988).

كانت الحكومة العراقية تعتقد حينها بإمكانية تحقيق انتصار سريع، لكن إيران بدأت بردّ الهجمات العراقية، وأخذ الاقتصاد العراقي يتضرّر، فانهارت الصادرات النفطية بمقدار (75%)، بسبب تعرّض منشآت ونقاط التصدير لقصف مدمّر (Mehdi 2018, p. 3). وكان العراق يعتمد على أنبوبين لتصدير النفط: يمر الأوّل بسوريا والثاني بتركيا، ولم يتبقّ من هذين الأنبوبين إلّا أنبوب واحد بعد أن أعلنت سوريا وقوفها بجانب إيران وقطعت هذا المنفذ. وسرعان ما استنزف العراق احتياطياته من النقد الأجنبي، وأُجبِر على الاستدانة، ووصل إجمالي الديون دول الخليج في العام (1981) إلى (16 مليار دولار)؛ واستمرّ دعم دول الخليج طوال أعوام الحرب، وبلغ إجماليّ الديون (40 مليار دولار) (Alnasrawi 1994, p. 109). وقد اعتبرت دول الخليج الأموال المقدّمة ديونًا، لكنّ العراق اعتبرها منحًا؛ وما يزال هذا الخلاف قائمًا (وكذلك أغلب الديون)، لكنّ وزارة الخزانة الأمريكية ضغطت (دون جدوى) لتضمينها في عملية إعادة الهيكلة في المدّة (2003-2006).

أزالت الولايات المتّحدة الأمريكية في العام (1982) العراق من قائمة الدول الراعية للإرهاب، ممّا سهّل عليه ممارسة الأنشطة التجارية (Kennington et al. 2004, p. 11). وزادت مبيعات الأسلحة للعراق، سواء كان ذلك من الولايات المتّحدة بشكل مباشر أو من

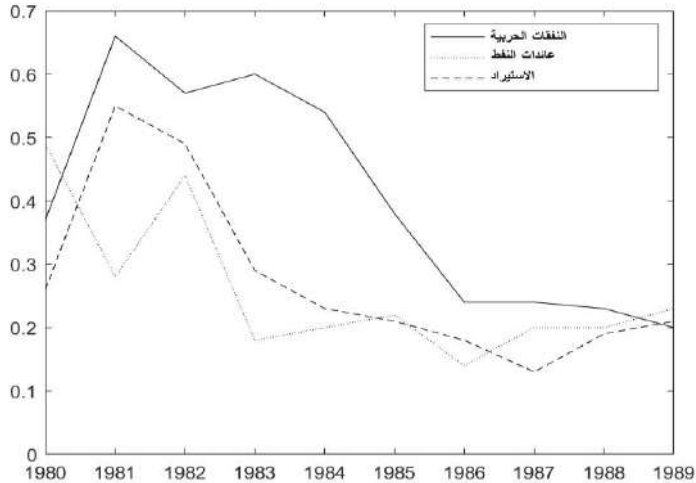
خلال وكلاء؛ وفي (حزيران/يونيو 1982) أصدر الرئيس الأمريكي ريغان توجيهًا سرّيًا للعمل على عدم خسارة العراق للحرب، وكلّف وكالة الاستخبارات المركزية الأمريكية (CIA) بمهمّة تزويد العراق بالأسلحة (Hersh 1992). وجاء هذا القرار بعد أن حذّرت (CIA) من أنّ تقديراتها العسكرية تشير إلى أنّ العراق قد خسر الحرب عمليًا (CIA 1982).[10] واحتدم القتال طوال العام (1983)، ولم تتمكّن منظّمة الأمم المتّحدة من التفاوض للتوصّل إلى وقف لإطلاق النار. واستمرّ حصول العراق على منفذ سهل لتوفير الأسلحة والديون؛ وانضمّت الأردن للدائنين بتقديمها لأموال وصل مجموعها إلى (125 مليون دولار) (Kennington et al. 2004, p. 19). وبلغ إجمالي الديون (1.3 مليار دولار). وفي العام (1984) أصبح الدعم الأمريكي علنيًا، حتّى بعد بدء العراق باستخدام الأسلحة الكيمياوية، وصعّدت (CIA) من جهودها الحربية (Kennington et al. 2004, p. 21). وقدّمت فرنسا قروضًا جديدة مقدارها (500 مليون دولار)، وأعادت تمويل (1.4 مليار دولار) من القروض المستحقّة (Kennington et al. 2004, p. 21). وفي العام (1985) مارس المجتمع الدولي ضغوطه لإنهاء النزاع من خلال مفاوضات ثنائية أشرفت عليها الولايات المتّحدة الأمريكية

[10] جاء هذا التحذير في تقرير استخباري تقييمي خاصّ صادر عن (CIA)، وقد رُفِعت عنه السرّية في العام (2007).

والاتّحاد السـوفييتي ومنظّمة الأمم المتّحدة، ولكن دون جدوى، إذ اسـتمرّ العراق بهجماته في أوائل العام (1986) من خلال الغارات الجوّية، وذلك بتحريض سرّي من إدارة الرئيس ريغان، ودون تأثير يُذكَر.[11] وأصـبحت الحرب تدور على التراب العراقي حينذاك، على الرغم من الجهود القصوى التي بذلها العراق، وأخذ وضعه العسكري بالتدهور. وانخفضـت أسـعار النفط إلى النصـف في العام (1986)، واستمرّ الاقتصاد العراقي المعتمد على النفط يغرق في دوّامة عميقة (Tabaqchali 2018, p. 17). ولقد كان اقتصـاد العراق في الثمانينات الماضية اقتصادًا عسكريًا، إذ شكّلت النفقات العسكرية والاستيراد المتعلّق بالجهد الحربي جزءًا كبيرًا من الاقتصاد الوطني، وتصادف هذا الأمر مع انخفاض عائدات النفط، فلجأ العراق إلى الدين كي يسـتديم الحرب؛ ويبيّن (الشـكل 2) النسـب المئوية للنفقات العسكرية وعائدات النفط والاستيراد من إجمالي المخرجات.

[11] أنتجت الرغبة الأمريكية بانتصـار العراق في الحرب تناقضًـا بين الموقف التفاوضي الرسمي للولايات المتّحدة وبين عملياتها السرّية التي اعترفت بها لاحقًا.

(الشكل 2): نفقات العراق وعائداته.. نسب النفقات الحربية وعائدات النفط والاستيراد من إجمالي الناتج المحلّي.[12]



وفي العام (1987) أصدرت منظّمة الأمم المتّحدة عددًا من القرارات الداعية إلى إنهاء النزاع؛ وعندما لم يجرِ التوصّل إلى اتّفاق زاد الغرب من ضغوطه لإجبار الطرفين على التفاوض من أجل السلام، واستمرّت مبيعات السلاح إلى العراق بلا اكتراث، وتوازى ذلك مع بذل الجهود لاحتواء إيران من خلال العقوبات وإجراءات الحظر. وفي أوائل العام (1988) وافق الاتّحاد السوفييتي والصين على عقوبات الأمم المتّحدة، ممّا أجبر إيران على الجلوس إلى طاولة المفاوضات. وتمّ توقيع اتّفاق وقف إطلاق النار في (20

[12] المصدر: البيانات مستمدّة من (Alnasrawi 1994, p. 93-6).

آب/أغسطس 1988). أمّا إيران فلم تحصل إلّا على القليل من الدعم الدولي حينذاك، ولم تتمكّن من شراء الأسلحة في بداية الحرب إلّا من ليبيا؛ وذلك بينما حصل العراق، كما بيّنا في ما سبق، على الكثير من الدعم من كلّ أنحاء العالم، وحصل على القروض على هيأة منح، وتحويلات، وقروض تجارية، وصفقات تسليح سرّية؛ وعلى سبيل المثال: حصل العراق في المدّة (1980-1993) على (ملياري دولار) بشكل قروض من وزارة الزراعة الأمريكية (Weiss 2011, p. 2).[13] وكان يقف خلف هذا الإقراض رغبة جغرافية-سياسية قوية بأن لا يخسر العراق حربه ضدّ إيران.

ويمكننا أن نجد مثالًا للترابط العراقي مع دول العالم عندما ننظر إلى أكبر المطالبات التجارية في عملية إعادة الهيكلة في المدّة (2003-2006)، وهذا المثال يبيّن لنا كيف استطاع العراق أن يحافظ على نفاذه إلى أسواق الرأسمال حتّى نهاية الثمانينات. ففي المدّة (1985-1990) قام فرع صغير في مدينة أتلانتا الأمريكية لمصرف إيطالي تملكه الدولة، وهو مصرف العمل الوطني (BNL)، بتقديم قروض مقدارها (4 مليارات دولار) لأفراد وكيانات من العراق، وتضمّن هذا

[13] اقترح تقرير للـ(CIA) أنّ العراق كان قد أنفق (22 مليار دولار) على التسلّح حتّى منتصف الحرب، بينما أنفقت إيران (5 مليارات دولار) (CIA 1984). ويقترح شميت (Schmidt 1991, p. 12) أنّ إجمالي قيمة واردات العراق من السلاح خلال الحرب بلغت (63 مليار دولار)، وفقًا لقيمة الدولار في العام (1990).

المبلغ قروضًـــا مقدارها (1.6 مليار دولار) بضـــمانة شركة الائتمان الســـلعي التابعة لوزارة الزراعة الأمريكية (SSCI 1993, p. 8-9). وكانت هذه القروض مخصّصـة، من الناحية الرسـمية، للاسـتيراد الزراعي، لكنّ الأموال اسـتُخدِمت لشراء الأسـلحة بشـكل غير قانوني. وقد قاضـــت وزارة العدل الأمريكية فرع أتلانتا المذكور، وحاججت بأنّه فعل فعلته دون موافقة المصرف الرئيس في روما، لكنّ مارفين شـــووب، أحد القضـــاة الإقليميين في الولايات المتّحدة الأمريكية، كتب رأيًا رجّح فيه علم (CIA) بالتمويل غير القانوني للتسليح، وأشار أيضًـا إلى أنّ المصرف الرئيس في روما لم يكن ضـحيّة، وأنّه كان على علم بالقروض (Stich 2005, p. 94-5). وتدخّلت (CIA) وامتنعت عن تقـديم بعض المعلومـات، ممّـا أطلق شرارة تحقيق في مجلس الشـــيوخ؛ ويجب أن لا ننسى ــ هنا ما ورد في موضـــع ســـابق من أنّ الرئيس ريگان كلّف (CIA) بشكل سرّي بمهمّة تسليح العراق.[14] وكانت القضـية على النحو الآتي: اسـتلم مصرف (BNL) الذي تملكه الدولة الإيطالية ضـمانات إقراض من وزارة الزراعة الأمريكية، وقدّم قروضًـا مقدارها (4 مليارات دولار) من فرع صغير له في مدينة أتلانتا، وكانت (CIA) من الأطراف المتورّطـة في القضـــيـة. وعليـه، فـإن هنـالـك

[14] أعلنت لجنة الاستخبارات في مجلس الشيوخ تبرئة (CIA) من أيّ علم مباشر بالأمور غير القانونية المتعلّقة بالقضية (SSCI 1993).

حكومتين متورطّتين ضـــمنيًا في هذه القضـــية وإن لم يُحكَم بذلك رســـميًا.[15] وفي نهاية المطاف، حدث تخلّف عن ســـداد القروض وجرت إعادة هيكلتها باعتبارها مطالبات تجارية (راجع القسم 4. 4. من هذه الدراســـة)، لكنّ هذه الحادثة تســـلّط الضـــوء على كيفية حصـول العراق على التمويل في الثمانينيات؛ إذ قُدِّمت هذه القروض لدفع تكاليف حرب دعمتها أغلب الدول الغربية.

وخرج العراق من الحرب العراقية الإيرانية وهو يعاني من أزمة، فبعد عشرـــة أعوام من النزاع وصـــل الدين العراقي الخارجي إلى رقم هائل (86 مليار دولار). فخلال أقلّ من عشرة أعوام انتقل العراق من مرتبة (الدائن الصـافي) إلى (المدين الصـافي)، وبلغت نسـبة الدين إلى إجمالي الناتج المحلّي (278%). وفي العام (1989) وصـــلت خدمة الدين العراقي إلى أكثر من نصـف عائدات النفط (Alnasrawi 1994, p. 93-109). ويبيّن الجدول التالي توزيع الدين العراقي في نهاية العام (1988).

[15] حتّى وإن لم تقم وزارة الزراعة بعملها هذا بســـوء نية، فإنّها تســـبّبت بتقديم ضـــمانات لقروض استُخدِمت في التسلّح.

(الجدول 3): الدين العراقي في العام (1988) وفقًا للدائنين.[16]

الدائن	الدين المستحقّ (مليار دولار)	نسبة الدين من إجمالي الناتج المحلّي
نادي باريس	29	%95
دول الخليج	40	%129
الاتّحاد السوفييتي وحلفاؤه	11	%36
التعويضات (ليست دينًا)	-	-
الدين التجاري	6	%19
احتياطيات النقد الأجنبي	-	-
الإجمالي	86	%278

وما يزال هنالك حتّى اليوم خلاف حول ما إذا كانت قروض دول الخليج ليست سوى منح في الحقيقة، فالعراق اعتبرها منحًا، لكنّ صدّام حاول أيضًا إلغاءها، والأمران لا ينسجمان (Jiyad 2001, p. 43). ومهما يكن من أمر، فإنّ محاولة إعادة الهيكلة شملت كلّ الديون، ولذلك فسأتعامل في هذه الدراسة مع قروض دول الخليج على أنّها ديون. والغموض يلفّ القيمة الإجمالية للقروض الخليجية، وخطوطها الزمنية لا تتلاقى، إذ تتراوح بين (30-60 مليار دولار) في المؤلّفات التي تناولتها (Jiyad 2001, p. 42-3). وإذا أدخلنا في حساباتنا

[16] المصدر: (Alnasrawi 1994, p. 109, 159; Metz 1990, p. 126).

المستويات المعروفة للقروض الخليجية بعد ذلك بثلاثة أعوام (أي: في العام 1991)، والقيمة التقريبية للقروض في الأعوام التي تلته، ومصداقية المصادر التي تناولت هذه الأرقام، فإنّ أفضل تقدير للقروض الخليجية يبلغ (40 مليار دولار). فلا المصادر المعاصرة ولا القديمة استطاعت تحديد أوقات وظروف الإقراض، بسبب عدم وجود عقود بهذا الشأن (Momani and Garrib 2010, p. 168).[17] وقد حصل أغلب التمويل الخليجي في أوائل الحرب، لكنّ وضع أعوام محدّدة لهذه القروض يعتمد على التقديرات فقط. ويُقدَّر الدين العراقي التجاري بـ(6 مليار دولار)، لكنّه يخفي وراءه دور الولايات المتّحدة، وقد يكون من الأفضل اعتباره قروضًا شبه-ثنائية، على الرغم من أنّ هذه الاعتبار لا يؤثّر سوى على توزّع الأطراف الدائنة (راجع القسم 4. 4.).

شهد منتصف الثمانينيات حدوث أوّل تخلّف "ناعم" عن سداد القروض (Caron 2004, p. 131-2; Chung and Fidler 2006). ويمكن اقتفاء أثر التخلّف الأوّلي عن السداد في عدم دفع مبالغ عقود سلع وخدمات خلال الحرب، وتأجيل الدفع إلى مدد وصلت إلى أربعين

[17] ليس هنالك وثائق للصفقات التي تمّت بالمصافحة أو العمليات السرّية، وذلك بينما يُرجَّح ضياع بعض السجلّات في المدّة الفاصلة بين نشأة هذه القروض في الثمانينيات وإعادة هيكلتها بعد عقد من العقوبات التي أُقِرَّت في التسعينيات.

شهرًا. وقام العراق أيضًا بإعادة جدولة قروض متعدّدة لكنّه أبقى على وضع قروض أخرى (المصدر السابق). وطال التخلّف عن السداد كمّية قليلة من سندات العملة الصعبة والقروض المصرفية، لكنّ أغلب الدين العراقي الذي جرى تقديمه خلال الحرب العراقية-الإيرانية استمرّ العراق بدفع خدمته حتّى نهاية العقد.[18] وقد وصل إجماليّ فوائد القروض التي دفعها العراق خلال الحرب إلى أكثر من (24 مليار دولار) (Jiyad 2001, p. 20)، وسمح ذلك للعراق بالاستمرار في الحصول على قروض جديدة بمباركة من القيادة السياسية للدول الدائنة. وكان يمكن لأيّ أحد أن يعلم أنّ العراق يعاني من الإعسار، لكن إذا تظاهر الجميع بأنّ الدين العراقي مصيره الإعفاء أو التأجيل فسيستمرّ العراق بالاقتراض لسداد الديون التي حان موعد سدادها؛ وبدأت المشكلات بالظهور عندما غيّرت رياح السياسة والمال وجهتها.

3. 2. حرب الخليج الأولى وقضية التعويضات (1988-1991)

للحرب تكلفة قد تصل إلى مستويات عالية، وهذا ما حصل في العراق، إذ وصلت تقديرات تكاليف إعادة إعمار العراق بعد الحرب

[18] وفقًا لبيانات التخلّف السيادي عن السداد لمجموعة تقييم التصنيف الائتماني في مصرف كندا.

العراقية-الإيرانية إلى مستويات مرتفعة بلغت حتّى (230 مليار دولار) (Alazemi 2013, p. 98)، ومع ذلك فإنّ عائدات القطاع النفطي لم تتجاوز (15 مليار دولار) في العام (1989)، بانخفاض مقداره (55%) عن ما كان عليه الحال في العام (1980). وارتفع الدين العراقي الصافي حوالي (120 مليار دولار) خلال الحرب (Alnasrawi 1994, p. 106). وفي العام (1990) وصل التضخّم إلى (40%) ولم تكن الاحتياطيات النقدية تكفي سوى لواردات ثلاثة أشهر (Alexander and Rowat 2003, p. 33). وعلى الرغم من القضايا الاقتصادية، كان صدّام يتمتّع بالشعبية على صعيدي العراق والمنطقة، ولم يخفّض العراق نفقاته العسكرية (Alazemi 2013, p. 97-8). ورأى صدّام في نفسه الرجل القوي الذي هزم إيران نيابةً عن كلّ دول الخليج، وأراد استخدام القوّات العراقية للتنمّر على دول الجوار، وأوّلها الكويت ثمّ السعودية، ولترسيخ حكمه (Parasiliti 2003). وكان العراق مدينًا للكويت بقروض مجموعها (14 مليار دولار)، ورفضت الكويت إلغاء الدين، ممّا أدّى إلى توتّر في العلاقات بين البلدين في العام (1989). وهبط سعر النفط في أوائل العام (1990)، وساء وضع الاقتصاد العراقي. وألقى صدّام باللوم على الكويت في انخفاض سعر النفط، واتّهم هذه الدولة الجارة بمحاولة الحفر في حقول النفط العراقية. وكان هذا الاتّهام ذريعة للحرب، ففي (2 آب/أغسطس 1990) غزت

القوات العراقية الكويت، وسرعان ما سـيطر العراق على المنطقة، وضمّ إليه الكويت في (28 آب/أغسطس).[19]

ولم يكن العراق يمتلـك دعم المجتمع الـدولي في هـذه المرّة، خلافًا لما كان عليه الحال في الحرب مع إيران. وأسرعت الولايات المتّحدة الأمريكية في إرسـال الدعم العسـكري لتفادي غزو العراق للسـعودية، وأصـدرت مجلس الأمن التابع لمنظّمة الأمم المتّحدة القرار (661) في (6 آب/أغسـطس 1990) الذي فرض عقوبات مالية واقتصـادية على العراق (Warbrick 1991a, p. 482-4). ولم يحتوِ القرار سـوى قلّة قليلة من الاسـتثناءات (المعونات الإنسـانية)، وحظر أيّ تعامل مالي من العراق، ومن ضـمن ذلك: دفع الدفعات المالية في العقود المعمول بها (Deeb 2007, p. 3). وعُزِل العراق عن الاقتصـاد العـالمي، وأصـبح تقـديم أيّ قرض خـارجي جـديـد من الأمور غير القـانونيـة. وبمـا أنّ العقوبـات لم تردع صـدّام، فلقـد بـدأ تحـالف عسـكري تقوده الولايات المتّحدة، وبغطاء شرعي من منظّمة الأمم المتّحدة، بعملية (عاصـفة الصـحراء) في (كانون الثاني/يناير 1991). وسرعـان مـا انتصر التحـالف، ووقّع العراق اتّفاقيـة للوقف الـدائم

[19] للاطّلاع على خطّ زمني كامل لغزو الكويت، راجع (Warbrick 1991a, 1991b). ولمعرفة الأسـباب الجغرافية-السـياسـية والمحلّية للحرب راجع (Gause 2002; Parasiliti 2003).

لإطلاق النار في (نيسان/أبريل)، لكنّ الكويت لحقها ضرر واسع (Warbrick 1991b, p. 970)، فأسّس مجلس الأمن لجنة التعويضات (UNCC) للإشراف على دفع مبالغ التعويضات. وأصبح من الممكن تقديم التعويضات للأفراد أو الاستثمارات أو الحكومات للأضرار التي أصابتها بسبب الغزو غير الشرعي للكويت، وذلك على أن لا تتجاوز قيمة المطالبات السنوية (30%) من عائدات تصدير النفط العراقي (القرار 705 للعام 1991)، وقد خُفِّضت هذه النسبة إلى (5%) بعد الغزو الذي قادته الولايات المتّحدة في العام (2003).[20]

و(التعويضات الحربية) هي تعويض يُدفَع لما يحدث من انتهاكات للقانون الدولي، وتأتي في الأساس على هيأة تعويض مالي؛ على أن تمثّل حلًّا عادلًا أوسع للضحايا (Sandoval and Puttick 2017, p. 7-16). وتُعتبَر التعويضات بمثابة التزامات، لكنّها ليست ديونًا من الناحية التقنية، وذلك وفقًا لتعريف نادي باريس (لمزيد من التفاصيل، راجع القسم 4).[21] وكان صندوق التعويضات يستلم بشكل آلي عائدات من تصدير النفط العراقي لتمويل ما يقدّمه من مبالغ. وقد بلغ العدد الإجمالي للمطالبات (2.7 مليون)، بمبلغ إجمالي قدره

[20] وذلك بموجب قرار مجلس الأمن (1483) الصادر في (مايس/مايو 2003).

[21] نادي باريس هو مجموعة من الدول المتقدّمة (في معظمه) التي تتفاوض على عمليات إعادة هيكلة الديون بشكل جماعي. وللاطّلاع على تاريخ لنادي باريس، راجع (Cheng et al. 2018).

(353 مليار دولار) في (تمّوز/يوليو 2019). وجرى التخويل بدفع (52 مليار دولار)، ودُفِع منها (48 مليار دولار) إلى (1.5 مليون) مُطالِب، مع توقّع دفع المبالغ الباقية في المستقبل.[22] وكانت تقديرات الالتزامات العراقية في أوائل التسعينيات أعلى من ذلك، إذ بلغت حوالي (100 مليار دولار) بأسعار الصرف في التسعينيات (Morrison 1992, p. 393). وتشرف منظّمة الأمم المتّحدة على عملية فرض دفع التعويضات، ولديها إطار عمل قانوني لضمان السداد، خلافًا لما عليه الحال في الدين الحكومي غير المضمون.[23] وأضافت التعويضات عبئًا كبيرًا على كاهل الدين العراقي، ولا بدّ من تضمينها في أيّ عرض موجز منصف للالتزامات الخارجية العراقية، لكنّها تُستثنى من ذلك أحيانًا بسبب عدم دخولها ضمن تعريف نادي باريس للدين. وتتضمّن مبالغ التعويضات كلّ الدفعات الفعلية التي قدّمتها لجنة التعويضات بالنيابة عن العراق وصولًا إلى العام (2019)، على الرغم من أنّ التقديرات الأوّلية كانت أعلى من ذلك. ويبيّن (الجدول 4) توزّع الدين العراقي وفقًا للدائنين في العام (1991)، مقارنةً بإجمالي المخرجات الذي انهار إلى (12.3 مليار دولار) بعد

---

[22] راجع الموقع الإلكتروني للجنة التعويضات (https://uncc.ch/home) (جرى الدخول إلى الموقع في 16 تمّوز/يوليو 2019).

[23] من الأمور التي لم تعالجها (لجنة التعويضات) أنّه إذا جرى تقديم المطالبة وحصل المُطالِب على جزء منها فهل يجب على المُطالِب أن يتخلّى عن المبلغ المتبقّي؟ وبلجوء لجنة التعويضات إلى تخيير المُطالِب بنوع التعويض فإنّها كانت تحول دون قدرته على المقاضاة. وقد سبّب هذا الأمر صداعًا للقانونيين في ما بعد (Buchheit 2019).

أن وصل قبل الحرب إلى أكثر من (50 مليار دولار) (Alnasrawi 1994, p. 159).[24]

(الجدول 4): توزيع الدين العراقي وفقًا للدائنين (1991)[25]

الدائن	الدين المستحقّ (مليار دولار)	نسبة الدين من إجمالي الناتج المحلّي
نادي باريس	18	%143
دول الخليج	53	%431
الاتّحاد السوفييتي وحلفاؤه	11	%89
التعويضات (ليست دينًا)	52	%423
الدين التجاري	9	%71
احتياطيات النقد الأجنبي	-	-
إجمالي الدين (بدون التعويضات)	90	%733
إجمالي الالتزامات	142	%1156

[24] يورد النصراوي بعض المصادر التي تقدّر انخفاض المخرجات بعد الغزو بنسبة تصل إلى (50%).

[25] المصادر: Paris Club; Chung and Fidler 2006; UNCC; Alnasrawi 1994, (p. 109).

ملاحظة: كلّ الديون الواردة (باستثناء ديون دول الخليج) هي قيم اسمية جرت إعادة هيكلتها في العام (2003)، أي: دون احتساب الفائدة المتجمّعة. والتعويضات الواردة هي إجمالي ما تمّ منحه حتّى (تمّوز/يوليو 2019). ولا يمكن التوفيق بين (الجدول 3) و(الجدول 4) لأنّ كلًّا منهما يمثّل التقدير الأفضل في حينه وفقًا للمصادر المتاحة.

ولا بدّ من الإشارة إلى ملاحظة منهجية سريعة قبل المضيّ بهذه الدراسة. فبعد إصدار قرار مجلس الأمن (661) في (6 آب/أغسطس 1990)، أصبح من المستحيل على العراق أن يحصل على قروض خارجية. ولقد اعتمدتُ القيم الاسمية وفقًا لنادي باريس وصندوق النقد الدولي ولجنة التعويضات (التفاصيل في القسم 4)، وذلك بدءًا من عملية إعادة الهيكلة فرجوعًا بالزمن إلى الخلف. وهذا يعني إمكانية عدم الانسجام بين (الجدول 3) و(الجدول 4) على الرغم من أنّ كلًّا منهما يمثّل التقدير الأفضل في السنة المعنية وفقًا للمصادر المتاحة. وعلى سبيل المثال: إنّ دين دول الخليج (53 مليار دولار) مستمدّ من المصدر (Chung and Fidler 2006)، وهو قيمة عوّمها فريق إعادة هيكلة الدين العراقي في العام (2006). أمّا الديون الثنائية الباقية (أي: دول نادي باريس والاتّحاد السوفييتي في العام 1991) فلا تحتوي سوى القيم التي جرت إعادة هيكلتها؛ إذ لم تحتوِ القروض التي تمّ إلغاؤها سرّيًا في المدّة (1991-2003). وعلى نحو مشابه، فإنّ القروض التجارية المستحقّة في العام (1991) هي القيمة الرئيسية المطالَب بها في عملية إعادة الهيكلة. وبناءً على ما سبق، فإنّ تغيّر مستوى الدين العراقي في المدّة (1988-1991) يصعب اقتفاء أثره، وذلك لقلّة المصادر التاريخية. ويقترح جيّاد (Jiyad 2001, p. 19-22) أنّ الدين العراقي انخفض قبل الحرب، لكنّ قيم الانخفاض هامشية

بالمقارنة مع المستويات الإجمالية للدين.[26] ويصبح التوفيق بين الجدولين صعبًا بسبب الطبيعة السياسية للمحفّزات التي تقف خلف الدين، ولضبابية الخطّ الفاصل بين الإقراض الثنائي ونظيره التجاري. ومع ذلك، فإنّ (الجدول 4) يقدّم صورة صادقة إلى حدّ معقول للدين العراقي عند فرض العقوبات وانسحاب العراق من الاقتصاد العالمي.

3. 3. العقوبات (1991-2003)

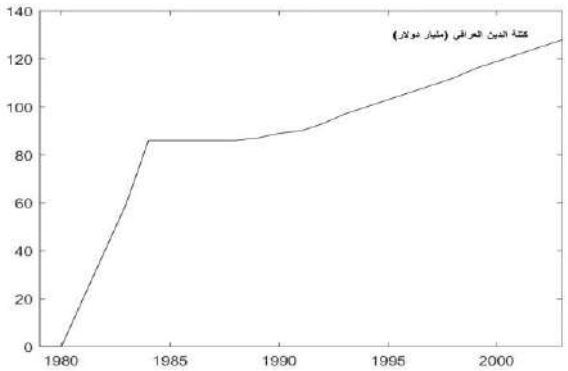
خضع العراق للعقوبات الدولية بعد انتهاء حرب الخليج الأولى في العام (1991)، وذلك بموجب قرار مجلس الأمن (678 للعام 1990). وعاش العراق وقتًا عصيبًا على صعيد المستوى المعيشي: إذ انهارت المخرجات، واقتُلِع المجتمع من جذوره، وانخفض مستوى الحرّيات الشخصية (Sluglett 2010, p. 13-15). وكان إنتاج النفط قد تدمّر قبل ذلك خلال الحرب، أمّا ما تبقّى من المبيعات المحدودة للنفط فقد اصطدمت بانخفاض أسعار النفط في التسعينيات.[27] ولم يجرؤ أيّ مصرف أو مستثمر أو حكومة على لمس أيّ شيء يأتي

[26] حدث انخفاض مقداره (300 مليون دولار) للدين (وفقًا للتعريف المعتمَد للدّين)، لكنّ الدين الإجمالي المذكور أقلّ بكثير من الدين الحقيقي، ولا بدّ من مراعاة بعض الشكّ في التعامل مع الأرقام المتوفّرة.

[27] في البداية لم يُسمَح للعراق ببيع النفط إطلاقًا، لكنّه حصل على الموافقة ببيع النفط لاحقًا (Brown 1999, p. 56-104).

من العراق، لأنّ الإخفاق في الامتثال للعقوبات كان يؤدّي إلى الاستبعاد من الأسواق المالية العالمية. وكان يُراد للعقوبات أن تكون قصيرة الأمد وأن تجبر الحكومة على الرحيل، لكنّها لم تمنع صدّام من إحكام قبضته على العراق، ولا سيّما في الجنوب (Dodge 2010; Brown 1999, p. 56-104)، وأصبح شمال العراق دولة مستقلّة بحكم الواقع (King 2004, p. 12). وبعد أن كان الهدف من العقوبات خلخلة استقرار الحكومة، أدّت إلى ازدياد سلطة الدولة في كلّ مجالات الحياة اليومية، ولا سيّما في مجال الحصص التموينية (Mazaheri 2010). وكان صدّام يرغب بإلغاء العقوبات، لكنّ ذلك كان يوجب عليه الرضى بتسوية (برنامج النفط مقابل الغذاء)، والذي أُقِرّ في العام (1996)، وسمح ببيع بعض النفط واستيراد الغذاء (Sluglett 2010, p. 20-22). وبالنتيجة، ارتفع إجمالي الناتج المحلّي بعد أن استمرّ بالانخفاض طوال خمسة عشر عامًا، فكان في العام (2003) ثلاثة أضعاف ما كان عليه في العام (1996)، لكنّه لم يزد على مستويات العام (1988) إلّا بشكل طفيف (انظر: الشكل 3).

(الشكل 3) إجمالي الناتج المحلّي وكتلة الدين (مليار دولار) [28]



وكان هنالك حينها عدد من القروض والتسهيلات الائتمانية على المستوى المحلّي، لكن دون أن يكون هنالك أيّ قرض خارجي. وتسبّبت حقبة العقوبات بتدمير العراق؛ إذ ارتفع معدّل الجريمة (وهو أمر قد يكون مفاجئًا بسبب قبضة صدّام المحكمة على البلد)، وتحوّل الاقتصاد إلى أطلال (Sluglett 2010, p. 13-15). وكان هذا يعني أنّ القيمة الاسمية للدين الخارجي للعراق، والذي كان أغلبه بالعملات الصعبة وعلى رأسها الدولار الأمريكي (راجع القسم 4)، لم يتآكل بسبب التضخّم ولم يتضاءل أمام نموّ اقتصاد محلّي. ويبيّن

[28] المصدر: البيانات للمدّة (1979-1993) من (Alnasrawi 1994, p. 152)؛ والبيانات للمدّة (1993-2003) من (CIA 2004, p. 208). وبيانات كتلة الدين مستمدّة من مصادر سبق ذكرها في الجداول ونصّ الدراسة.

ملاحظة: كان العراق يعيش في عزلة، ولم يكن هنالك الكثير من المعلومات التي تدخل إليه أو تخرج منه، ولا بدّ من مراعاة مقدار معقول من الشكّ عند التعامل مع الأرقام المتوفّرة، ولا سيّما في مرحلة ما بعد العقوبات.

(الجدول 5) توزّع الدين العراقي في العام (2003)، والذي يحتوي كلّ القروض التي جرت إعادة هيكلتها على يد نادي باريس؛ والقروض القديمة لدول الخليج بقيمها الاسمية، والقروض الثنائية من خارج نادي باريس والتي تمتّ إعادة هيكلتها إلى حدّ ما؛ والدين التجاري؛ والتعويضات (القيم المذكورة سابقة لأية عملية لإعادة الهيكلة).

(الجدول 4): توزّع الدين العراقي وفقًا للدائنين (2003).[29]

الدائن	الدين المستحقّ (مليار دولار)	نسبة الدين من إجمالي الناتج المحلّي
نادي باريس	39	%139
دول الخليج	53	%189
الاتّحاد السوفييتي وحلفاؤه	17	%60
التعويضات (ليست دينًا)	32	%114
الدين التجاري	20	%70
احتياطيات النقد الأجنبي	-	-
إجمالي الدين (بدون التعويضات)	128	%458
إجمالي الالتزامات	160	%573

[29] المصدر: (نادي باريس، صندوق النقد الدولي، لجنة التعويضات).
ملاحظة: قيم قروض نادي باريس والقروض الثنائية والتجارية هي قيم ما بعد عملية إعادة الهيكلة، أمّا القروض المستحقّة خارج نادي باريس فهي تمثّل قروض صندوق النقد الدولي مع استبعاد قروض دول الخليج (قروض صندوق النقد الدولي لا تتوزّع وفقًا للدول الدائنة). والتعويضات المذكورة هي ما تبقّى منها في العام (2003). وعند إجراء عملية إعادة الهيكلة في المدّة (2003-2006) كان قرض الاتّحاد السوفييتي قد تضمّنته قروض نادي باريس، وظهر تصنيف منفصل يجمع قروض الدول التي لا تنتمي لنادي باريس ولا لدول الخليج.

وفي العام (2003) تعرّض العراق لغزو الولايات المتّحدة الأمريكية وشركائها في التحالف.[30] وتُعتبَر حقبة العقوبات لوحدها، وفقًا للمنظور العراقي، حربًا طويلة بدأت مع حرب الخليج الأولى في العام (1990) وانتهت مع الغزو في العام (2003) (McCutcheon 2006). أمّا من المنظور الأمريكي، فإنّ هجوم (11 أيلول/سبتمبر 2001) كان ينذر بغزو أفغانستان والعراق، حيث رأت إدارة الرئيس الأمريكي جورج بوش الابن في ذلك فرصة لتغيير النظام، وهو أمر كان الجمهوريون يرغبون به منذ أن انتهت حرب الخليج الأولى ببقاء صدّام في السلطة (Gompert et al. 2014).[31] وكان الانتصار في الحرب/الغزو سريعًا من الناحية العسكرية، وانتقل النقاش إلى إعادة الإعمار، إذ كانت هنالك حاجة ماسّة لإعادة إعمار العراق في حقبة ما بعد صدّام، وذلك في ظلّ الكثير من العوامل المؤثّرة المتقلّبة. وكانت طريقة عمل صندوق النقد الدولي تقتضي أن تتضمّن العملية التوصّل إلى حلّ للدين، لكن نادي باريس (أي: دائني العراق من الدول المتقدّمة) اشترط تحليلًا لقدرة العراق على مواصلة تحمّل

[30] قامت بالغزو قوّة متعدّدة الجنسيات قادتها الولايات المتّحدة الأمريكية والمملكة المتّحدة وأستراليا وإسپانيا وبولندا.

[31] هنالك من يحاجج بأنّ عملية إعادة الهيكلة الدين العراقي كانت إحدى سياستين ناجحتين وحسب من بين كلّ السياسات التي نُفِّذت في العراق بعد الغزو (والسياسة الأخرى هي سعر الصرف). ويجب أن لا ننسى هنا أنّ ما حدث في العراق بعد العام (2003) وما تلاه يكاد يكون كارثيًا بأجمعه؛ وراجع مثلًا (Kramer et al. 2005) حول كيف هدّدت الحرب حكم القانون الدولي، أو (Brands and Feaver 2017) حول كيف أدّى الغزو إلى صعود (داعش)، لكنّ قائمة الفشل أطول ممّا وورد في هذين المثالين.

الدين قبل التوصّل إلى صفقة في هذا الشأن. وكانت حكومة الولايات المتّحدة ترى في تخفيف الدين العراقي أمرًا حاسـمًا، وعمل الرئيس بوش شـخصـيًا على الدفع باتّجاه شـطب سريـع للدين وعيّن مبعوثًا خاصًّـا للتعامل مع هذه القضـية في (كانون الأوّل/ديسـمبر 2003)، وذلك بعد أن دعا إلى شطب الدين العراقي خلال عام واحد في ملتقى مجموعة الدول الصناعية السبع في (أيلول/سبتمبر) من ذلك العام (Weiss 2011, p. 5). فبدأت بذلك عملية إعادة هيكلة الدين العراقي، والذي كان دينًا ضخمًا ومتنوّعًا (كما رأينا في القسم 3).

ولم يكن من المعلوم في العام (2003) المسـتوى الإجمالي للدين العراقي (كما سنرى في القسم 4 من هذه الدراسة)، وذلك للأسباب التالية:

(1) كان من غير القانوني إقراض العراق في حقبة العقوبات.

(2) أغلب القروض تعود إلى ما قبل العام (1990).

(3) سجلّات القروض غير متوفّرة غالبًا.

(4) تعرّض العراق إلى القصف بشكل هائل أدّى إلى تدمير الكثير من سجلّات القروض.

ومســـتوى الدين هذا يتضـــمّن كلّ المطالبات التي قُدِّمت أثناء عملية إعادة الهيكلة، ولذلك فإنّ (الجدول 5) يمثّل مســـتوى الدين العراقي عشيّة الغزو، ولقد كان أكبر دين على الصعيد العالمي في ذلك العام.[32]

4. عملية إعادة هيكلة الدين

لم يسبق هذه الدراسة التي بين يديك أحد في تقديم قصّة الدين العراقي.[33] وقد ذكرتُ في هذا القســـم من الدراســـة ما أجريته من المقابلات بهذا الشـــأن، وعندما أرجع إلى ما ورد في هذه المقابلات فإنّني أستخدم الطريقة المعيارية في العزو والاستشهاد بالمصادر؛ وتضـــمّنت المقابلات: محاميَي العراق لي بوكهايت (Buchheit 2019) وجيريمايا بام (Pam 2019)؛ ونازارِث فســـتكجيان مســـتشـــار إعادة الهيكلة التجارية والمصرفي في شركة سيتي غروب (Festekjian 2019)؛ ومســـؤولين في الحكومة الأمريكية: أنتوني ماركوس (Marcus 2019)، وكلَي لاوري (Lowery 2019)، وأولين وِثينغتون (Wethington 2019)؛

[32] تشـــير بيانات صـــندوق النقد الدولي إلى أنّ ليبيريا كانت الدولة ذات الدين الأكبر على الصـعيد العالمي، إذ بلغت فيها نسـبة الدين إلى إجمالي الناتج المحلّي (515%)، لكنّ صـندوق النقد الدولي لا يدرج العراق في بياناته لذلك العام؛ وبالرجوع إلى (الجدول 5) نجد أنّ إجمالي التزامات العراق يبلغ (573%) ممّا يجعله البلد الأكثر دينًا على وجه الأرض.

[33] في حدود علم مؤلّف هذه الدراسة عند كتابتها (ديسمبر 2019) لم يكن هنالك أيّة رواية شاملة لعملية إعادة هيكلة الدين العراقي تبرز كلّ جوانبها.

وأندرو كيلباتريك المفاوض البريطاني عن نادي باريس (Kilpatrick 2019).[34] واعتمدتُ أيضًا على عدد من المصادر الرئيسية الأخرى، ومنها: وثائق من عملية إعادة الهيكلة، وبيانات صحفية، وتقارير سنوية؛ بالإضافة إلى مؤلّفات ثانوية.

وتجري عمليات إعادة الهيكلة بشكل عام على نحو متماثل عرض خطوطه الرئيسية بوكهايت وزملاؤه (Buchheit et al. 2018)؛ فللبلد المدين ثلاثة أدوات رئيسية يستعين بها على تخفيض مديونيته، وهي:[35]

(1) تمديد موعد استحقاق الدين للحصول على الوقت وتخفيض القيمة الصافية الحالية للدين.
(2) تخفيض الدين الرئيسي، أي: إجراء اقتطاع في القيمة الاسمية للدين.
(3) التعديل باستخدام القسائم، وذلك لتخفيض الفائدة المسدّدة.

[34] يحتفظ مؤلّف الدراسة بملفّات تسجيلية للمقابلات.
[35] هنالك جهود ثانوية يمكن بذلها، من أمثال: إعادة شراء الدين في الأسواق الثانوية إذا كان الاتّجار به أدنى من القيمة التعادلية، لكنّها تظلّ جهودًا ثانوية.

والبلد المدين يعلم في العادة مقدار دينه، وليس من الضروري أن يعلم دائنيه، لأنّ هذا الأمر يعتمد على طبيعة الدين؛ فالسندات الخارجية يتم الاتّجار بها على مستوى عموم الناس، وتُتاح حيازتها لكلّ من شاء، أمّا القروض الثنائية من دول ذات سيادة فهي أسهل تحديدًا.[36] وتتضمّن عملية إعادة الهيكلة، بشكل عام، نوعًا واحدًا من الأطراف الدائنة، من أمثال: أعضاء نادي باريس، والبلدان التي لا تنتمي إلى هذا النادي، والأطراف المقدّمة للقروض التجارية؛ لكنّ دائني العراق كانوا من كلّ الأنواع، بل إنّ التنوّع يصيب في الحالة العراقية المجموعات الفرعية للدائنين؛ وعلى سبيل المثال: هنالك تنوّع في الأطراف المقدّمة للدين التجاري: من التعاقد والتوريد على يد حكومات أخرى، إلى الصناديق التحوّطية، وكيانات لإدارة الأصول، ومصارف، وتجّار، وكيانات مملوكة للدولة. وبعد فرض العقوبات في العام (1990) توقّف العراق عن تحديد الأطراف الدائنة ومقدار الديون، وتبعثرت السجلّات بسبب التخلّف عن سدادها، ممّا جعل عملية إعادة الهيكلة من المساعي التي تنطوي على تعقيدات هائلة.

[36] بين السندات الخارجية (غير المعلومة) والقروض السيادية الثنائية (المعلومة) تقع قروض أخرى، ومنها: القروض التجارية، والقروض المشتركة، وقروض المورّدين، وما شابه، ويكون فيها الدائن معلومًا بدرجات متفاوتة.

وكانت الأطراف الملتزمة (المدينة) في العراق تشكّل مجموعة متنوّعة على نحو مماثل أيضًا، وذلك للضبابية التي تعتري الخطّ الفاصل في العراق بين الحكومة والمشروعات التجارية؛ فلم تقتصر الأطراف الملتزمة على الحكومة وحدها، بل شملت: الوزارات، والمشروعات المملوكة للدولة، والمؤسّسات شبه-الحكومية كالمصارف (ولا سيّما مصرفي الرافدين والرشيد).[37] وكان التنسيق بين الدائنين المختلفين في العراق أكثر تعقيدًا ممّا جرت عليه العادة في العملية الطبيعة لإعادة الهيكلة، لأنّ القطاع العام العراقي بأكمله جرى إدراجه كدائن (Deeb 2007, p. 5).[38] وكان البنك المركزي العراقي يحوز رسميًا الأصول العراقية (على الصعيدين المحلّي والخارجي) المتّصلة بالقروض، وذلك عندما تخلّف العراق عن السداد وأصبح معرّضًا للمقاضاة. وجاء قرار مجلس الأمن (1438 للعام 2003) ليحصّن الأصول الخارجية للعراق، بما فيها: الأصول التي يحوزها صندوق تنمية العراق والبنك المركزي (Buchheit and Gulati 2019, p. 5). وقد أنشأت سلطة الائتلاف المؤقّتة (CPA)، والتي كانت تحكم العراق مؤقّتًا، (صندوق تنمية العراق) ليحوز الأصول

[37] يمكن الحصول على تعريفات لمصطلح (الطرف الملتزم Obligor) بالرجوع إلى الموقع الإلكتروني (http://www.eyidro.com) (جرى الدخول إلى الموقع في 22 تمّوز/يوليو 2019). وتنوب وزارة المالية عن الحكومة، بشكل عام، في هذا الشأن.

[38] معظم المؤسّسات كانت تقع خارج المنطقة الخضراء التي تتمتّع بأمان نسبي، ممّا أضاف للعملية عامل الخطر الأمني.

العراقية وعائدات النفط؛ وكان يديره مصرف الاحتياطي الفدرالي في نيويورك. وقد عمل هذا الصندوق على دفع الرواتب والمعاشات ودفع النفقات النقدية (الفقرة 12 من القرار 1483؛ Wethington 2019).[39] وكانت المبالغ النقدية اللازمة لعمل الحكومة تُسحَب من الصندوق وتنقل إلى العراق، وكانت كلّ شحنة تتكوّن من مئات الملايين من الدولارات (Wethington 2019).

وسرعان ما رُفِعت العقوبات من عملية إعادة الهيكلة، وكان ذلك لأسباب سياسية دولية خصوصًا؛ إذ جمّعت وزارة المالية الأمريكية بعض الأرقام الأوّلية لكنّها كانت تبحث عن أسباب لعدم تضمين التعويضات (Lowery 2019)، فالتعويضات جرت تهيئتها بموجب قرارات متنوّعة لمنظّمة الأمم المتّحدة كي يجري سدادها بشكل مباشر من عائدات النفط، فكان لا بدّ من قرار جديد لتغيير الترتيبات القانونية، وكان من السهل فرض التعويضات، خلافًا للدين السيادي، لأنّ قرارات مجلس الأمن أُعِدَّت لأخذ الأموال بشكل مباشر من عائدات النفط العراقي، فلقد نصّ القرار الأصلي (705 للعام 1991) بأن تذهب (30%) من عائدات النفط العراقي إلى دفع التعويضات،

[39] جرى تنفيذ هذا الإجراء وفقًا للأمر التنفيذي (13303) في (22 مايس/مايو 2003)، وتمّ تجديده في عهدي بوش وأوباما، وانتهت صلاحيته في العام (2014) (Buchheit and Gulati 2019, p. 4-5). وتشوّهت صورة هذا الأمر التنفيذي بسبب الخلافات التي ثارت حوله، إذ رأى فيه البعض حصانةً للشركات النفطية الأمريكية (مثلًا: Kelly 2004).

ثمّ جاء القرار (1330 للعام 2000) ليخفّض النسبة إلى (25%)، ثمّ إلى (5%) بموجب القرار (1483 للعام 2003). وكان مجرّد تغيير الوضع القانوني للتعويضات من شأنه أن يتطلّب معركة سياسية في منظّمة الأمم المتّحدة، وقد يتعرّض للنقض من أيّ عضو من الأعضاء الدائمين في مجلس الأمن؛ بل حتّى إذا تمّ تغيير الوضع القانوني فإنّ ذلك لن يلغي ضرورة قيام مجلس الأمن بجباية أموال العراق لتُدفَع كتعويضات، إذ لا يُصنّف نادي باريس التعويضات تحت بند الدين، ولم يكن هنالك أيّ منتدىً دولي غير مجلس الأمن يمكنه التدخّل في هذا الأمر؛[40] ممّا جعل التعويضات تُزال بسرعة من عملية إعادة الهيكلة.

4. 1. الخطوات الأولى: تحصين الأصول العراقية، وتسوية الديون

أزال قرار مجلس الأمن (1483 للعام 2003) العقوبات المفروضة على العراق، وأنهى العمل ببرنامج النفط مقابل الغذاء، وأنشأ حكومةً لمرحلة ما بعد الغزو، ودعا إلى إعادة هيكلة الدين العراقي، ومنح مبيعات النفط العراقي حصانة ضدّ الحجز من قبل الأطراف الدائنة،

[40] راجع
(http://www.clubdeparis.org/en/communications/page/definition-of-debt-treated) (جرى الدخول إلى الموقع في 30 تشرين الثاني/نوفمبر 2019).

فكان تحصين الأصول العراقية في الخارج من "أيّ شكل من أشكال الحجز أو التحفّظ أو التنفيذ" أهمّ ما جاء في القرار، لأنّه يمنع الأطراف الدائنة من الاستحواذ على الأصول العراقية.[41] وأحاطت بالقرار مناقشات ساخنة، حيث انقسم المجتمع الدولي بين الولايات المتّحدة الأمريكية وحلفائها، وبين البلدان التي عارضت حرب العراق. ووزّعت الولايات المتّحدة والمملكة المتّحدة مسوّدات للقرار، والتي كانت في جوهرها تشرعن الغزو. وجرى إدراج حصانة النفط العراقي حتّى في أولى المسوّدات، على الرغم من أنّه لا يوجد الكثير من الأدلّة على أنّ هذا الأمر كان مثيرًا للخلاف.[42] ولا شكّ في أنّ هذا الأمر كان من شأنه أن يحمي الأصول العراقية، لكنّه كان من شأنه أيضًا أن يمكّن شركات النفط العالمية، ولا سيّما الأمريكية والبريطانية، من الانخراط دون التعرّض لخطر تقييمات الأطراف الدائنة. ولم أجد أيّ دليل على تضمين شرط للحصانة، لكنّ قرار مجلس الأمن لم يتعرَّض للنقض من أيٍّ من الدول الخمس دائمة العضوية. وكانت وجهة نظر الحكومة الأمريكية تقضي

---

[41] يبيّن بوكهايت وگولاتي (2019) أن الأطراف الدائنة حافظت على عدم الاستيلاء على حقوقها من خلال عملية إعادة الهيكلة، لكنّها خسرت أيّة سلطة لفرض حجزها للأصول العراقية. وتوجّب على كلّ أعضاء منظّمة الأمم المتّحدة أن يقدّموا غطاءً للحماية من خلال قانون محلّي، لأنّه أُقِرّ بموجب الفصل السابع من ميثاق الأمم المتّحدة، ممّا يجعله ملزمًا من الناحية القانونية للدول الأعضاء.

[42] راجع الفقرات (12-21) من مسوّدة القرار التي نشرتها صحيفة نيويورك تايمز (New York Times 2003)، وهذه الفقرات تحكم (صندوق تنمية العراق)، والذي كان يُدعى (صندوق المساعدات العراقي) في أولى المسوّدات.

حينذاك بأنّ عملية إعادة الهيكلة تعتمد على التخلّص من فرط المديونية (Lowery 2019)، وفي (16 تشرين الأوّل/أكتوبر 2003) حثّ الكونگرس الأطراف الدائنة في نادي باريس على الاجتماع لتخفيف أعباء الدين العراقي (قرار مجلس النوّاب الأمريكي 198 للعام 2003).[43] وكان هنالك حينها حجاج سياسي حول التخفيف أيضًا؛ إذ لم يتمكّن البيت الأبيض ووزارة المالية الأمريكية من الذهاب إلى الكونغرس وطلب اعتمادات دون أن يضمنا عدم ذهاب الأموال إلى دائنين آخرين تأخّر سداد قروضهم، كالسعودية أو الصين (Lowery 2019).

وفي (تشرين الأوّل/أكتوبر 2003) عيّنت وزارة المالية الأمريكية أولين وِثينغتون للإشراف على الإدارة الاقتصادية في سلطة الائتلاف المؤقّتة (CPA) التي حكمت العراق مؤقّتًا.[44] وبدأت (CPA) تستكشف إمكانية عملية إعادة الهيكلة المنشودة، لكنّها قرّرت عدم البدء بإعادة الهيكلة رسميًا قبل أن تعود السيادة إلى العراق بشكل رسمي (Pam 2019). وجرى تأسيس المصرف العراقي للتجارة (TBI) لتسهيل الاستيراد والتصدير، وكان يتمتّع بالحصانة ضدّ الحجز، لكنّ نطاق عمله كان محدودًا، ونظرت إليه (CPA) على أنّه إجراء مؤقّت حتّى

[43] راجع أيضًا (Paris Club 2003a, 2003b).

[44] كان دوره الفعلي هو أن يكون المحافظ المؤقّت للبنك المركزي العراقي، ولكن بعنوان وظيفي هو (مدير السياسة الاقتصادية)، وكان تحت سلطة پول بريمر (Wethington 2019).

تتمّ عملية إعادة الهيكلة (Wethington 2019). وكانت (CPA) تعتقد حينها أنّه لا يمكن الدفاع عن توفير حصانة محدودة وحسب، وأنّ قضية الدين العراقي تحتاج إلى قرار سريع لتسهيل المشاركة في التجارة الدولية. ولقد ذكرتُ في القسم (3) من هذه الدراسة كيف أنّ الأطراف الدائنة في العراق كانت تتكون من ثلاث مجموعات: دول نادي باريس، ودول ليست عضوًا في هذا النادي (بما فيها: دول الخليج)، والدائنون التجاريون؛ ولكلّ مجموعة من هذه المجموعات مطالبات كبيرة (انظر: الجدول 5).

وفي (كانون الثاني/ديسمبر 2003) تمّ تعيين جيم بَيكر مبعوثًا خاصًّا للضغط على دائني العراق سعيًا إلى تخفيف الدين العراقي بواسطة الجهود السياسية ووضع أسس عملية إعادة الهيكلة؛ فاستهدف الدائنين الرئيسيين الذين كان يتوجّب الانخراط معهم لاحقًا. وفي أواخر العام (2003) اجتمعت ثلاثة أطراف مؤثّرة في الحكومة الأمريكية للتعامل مع هذه القضية: وزارة المالية (للتعامل مع المسائل المالية)، ووزارة الخارجية (للتعامل مع المسائل الدبلوماسية)، ومجلس الأمن القومي (لتمثيل السلطة التنفيذية).[45] وترأّس بَيكر مجموعة تضمّنت وزير المالية العراقي ومحافظ البنك

[45] وبالإضافة لذلك، كان المفاوضون الأمريكيون في المفاوضات مع نادي باريس ينتمون بشكل مشترك إلى وزارتي المالية والخارجية (Pam 2019; Lowery 2019).

المركزي، وجابت المجموعة العالم من أجل التوافق على عملية إعادة الهيكلة (Lowery 2019; Wethington 2019)، وذلك بينما كانت وزارة المالية الأمريكية تشرف على الجرد الأوّلي للدين العراقي، لأنّه ما من أحد كان يعلم حينها مقداره (المصدر السابق).[46]

وفي أوائل العام (2004) بدأت عملية طلب عطاءات توظيف مستشارين قانونيين منفصلين لصالح العراق، وتمّ تعيين شركة (كليري گوتليب) لهذا الغرض في (حزيران/يونيو 2004) (Deeb 2007, p. 4). وكان دور لي بوكهايت، والذي أدار فريق الشركة، يتمثّل في إدارة عملية إعادة هيكلة الدين العراقي وتنظيم عمل المستشارين الماليين الآخرين (Buchheit 2019). وفي اللقاء الأوّل بين البيت الأبيض ووزارة المالية الأمريكية وصندوق النقد الدولي وشركة (كليري گوتليب) كان الموضوع الرئيسي للنقاش هو ما إذا كان يمكن الإعلان بأن الدين العراقي (لاشرعي)، وهو إعلان يعني ضمنيًا نزع الشرعية عن الدين، وقد يؤدّي إلى إلغائه كلّيًّا. وكان هنالك حديث في أعلى مستويات البيت الأبيض حول إعلان (لاشرعية) الدين العراقي، ووصل الأمر حتّى إلى اقتراح وزير المالية الأمريكي جون سنو ذلك بشكل علني

[46] وكانت عملية الجرد صعبة كما سأشرح لاحقًا؛ وقد بدأت بالنظر في سجلّات الوزارات والبنك المركزي وتوجيه استفسارات للدول الأخرى حول مقدار ما تعتقد بأنّ العراق يدين لها به من ديون.

(Momani and Garrib 2010, p. 158-9). وتولّد عن هذه الرغبة الكثير من الدعم والجدل في عالم المراكز البحثية (مثلًا: Adams 2004) والأوساط الأكاديمية، كما بيّنته سلسلة من المقالات التي ظهرت في الأعوام التالية (مثلًا: Jayachandran and Kremer 2006; Damle 2007; Gelpern 2007; Buchheit et al. 2007).[47] وعلى الرغم من أنّ الولايات المتّحدة كان يبدو عليها في العلن أنّها تدعم فكرة إعلان (لاشرعية) الدين العراقي، فإنّ المؤسّستين المعنيّتين مباشرة بهذا الأمر (وزارة المالية الأمريكية وصندوق النقد الدولي) لم تناقشه كثيرًا في اجتماعاتهما المغلقة، بل إنّ صندوق النقد الدولي رفض الفكرة علنًا (Rajan 2004)، ورأتا أنّ من الأكفأ اللجوء إلى العملية المعيارية لتخفيض الدين (Wethington 2019).

وكانت مشورة المستشارين القانونيين ضدّ مبدأ (الدين اللاشرعي)، ووقف صندوق النقد الدولي ووزارة المالية الأمريكية بقوّة إلى جانب الاستعاضة عن ذلك بعملية معيارية لإعادة هيكلة الدين (Marcus 2019)؛ ولم تكن هذه المعارضة تستند إلى غياب مسوّغات (لاشرعية) الدين، فالقسم (3) من هذه الدراسة يبيّن أنّ

[47] المراجع المذكورة تشير إلى مقالات منشورة. ومن يرغب بالاطّلاع على الجدل الراهن يمكنه أن يرجع، مثلًا، إلى مجلّة التمويل والتنمية (Finance and Development) (عدد حزيران/يونيو 2005، 42/ 2)، حيث احتوى قسم (رسالة إلى رئيس التحرير) مناقشات بين عدد من الكتّاب الذين ذكرتُهم.

العراق من الحالات القوية في هذا الاعتبار، بقدر ما كانت ناتجة عن الرغبة في تفادي ما قد يؤدّي إليه ذلك من تعقيدات غير ضرورية لعملية إعادة الهيكلة (Buchheit 2019)؛ فالكثير من البلدان في كلّ أرجاء العالم تبيع السلع والأسلحة بالدين للمستبدّين، ورأى بوكهايت أنّ أغلب أعضاء نادي باريس قد يغادرون المفاوضات في حالة إعلان (لاشرعية) الدين العراقي. ويُضاف إلى ذلك أنّ هذا المبدأ يفتقر إلى الأساس القانوني (Buchheit et al. 2007)، ومن شأنه أن يكون أشبه بالدخول إلى "حقل ألغام من التعريفات" (Buchheit 2019) بسبب الحاجة حينها إلى إثبات وجود سابقات قانونية للأجزاء اللاشرعية من كتلة الدين العراقي. وعليه، جرى اتّخاذ قرار باعتماد عملية معيارية لإعادة الهيكلة، ولم ينتقل هذا النقاش قطّ إلى مجلس الأمن القومي في البيت الأبيض (Buchheit 2019).[48]

وكان هنالك سبب آخر ضدّ مبدأ (الدين اللاشرعي)، وهو أنّه لم تكن ثمّة حاجة في الواقع إلى هذا المبدأ لشطب مبالغ كبيرة من الدين، بالنظر للتوافق السياسي الحاصل (بين أعضاء التحالف على الأقلّ). وفي (تشرين الأوّل/أكتوبر 2003) نظّمت الولايات المتّحدة مؤتمرًا لحشد الدعم المالي لإعادة هيكلة الدين العراقي. ويبيّن

[48] هنالك روايات متفاوتة إلى درجة ما حول مقدار الدعم الذي حظيت به الفكرة.

(الجدول 6) خلاصة التعهّدات المقطوعة بشأن حصص من الدين المستحقّ.

(الجدول 6): التعهّدات المقطوعة في مؤتمر المانحين الدولي من أجل العراق (تشرين الأوّل/أكتوبر 2003).[49]

الدائن	التعهّدات الكلّية (مليار دولار)	الدين المستحقّ (مليار دولار)	النسبة المئوية للمساعدة المتعهَّد بها من الدين
نادي باريس	25	39	%65
دول الخليج	1	53	%3
دول أخرى (ليست عضوًا في نادي باريس)	0	17	%1
صندوق النقد الدولي	3	-	
البنك الدولي	4	-	
الدين التجاري	-	20	
الإجمالي	34	128	%27

وفي (28 حزيران/يونيو 2004) انتقلت السلطة بشكل رسمي إلى العراقيين مجدّدًا؛ وجرى اتّخاذ قرار بأنّ نادي باريس هو الموضع

[49] المصدر: (Momani and Garrib 2010, p. 160; U.N.).
ملاحظة: قدّم صندوق النقد الدولي والبنك الدولي نطاقًا من المساعدات، بلغ إجماليّها (1 مليار دولار) لكلٍّ منهما، والجدول يحتوي على متوسّط المساعدات.

الأفضـــل للبدء بمفاوضـــات إعادة الهيكلة.[50] وكانت عملية إعادة الهيكلة تسير دون تخطيط، إذ كانت تنطلق من المواضع التي يجري فيها التوصّـل إلى صـفقة، وكان السـبب التكتيكي لهذا الوضـع هو أنّ كلّ صـفقة من صـفقات نادي باريس كانت تحتوي على بند يضـمن المسـاواة في المعاملة،[51] أي: أنّ الصـفقة تُعتبَر "سـقفًا" لا يمكن أن تتجاوزه أيّة صـــفقة أخرى مع الدائنين الآخرين، وهذا يعني ترجيح اتّباع الآخرين للمسـار ذاته (Wethington 2019; Buchheit 2019). وكان لكلّ أعضـاء نادي باريس ديون على العراق، وكان هنالك تمثيل جيّد للتحالفات الجغرافية-السياسية للتحالف بعد الجولات الدبلوماسية الأولى التي قام بها جيم بَيكر (Pam 2019). ومن الطبيعي أن لا يكون هنالك الكثير من الأصـدقاء للدول التي تجري عمليات لإعادة هيكلة ديونها، فهي تدين لهم جميعًا بالمال، لكنّ الحالة العراقية كانت مختلفة عن غيرها، إذ افتُتِحت مفاوضـات نادي باريس باسـتعداد الولايات المتّحدة للوقوف إلى جانب العراق، مع رغبة البعض في مجلس الأمن القومي (والـذي كان يمثّـل البيـت الأبيض) بتخفيف

---

[50] شـاركت في عملية إعادة هيكلة قروض نادي باريس ثماني عشرة دولة عضـو في النادي، وهي: أسـتراليا، والنمسـا، وبلجيكا، وكندا، والدنمارك، وفنلندا، وفرنسـا، وألمانيا، وإيطاليا، واليابان، وكوريا الجنوبية، وهولندا، وروسيا، وإسبانيا، والسويد، وسويسرا، والمملكة المتّحدة. وحضر بصـفة مراقب كلٌّ من: الولايات المتّحدة الأمريكية، والنرويج، والبنك الدولي، ومؤتمر الأمم المتّحدة للتجارة والتنمية (UNCTAD)، والمفوّضـية الأوروبية، وصـندوق النقد الدولي، ومنظّمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي (OECD).

[51] راجـع (http://www.clubdeparis.org/en/communications/page/the-six-principles) (جرى الدخول إلى الموقع في 26 تمّوز/يوليو 2019).

الدين المستحقّ على العراق، بل ربّما كانوا يرغبون بشطبه كلّيًّا (Buchheit 2019). وكانت الولايات المتّحدة متحمّسةً للتوصّل إلى نتيجة بالإجماع، وكان نادي باريس المكان الأفضل لتحقيق هذه النتيجة (Wethington 2019).

4. 2. مفاوضات نادي باريس

يُعتبَر نادي باريس أداةً مناسبة لعمليات إعادة هيكلة الدين السيادي، إذ أجرى (433) صفقة مع (90) بلدًا منذ تأسيسه في العام (1956).[52] وكان العراق يتطلّب نوعين من إجراءات تخفيف الدين: معاملة التدفّق، وخفض كتلة الدين؛ وكان من السهل نسبيًا القيام بالإجراء الأوّل منهما، لأنّ العراق لم يكن يسدّد دينه الراهن؛ ولكنّ العادة جرت في نادي باريس على تناول معاملة التدفّق قبل خفض الدين، وكانت الحالة العراقية غير طبيعية لأنّها اقتضت خفض كتلة الدين أوّلًا (Lowery 2019; Marcus 2019). وجرى التعامل مع العراق وفقًا لمقاربة إيڤيان (Evian Approach)، وعُرِض عليه "المعاملة الشاملة للدين"، أي: تخفيض الدين دون شروط معيارية (المصدر

[52] راجع (http://www.clubdeparis.org/en) (جرى الدخول إلى الموقع في 12 تمّوز/يوليو 2019). ويقع مقرّ نادي باريس في وزارة المالية الفرنسية في باريس. وللاطّلاع على تاريخ هذا النادي يمكن الرجوع إلى (Cheng et al. 2018).

السابق).[53] ولم تحصل المقاربة على الموافقة إلّا في (تشرين الأوّل/أكتوبر 2003) واستعاضت عن المؤشّرات الاقتصادية بتحليل استمرارية القدرة على تحمّل الدين (Debt Sustainability Analysis: DSA) المعتمد في حالة البلدان المثقلة بالديون (Weiss 2011, p. 5-6)؛ وتطلّب ذلك تقديم صندوق النقد الدولي لتحليل (DSA)، فاستُعين بصندوق النقد الدولي في أوائل العام (2003) لأمرين: (1) إعداد تحليل (DSA) لعملية إعادة الهيكلة، و(2) تحضير العراق ليكون طرفًا في اتّفاقية استعداد ائتماني (Stand-By Agreement) (Wethington 2019; IMF 2004).[54]

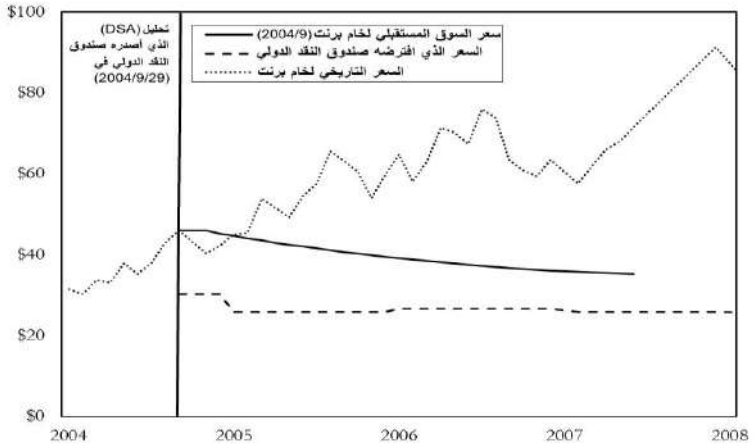
وعليه، فإنّ ملاءة العراق (أي: قدرته على دفع ديونه) تستند إلى تحليل (DSA)، وهو تحليل كان يعتمد بشكل كبير على افتراضات تتعلّق بأسعار النفط وإنتاجه. وكانت الحكومة العراقية تحصل على كلّ عائداتها من مبيعات النفط، ففي المدّة (2005-2007) جاءت (94%) من العائدات من مبيعات النفط الخام (بإجمالي بلغ 96 مليار دولار) (GAO 2008, p. 2). ولهذا فإنّ دقّة الافتراضات كانت ضرورية

[53] راجع أيضًا (http://www.clubdeparis.org/en/communications/page/evian-approach) (جرى الدخول إلى الموقع في 23 تمّوز/يوليو 2019).

[54] حدث اللقاءات بين صندوق النقد الدولي وسلطة التحالف المؤقّتة خلال ربيع العام (2004) في عُمان وبيروت وأبوظبي ولندن (Wethington 2019).

لتحليل اســـتمرارية القـدرة على تحمّـل الـدين. وقـد كانـت الرغبـة الأمريكية بتخفيف أعباء الدين المسـتحقّ سـببًا في ممارسـة الفريق المفاوض لضــغوط ســياســية من أجل تخفيض قدرة العراق على سداد خدمة الدين. وافترض صندوق النقد الدولي (IMF 2004) سعرًا لبرميل النفط بلغ (26 دولارًا) بشكل دائم؛ و(الشكل 4) يبيّن السوق المستقبلي لخام برنت، بالإضافة لسعر النفط خلال المفاوضات. وكان ســعر برميل النفط (46 دولارًا) عند إصــدار تحليل (DSA)، ثمّ ارتفع خلال العامين (2005) و(2006)، لكنّ السـعر المفترض لم يتغيّر خلال المفاوضات، على الرغم من أنّ سعر برميل النفط تخطّى (60 دولارًا).

(الشكل 4): السعر الذي افترضه صندوق النقد الدولي لبرميل النفط في مقابل البنية الواقعية للشروط.[55]



وفي (تمّوز/يوليو 2004) انطلقت اللقاءات الأوّلية للعاملين في نادي باريس بخصوص الدين العراقي، وجرت اللقاءات الثنائية في خريف العام نفسه. وقد جرت العادة في نادي باريس أن تكتمل المفاوضات في غضون يوم واحد، وأن لا تزيد عن ثمانية وأربعين ساعة (Buchheit 2019; Marcus 2019)؛ لكنّ المفاوضات بشأن الدين

[55] المصدر: (Bloomberg; IMF).
ملاحظة: السعر التاريخي للنفط هو السعر الفوري لخام برنت خلال المدّة (2004-2008). والسعر الذي افترضه صندوق النقد الدولي مأخوذ من تحليل (DSA) الذي أصدره في (29 أيلول/سبتمبر 2004).

العراقي استغرقت أكثر من أسبوع، وتطلّبت بضعة أشهر من التحضيرات.

ومن القضايا التي نوقِشت في المفاوضات: الاختلاف الجوهري بين التحالف (والذي تقوده الولايات المتّحدة الأمريكية والمملكة المتّحدة) وبين البلدان الأخرى التي ليست عضوًا في التحالف (وعلى رأسها البلدان الأوروبية وروسيا)؛ إذ اعتبر الأوروبيون أنّ تحليل (DSA) الذي قدّمه صندوق النقد الدولي خيالي، وذلك بسبب الفارق الشاسع الذي يفصل افتراضات سعر النفط عن الواقع (Buchheit 2019). ولم يكن العراق يمتلك من السيولة النقدية ما يكفي لعقد صفقة من النوع (نقد مقابل دين)، فكان يجب على الصفقة المنتَظرة أن تكون من النوع (دين مقابل دين). وكان "عرض العطاء" لتخفيض الدين ضمانًا للسداد ضمن المفاوضات (95%) من القرضين الأمريكي والبريطاني، و(50%) من القرضين الأوروبي والروسي؛[56] لكنّ التخفيض بنسبة (80%) كان النتيجة المرجّحة منذ البداية، إذ كان الوفد الأمريكي ورئيس نادي باريس قد اتّفقا مسبقًا على الرقم باعتباره تسوية واقعية (Wethington 2019). وكان الوفد

[56] دفع پول وولفويتز أوّلًا باتّجاه شطب الدين كلّيًا، ثمّ خفّض العرض الافتتاحي إلى (95%) بالاتّفاق مع المملكة المتّحدة (Buchheit 2019; Momani and Garrib 2010, p. 162). وتنازل البيت الأبيض عن القرار النهائي لوزارة المالية.

الأمريكي مستعدًّا للتفاوض مع أيّ طرف يرغب بالشطب الكامل، ولا سيّما العراقيين وبعض أقسام الحكومة الأمريكية (المصدر السابق)، وكانت الأمانة العامّة لنادي باريس تحاول جعل الأوروبيين والروس يزيدون النسبة عن (50%)، بينما يتفاوض الوفد الأمريكي مع الباقين للوصول إلى (80%) (Wethington 2019; Weiss 2011, p. 6).[57]

اتّسم مناخ المفاوضات بالتوتّر، وكانت روسيا آخر الدائنين الممانعين، وكان هنالك دائمًا شعور عام حينها بأنّه يمكن التوصّل إلى تسوية معقولة من خلال الدبلوماسية (Buchheit 2019). وفي قمّة التعاون بين دول آسيا والمحيط الهادئ (چيلي، تشرين الثاني/نوفمبر 2004) انخرط الرئيس الأمريكي جورج بوش شخصيًا في عملية التوصّل إلى صفقة مع الرئيس الروسي فلاديمير پوتين، وتطلّب الأمر ثلاثة لقاءات ثنائية على هامش القمّة قبل أن يوافق الرئيس پوتين على تخفيض (80%) من القيمة الاسمية (Pam 2019; Khalaf 2004).[58] وفي الحقيقة، كان آخر الممانعين في نادي باريس هو العراق، إذ حاول إنجاز شطب كامل للدين (Wethington 2019). والتقى كلّ الدائنين في (الأحد 21 تشرين الثاني/نوفمبر 2004) في باريس، متوقّعين

[57] عمل الوفد الأمريكي على "إحضار" بعض الدائنين الممانعين أيضًا (Wethington 2019).

[58] لم يكن وزير المالية الروسي يجيب على الاتّصالات حتّى الانتهاء من الصفقة، ولأسباب مجهولة.

توقيع الاتّفاق، لكنّ العراق مانع ولم يوافق إلّا قبل بضع ساعات من انقضاء الموعد النهائي (المصدر السابق).[59] وأُبرِمت صفقةٌ وفقًا للشروط الآتية كما أشارت إليها محاضر الاتّفاق (Paris Club 2004):

- تخفيض الدين العراقي بنسبة (80%) على ثلاثة شرائح:
  1. شطب (30%) من الدين فورًا، بدءًا من (1 كانون الثاني/يناير 2005).
  2. إعادة جدولة (30%) إضافية من الدين على (23) عامًا، مع مهلة سماح مقدارها (6) أعوام مشروطة بموافقة برنامج معياري لصندوق النقد الدولي.
  3. إعادة جدولة (20%) من كتلة الدين الأوّلي بعد ثلاثة أعوام بشروط مماثلة، مشروطة بمراجعة برنامج صندوق النقد الدولي (ولكن بدون قياس القدرة المالية).
- مهلة سماح مقدارها (6) أعوام للدفعات الرئيسية، ومهلة سماح مقدارها (3) أعوام لدفعات سعر الفائدة (الكلّية والجزئية).

[59] تكوّن وفد التفاوض العراقي من وزير المالية (عادل عبدالمهدي) ومحافظ البنك المركزي (سنان الشبيبي) والمستشارين القانونيين من شركة كليري گوتليب (يمثّلهم: لي بوكهايت).

- سعر فائدة يبلغ (6%).
- مبادلات طوعية من النوع (دين مقابل دين).
- المساواة في المعاملة مع الأطراف الدائنة الخارجية الأخرى.
- تخفيض نسبة صافي القيمة الحالية للدين بمقدار (89.75%).

وكانت الصفقة أقسى على الدائنين بالمقارنة مع غيرها من عمليات إعادة هيكلة الديون التي جرت في الحقبة نفسها؛ ويبيّن ستورزْنِگر وزِتِلمايَر (Sturzenegger and Zettelmeyer 2008) أنّ التخفيضات على الديون التي أعيدت هيكلتها في المدّة (1998-2005) تفاوتت من (13%) في حالة الأوروگواي (2003) إلى (73%) في حالة الأرجنتين (2005). وكان تخفيض الدين يجري بشكل موزَّع، ولا يحدث بشكل مسبق، وذلك في الغالب لأسباب تتعلّق بالمحاسبة والموازنة، فلكلّ دولة قواعدها المختلفة في المحاسبة، ولذلك فإنّ تخفيض الدين يؤثّر على كلّ دولة بشكل مختلف (Lowery 2019). ويتيح توزيع التخفيض أن تجري المحاسبة على نحو تتوزّع فيه الخسائر على أعوام عديدة (Festekjian 2019). وهنالك عدد من البلدان، وأبرزها ألمانيا، لم تخفّض قروضها، لأنّ أيّ تخفيض من

شـــأنه أن يؤثّر على الموازنة في العام الأوّل إذا جرى تطبيقه بشـــكل كامل منذ البداية (Kelleners 2012; Lowery 2019).[60]

وجرت الاســتعانة بشركة (لازارد فرير) كمســتشــار مالي لتنفيذ الصفقة. وفي (كانون الثاني/ديسمبر 2004) تخلّت الولايات المتّحدة الأمريكية عن كلّ دينها الذي تطالب به (4.1 مليار دولار) (Weiss 2011, p. 6)، بينما قامت كلّ البلدان الأخرى الأعضاء في نادي باريس بإعادة هيكلة ديونها وفقًا للشروط الأوّلية.[61] وكانت الخطوة التالية هي التركيز على باقي الدائنين. وبعد أن حصــل العراق في نادي باريس على تخفيض مقداره حوالي (90%) من صافي القيمة الحالية للدين، كان قد حدّد الشروط التي يعرضها على الدائنين الآخرين.

4. 3. مفاوضات الديون الثنائية (خارج نادي باريس)

ضــمّت مجموعة القروض الثنائية فئتين: دول الخليج، والبلدان غير المنضوية في نادي باريس (كالصين). وكانت دول الخليج صاحبة الكتلة الإجمالية الأكبر من الديون (53 مليار دولار). ووظّف العراق شركة (هوليهان لوكي هوارد أند زوكين) كمســتشــار مالي في هذه

[60] إنّ تخفيض الدين يجري التعامل معه على أنّه ضربة طالت العائدات، حتّى وإن كانت القروض في السجلّات منذ أعوام عديدة وأصبح من الواضح أنّه لا قيمة لها.

[61] في العام (2011) توصّل العراق إلى تسوية مع بعض المواطنين الأمريكيين بشأن أضرار طالتهم في حرب الخليج الأولى. (State Department 2011).

المفاوضات، فأشرفت على إطلاع دول الخليج بمستلزمات الصفقة مع نادي باريس (Pam 2019). وقد افترض تحليل (DSA) الذي أجراه صندوق النقد الدولي المساواة في المعاملة من كلّ الدائنين الآخرين، وقد كانت البلدان الأخرى جميعها تتمتّع بعضوية الصندوق، ممّا ساعد على التوصّل إلى اتّفاقيات مبدئية مع الدول ذات القروض الثنائية، وكان هذا الأمر يعني أنّه حتّى لو لم تقم هذه الدول بإعادة هيكلة قروضها فلن تقف في وجه تقدّم عملية إعادة هيكلة الدين العراقي (المصدر السابق). وكانت النقطة الرئيسية في هذا المجال هي فقرة "دليل المديونية"، وهي تعني أنّ كلّ قرض جديد يحلّ محلّ أيّ عقد قديم (Deeb 2007, p. 7)، وبهذا يزول الدين القديم ويكون للعراق كتلة من الدين الخارجي المعلوم.

وتوصّل أغلب صغار الدائنين إلى تسويات خلال الأعوام القليلة التالية، فقبلت بشروط نادي باريس كلٌّ من: جمهورية الچيك، وهنگاريا، وإندونيسيا، وماليزيا، ورومانيا، وجنوب إفريقيا؛ وذلك بينما كانت هنالك تسويات بشروط شبيهة بشروط نادي باريس قبلت بها كلٌّ من: بلغاريا، والبوسنة، وصربيا، وسلوڤينيا؛ وذلك في ما يخصّ الدين الذين يديه به العراق لجمهورية يوغسلافيا السابقة.[62]

[62] كانت التسويتان متماثلتين بالجوهر؛ إلّا إنّ بعض الدول رضيت بالمزيد من التخفيض مقابل الحصول على بعض المبالغ النقدية مسبقًا.

أمّا سلوفاكيا وقبرص ومالطا فشطبت قروضها كلّيًا (SIGIR 2008, p. 138). واستغرقت دول أخرى وقتًا أطول لتسوية قروضها، فالصين أعادت في العام (2010) هيكلة مطالباتها البالغة (8.5 مليار دولار) بعد أن كانت تعهّدت بذلك قبل وقت طويل يعود إلى العام (2007) (AP 2010). وشطبت الإمارات قروضها البالغة (4.2 مليار دولار) في العام (2012) (Dajani 2012). وكان من الصعب التوصّل إلى تسوية مع مصر، فتأخّر الأمر حتّى العام (2015)، ولكنّها لم تفعل ذلك إلّا في مقابل حصص من النفط (Aman 2015)، وكانت المشكلة المستعصية هي جمود المفاوضات بسبب الخلاف على حوالات العاملين المصريين في العراق، إذ جرى تسليم الحوالات إلى المصارف العراقية لكنّها تعرّضت للسرقة قبل إرسالها إلى مصر (Marcus 2019)، ولم يكن من الواضح ما إذا كان بالإمكان تعريف الحوالات كدين، فتوقّفت المفاوضات؛ وقد استغرقت الدول ذات المشكلات المستعصية المماثلة وقتًا طويلًا للوصول إلى تسويات.

كان أكبر الدائنين في دول الخليج هم: المملكة العربية السعودية (39 مليار دولار)، والكويت (8 مليار دولار)، وقطر (1.5 مليار دولار)، والأردن (1.3 مليار دولار)؛ ولم تقم أيّة دولة منها بإعادة هيكلة ديونها حتّى الآن. وقد عارضت دول الخليج تخفيف أعباء الدين العراقي في أواخر العام (2003)، لأنّها كانت الطرف المتضرّر من

حروب صدّام (Momani and Garrib 2010, p. 167). وقد صدرت بعض التعهّدات الخفيفة لإعادة هيكلة ديونها وفقًا لشروط نادي باريس عندما بلغت محادثات إعادة الهيكلة ذروتها في أواخر العام (2004)، ولكن دون أن تتمخّض هذه التعهّدات عن نتائج تُذكَر. بل إنّ العراق والسعودية لم يتمكّنا حتّى من الاتّفاق على مقدار الدين المستحَقّ (المصدر السابق، p. 168). وما تزال السعودية حتّى وقت إعداد هذه الدراسة (2019) تعتقد بأنّ لها دينًا لدى العراق، إذ أنكر عادل الجبير، وزير الخارجية السعودي، شطب أيّ شيء (Memo 2017). أمّا الكويت، وهي ثاني أكبر الدائنين، فلقد رفضت التزحزح عن موقفها أيضًا؛ وكذلك فعلت قطر. ولقد تكبّد العراق قسمًا كبيرًا من دين للكويت بسبب حربه ضدّها، وقد ربطت الكويت قضية الدين بالاعتراف باستقلالها الوطني. وليس هنالك دليل يشير إلى أنّ الكويت أو قطر قد أعادتا هيكلة الدين العراقي رسميًا، وذلك على الرغم من الضغط الدولي الكبير الذي مورس سابقًا. وللأردن مطالبات كبيرة، وذلك بسبب شراكتها التجارية مع العراق على المدى البعيد (Marcus 2019)، لكنّها لم تقدّم أيّ وثيقة بهذا الشأن. وما تزال هذه الدول تطالب بالديون المستحقّة، ومن المفترَض أنّ

هنالك سببًا منعها من التقدّم بعروض لمعالجة هذه المسألة، وربّما يتعلّق السبب بانعدام الأهلية.[63]

وبحلول العام (2008) اكتملت آخر مرحلة من مراحل تخفيض ديون نادي باريس. وبحلول العام (2019) كان (65) دائنًا سياديًا، من أصل (73)، قد أعيدت هيكلة ديونهم، ولم يتبقّ سوى ديون تتكوّن في الأساس من الدين الخليجي الذي لمّا يُسدّد بعد.[64] وفي أواخر العام (2008) لم يعد تراكم الدين العراقي من الأولويات، وذلك بالتوصّل إلى تفاهم ضمني على أنّ دول الخليج لن تضغط من أجل سداد ديونها (Lowery 2019; Marcus 2019). وبحلول العام (2019) انتهت مدّة حصانة النفط العراقي، ومن النادر بين الدول أن تلاحق بعضها بعضًا لسداد الديون.

4. 4. المطالبات التجارية

كان التعامل مع نادي باريس والحكومات الأخرى نوعًا من الممارسة السياسية الرفيعة، أمّا عملية إعادة الهيكلة الدين التجاري فكانت ذات طابع إجرائي أشدّ (Wethington 2019). وطُرِحت صيغة

[63] ربّما لأنّ القروض تنتهك عقوبات منظّمة الأمم المتّحدة.

[64] جاء في البيان الصحافي الصادر عن نادي باريس في (22 كانون الأوّل/ديسمبر 2008): "نادي باريس ينجز المرحلة الثالثة من تخفيض الدين العراقي". ولم أتمكّن من العثور على دليل لإعادة هيكلة الدين العراقي من قبل الدول الدائنة الآتية: البرازيل، اليونان، الأردن، الكويت، باكستان، بولندا، قطر، السعودية، تركيا.

عروض التسوية في العام (2005)، وجرى تثبيتها وفقًا لشروط نادي باريس، مع الاستعانة بمصرفي (جَي. پي. مورگان) و(سيتي) كمستشارَين ماليَّين للتعامل مع ما يُسمّى (نادي لندن) الذي يضمّ الأطراف الدائنة التجارية الكبيرة.[65] وكانت الحكومة العراقية هي من حدّد بنية الصفقة، اتّباعًا منها لنصيحة جَي. پي. مورگان وسيتي وكليري گوتليب (Pam 2019). وكانت العوامل المحدّدة لبنية الصفقة:

(1) خدمة الدين المستحقّة سابقًا (أي: مقدار ما يطالب به كلّ دين من الفائدة المستحقّة).
(2) معرفة ما إذا كانت هنالك إمكانية لتبادل الدين مقابل مبلغ نقدي أو دين.
(3) كيفية التوصّل إلى توافق بشأن المطالبات.

وتقرّر أن تحصل كلّ مطالبة على (10.25%) من قيمتها المستحقّة، على أن يُعتبَر الدين مستحقًّا لسعر فائدة ثابت من تاريخ التخلّف عن السداد (سعر ليبور + 75 نقطة أساس) وفقًا

[65] لا يتماثل وضع العراق مع وضع معظم التسويات التي أجراها نادي پاريس، حيث يغادر الدائن وهو يرغب بالتخلّص من فقرة المساواة في المعاملة، إذ استُخدِمت هذه الفقرة لإجبار الدائن التجاري على القبول بالصفقة (Buchheit 2019).

لمنهجية التوافق التي طوّرها المستشارون الماليون.[66] ولم يكن من المهمّ ما إذا كان للدين عقد يحتوي على الفائدة المستحقّة في السابق، إذ جرى التزام المساواة في المعاملة مع كلّ المطالبات. ومارست المصارف الفرنسية جهودًا كبيرة لضمان الالتزام بالعقود في حساب الفرق عن سعر ليبور، إذ تستفيد من هذا الالتزام المصارف وكبار المطالبين على حساب المطالبين الأصغر حجمًا، لكنّ هذه الجهود لم تنجح في مقابل مبدأ المساواة في المعاملة (Buchheit 2019). وكانت أغلب المطالبات التجارية الصغيرة قروض تبادل تجاري، ولم يرد في عقودها ذكر لسعر الفائدة (Festekjian 2019)؛ أمّا الأطراف الدائنة الأكبر حجمًا، وأغلبها من المصارف الأوروبية، فكانت تمتلك خطابات اعتماد أو قروضًا مباشرة، ممّا جعل سعر الفائدة المستحقّة صفقة جيدة لكلّ المطالبات التجارية بالديون.[67]

ولم يكن العراق يمتلك ما يكفي من المبالغ النقدية لسداد كلّ المطالبات، فأصبحت الصفقة المعتمدة (تبادل دين مقابل دين) (المصدر السابق)؛ وأُصدِرت سندات مقابل الديون التي أُعيدت

[66] راجع: منهجية التوافق، المستند (C)، في الموقع الإلكتروني (http://www.eyidro.com/recon-method.pdf) (جرى الدخول إلى الموقع في 23 تمّوز/يوليو 2019).

[67] توزّعت المطالبات على عملات مختلفة، وفي مقدّمتها الدولار الأمريكي والين الياباني والعملات الأوروبية، وجرى التوصّل إلى صيغة لتحويل العملات القديمة إلى اليورو، لأنّ المطالبات تعود إلى تاريخ يسبق اعتماد اليورو (Festekjian 2019).

هيكلتها، على أن ينحصر الأمر بكبار الدائنين، فكلّ من يدين له العراق بأكثر من (35 مليون دولار) عُرِض عليه مبدئيًا صفقة (دين مقابل دين)، أمّا الدائنون الأصغر حجمًا، والذين لا يسمح القانون لهم بحيازة السندات الخارجية، فقد استلموا مبالغ نقدية. ولقد كان مصرفا جَي. پي. مورگان وسيتي، واللذان يشكّل الاتّجار بالسندات الخارجية جزءًا من عائداتهما، يفضّلان إصدار السندات، ولكنّهما لم يحصلا على الدعم إلّا من بعض العراقيين، وذلك على المستوى الرسمي على الأقلّ (Chung and Fidler 2006). ونصح القانونيون بعدم اتّباع طريقة (تبادل دين مقابل دين)، لأنّ كلّ نشرات اكتتاب السندات كانت تحتوي على إفصاح بتقييم المخاطر، ولم يكن هذا الإفصاح ليتوافق مع الدعاية الترويجية التي كان يطلقها البيت الأبيض في العام (2005). واقترحت شركة كليري گوتليب، لأسباب سياسية، أن تكون كلّ العروض بمبالغ نقدية وفقًا لشروط تقارب شروط نادي باريس (Buchheit 2019). ورغب القانونيون أيضًا بتضمين شروط إجراء جماعي (Collective Action Clauses: CAC) على الرغم من أنّه لم يكن يوجد حينذاك سوى سند واحد يجري تبادله مقابل سند قسيمة بنسبة (5.8%) يستحقّ السداد في العام (2028)؛ وكان السبب من وراء ذلك هو أن يسهل على العراق عملية إعادة فتح إصدار السندات، أو إصدار المزيد منها في المستقبل عند

الحاجة إليها. وانتهى الأمر بتسوية، إذ لم يكن مصرفا جَي. پي. مورگان وسيتي ليقبلا إلّا بإصدار وحيد لشروط (CAC)، وهو الإجراء المعياري في السوق حينذاك، عوضًا عن إصدار جيل ثانٍ من هذه الشروط (المصدر السابق).[68] ولم يرَ القانونيون في الجيل الأوّل من شروط (CAC) خرقًا للصفقة حينذاك، ولم يمارسوا الضغوط لتغييرها (المصدر السابق).

وكانت القضية الرئيسية في تسوية المطالبات التجارية تتعلق بالتوصّل إلى التوافق حول الدين المستحقّ.[69] وتمّ تعيين شركة إرنست أند يونگ (E&Y) كمدير لعملية التوصّل إلى توافق، ومارست عملها من الأردن. وكان على الدين أن يحقّق أحد الشروط الآتية كي يتمتّع بالأهلية:[70]

(1) دليل على اتّفاق مكتوب.

---

[68] وهي تُدعى أيضًا بالجيل الأوّل من شروط (CAC)، ويجري فيها العمل ضمن إصدار لوحده من السندات عوضًا عن نطاق كامل منها (راجع القسم 2 من هذه الدراسة).

[69] كانت شركة كليري گوتليب تعلم بوجود سابقات متعدّدة حول كيفية (عدم) القيام بهذا الأمر؛ ففي العام (1975) طلبت نيجيريا (16 مليون طن) من الإسمنت على أن تصل خلال عام واحد كي تسدّ أزمة في هذه المادّة، وتجاوزت الكمّية المطلوبة طاقة الميناء إلى حدّ كبير (Marwah 2018)؛ وكانت النتيجة: ارتفاعًا كبيرًا خلال مدّة وجيزة في الدين التجاري الذي تجب تسويته، فنشرت الحكومة إعلانًا في الصحف طلبت فيه أن يتّصل بها كل من تدين لهم بالمال، وكان من الطبيعي أن يتّصل بها الكثير من الدائنون، فغرقت بالمطالبات، ووقعت في كابوس مشكلة متشابكة للتوافق على الديون، ولم تستطع أن تتوصّل إلى تسوية إلّا في ثلث المطالبات (Buchheit 2019).

[70] تمّ تبنّي هذه الشروط بالاستناد إلى ما ورد في مذكّرة وزارة المالية العراقية المعنونة (مذكّرة للمطالبين المحتملين)، والمؤرّخة في (30 كانون الثاني/يناير 2008).

(2) جرى تسجيله قبل تاريخ العقوبات (6 آب/أغسطس 1990).[71]

(3) أن تتلاءم مع تعريف القرض.

(4) أن تكون دينًا خارجيًا (معرّفًا باعتباره دينًا بكلّ العملات باستثناء الدينار العراقي).

وكان يمكن تسوية أيّ مطالبة إذا لم تكن قد بيعت وكانت شركة (E&Y) تستطيع توفيقها مع الوثائق المتوفّرة. وبما أنّ الديون كانت شديدة التنوّع، فلقد جرى التزام المساواة في المعاملة معها جميعًا من ناحية الأهلية، بغضّ النظر عن العملة والقوانين الحاكمة. وعلى الرغم ممّا سبق، لم يكن من الممكن التوصّل إلى توافق حول (817) مطالبة من أصل (11,776)، فاجتمعت هيأة تحكيمية خاصّة للتعامل مع هذا الشأن، وكان حكم هذه الهيأة يتّخذ الصورة النهائية منذ لحظة إرسال المطالبة، فجرى القبول بنصف المطالبات تقريبًا (Buchheit 2019). ومن المعتاد في عمليات إعادة الهيكلة الطبيعية أن يكون لدى المُطالِب أرقام من مؤسّسة يوركلير لمقاصّة السندات أو شركة استئمان الودائع ومقاصّتها (DTCC) للمصادقة على مطالبته،

[71] هاهنا مفارقة إلى حدّ ما، فالمدّة القانونية للمطالبات وفقًا لقانوني نيويورك وبريطانيا هي ستّة أعوام، وهذا يعني أنّ المطالبات فقدت صلاحيتها، لكنّ هذه المطالبات استندت إلى العديد من المعايير القانونية المختلفة، ولذلك حدّدت وثيقة عرض التسوية أنّ إرسال المطالبة تعني موافقة صاحب المطالبة على التخلّي عن الحقّ بالمقاضاة.

والتي تكون سـندات خارجية في أغلب الأحيان؛ إلّا إنّ الدائنين في الحالة العراقية جاؤوا إلى دبي والأردن محمّلين بصناديق من الأوراق (Festekjian 2019)، حتّى إنّ أحد المُطالِبين من الهند حضر لقاءً للدائنين في دبي وهو يحمل رسالة فاكس قديمة تحمل مطالبة يرغب بسدادها، فطُلِب منه بلطف أن يرسل مطالبته إلى شركة (E&Y)؛ وحضر رجل آخر كان قد سلّم شحنة من الدجاج المجمّد بقيمة (10,000 دولار) إلى ميناء البصرة صبيحة بدء سريان العقوبات (Buchheit 2019)، ولم يحصل على ثمنها. ومن الجدير بالذكر أنّ عمليات إعادة هيكلة الدين السيادي لا تتضمّن أمثال هذه المطالبات غير العادية.

وما إن جرى الانتهاء من وضع الشروط المعيارية حتّى نشر العراق عرض الدين التجاري في (25 تمّوز/يوليو 2005)، ونظّم مصرفا جَي. پي. مورگان وسيتي لقاءات مع كلٍّ من الدائنين في دبي لتسويق التسوية؛ وكان العرض يتّبع طريقة (القبول الكامل أو الرفض الكامل)، دون أي تفاوض مع لجنة للدائنين. ومع ذلك فلقد أُنشِئت خمس لجان للدائنين، ولم يكن أيٌّ منها يمثّل الدائنين بأجمعهم، وكانت أكبر هذه اللجان، وهي المجموعة التنسيقية لنادي لندن، تمثّل مصارف أوروبا والشرق الأوسط؛ أمّا اللجان الأخرى فكانت: نادي واشنطن، ونادي دائني العراق، واللجنة التنسيقية للدائنين الكوريين،

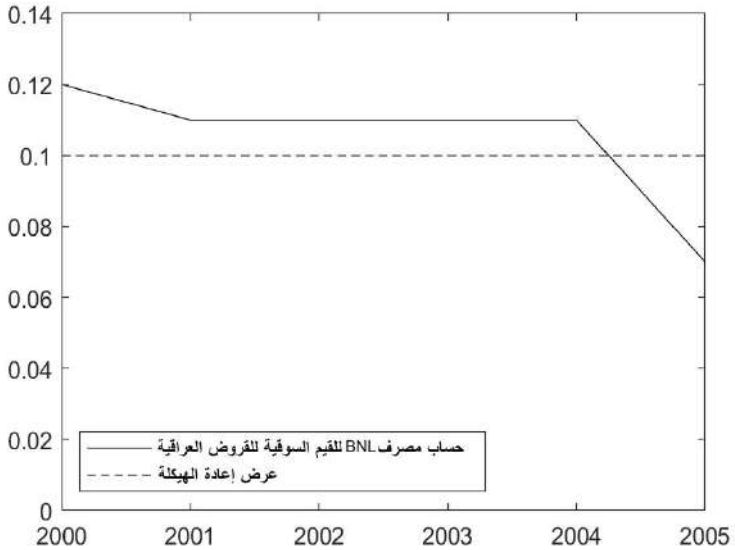
ولجنة الدائنين التجاريين من شمال إفريقيا (Buchheit 2009, p. 211). وكان المستشارون يعتقدون بأنّ التفاوض الفردي يؤدّي إلى نتائج مدمّرة، لأنّه قد ينافي صفقة نادي باريس عند تحسين شروط التسويات. وفي العام (2005) أرسل محافظ البنك المركزي العراقي رسالة إلى إحدى لجان الدائنين طرح فيها مبدأ المساواة في المعاملة، ولم تكن المشكلة التي أبرزها المحافظ في رسالته تكمن في عدم أهلية حجج لجان الدائنين، بل في أنّ (كلّ) حججها ذات أهلية، ممّا يجعل من المستحيل تلبية رغبات مجموعة دون أخرى.[72]

واعتبر جميع الدائنين أنّ العرض العراقي منصف. وإذا أردنا تقييم هذا العرض فيمكننا أن نقارنه بما اعتبره الدائنون الكبار قروضًا في سجلّاتهم، وقد ورد في القسم (3. 1.) من هذه الدراسة أنّ أكبر دائني العراق التجاريين كان المصرف الإيطالي (BNL)، وبلغ إجمالي ديونه (3.4 مليار دولار) (بحساب الفائدة الافتراضية والمستحقّة) على العراق ومصارفه المملوكة للدولة، وقد صُنّفت هذه الديون باعتبارها قروضًا متعثّرة. وكانت القروض تشكّل جزءًا من التقارير السنوية لمصرف (BNL) بدءًا من العام (2000)، محسوبة وفقًا لقيمتها العادلة.[73] وأُدرِجت بشكل صريح وفقًا لقيمتها المستحقّة،

[72] يتوفّر النصّ الكامل للرسالة في (الملحق أ) من هذه الدراسة.
[73] كما يُفترَض.

ويمكن مقارنتها بشكل مباشر مع عرض التسوية. وفي المدّة (2000-2004) قيّم مصرف (BNL) هذه القروض بـ(10% و12%) من قيمتها المستحقّة. وعندما حدث التبادل في العام (2005) استلم المصرف سندات للعام (2028) بقيمة (683 مليون دولار)، وقيّمها بـ(239 مليون دولار) في تقريره السنوي، وانتقلت القروض من خانة القروض "المتعثّرة" إلى القروض "العاملة" (BNL 2005, p. 64). ويبيّن (الشكل 5) عرض إعادة الهيكلة وحساب مصرف (BNL) للقيم السوقية في الأعوام المفضية إلى إعادة الهيكلة. ومن التقييم المحاسبي للمصرف نستدلّ على أنّ عرض (10.25%) من القيمة المستحقّة كان عرضًا منصفًا.

(الشكل 5): حساب مصرف (BNL) للقيم السوقية للقروض العراقية (نسبة مئوية من الفائدة الافتراضية والمستحقّة).[74]



وهـذا لا يعني القول بـأن الـدائنين التجـاريين لم يشـــتكوا من تعرّضـــهم للإكراه؛ إذ اشـــتكوا حقًّـا (Chung 2005)، إلّا إنّهم قبلوا بالعرض أيضًا. وطُرِح عرض تسوية الدين التجاري في (26 تمّوز/يوليو 2005)، وبحلول شـهر (كانون الأوّل/ديسـمبر) من العام نفسـه كان كلّ كبار الـدائنين قـد قبلوا العرض (بإجمـاليٍّ بلغ 14 مليار دولار)، ممّا أطلق بداية المرحلة الثانية من تســـوية ديون نادي باريس، واتفاقية صـــندوق النقد الدولي للاســـتعداد الائتماني في (كانون الثاني/يناير

[74] المصدر: التقارير السنوية لمصرف (BNL) في الأعوام (2000-2005).

2006)، وتخفيض الدين العراقي بنسبة إضافية مقدارها (30%) (Chung and Balls 2005). وكان الموعد النهائي لإرسال مطالبات كبار الدائنين التجاريين ثابتًا، وفيه حضر الدائنون الذين أعلنوا في وقت سابق عدم مشاركتهم، وكانوا محمّلين بصناديق من الوثائق التي تثبت مطالباتهم (Festekjian 2019). وبعد عام من ذلك الحين، في (18 تمّوز/يوليو 2006)، اكتملت عملية إعادة هيكلة الدين العراقي جوهريًا.[75] وفي المجمل، عُرِضت تسويات على (11,776) مطالبة فردية تعود إلى حقبة صدّام (خضعت 817 منها إلى التحكيم). ومن بين المطالبات التجارية التي بلغ عددها (491) مطالبة، قبلت بالعرض (96%) من المطالبات التي تتمتّع بالأهلية (وفقًا لتقييمات شركة E&Y)، وبلغ مجموع المبالغ (19.7 مليار دولار)، وفقًا لوزارة المالية.

[75] يمكن الاطّلاع على البيانات الصحفية التي تعلن التسويات ونسب المشاركة في الموقع الإلكتروني لمكتب توفيق الدين العراقي التابع للحكومة، والذي تديره شركة (Ernst & Young)، وذلك في العنوان (http://www.eyidro.com/) (جرى الدخول إلى الموقع في 12 تمّوز/يوليو 2019)، وكذلك في الموقع الإلكتروني لنادي پاريس (http://www.clubdeparis.org/en/traitements/iraq-21-11-2004/en) (جرى الدخول إلى الموقع في 15 تمّوز/يوليو 2019).

وهنالك حقيقتان واقعتان جعلتا إعادة هيكلة الدين التجاري أسهل بكثير من إعادة هيكلة دين نادي باريس؛ وهما:

(1) ساعدت حصانة أصول النفط العراقي على تسويق عرض تسوية الدين التجاري (المصدر السابق)؛ إذ كانت هذه الحصانة تعني أنّ الدائنين الممانعين يتوجّب عليهم الانتظار طويلًا للحصول على أموالهم، وذلك بينما يمكنهم الحصول على دفعة مقدّمة فورية للديون المتعثّرة. ولقد سحبت هذه الحصانة الخيارات القانونية التي قد يستفيد منها أيّ (صندوق انتهازي)، فلم ينخرط في هذه العملية أيّ صندوق مماثل عمومًا (Buchheit 2019).

(2) توجّب على الدائنين التجاريين، خلافًا لحكومات نادي باريس، تسجيل الديون المتعثّرة؛ ولقد ورد في ما سبق أنّ العرض كان يتعلّق بالقيمة العادلة، أو أفضل من ذلك، ولم يتعلّق ببيان الأرباح والخسائر لأيٍّ دائن.

4. 5. الدروس المستقبلية والفرص الضائعة

أحرزت عملية إعادة الهيكلة النجاح، وذلك إلى الحدّ الذي وصلت إليه في إزالة أعباء الدين والسماح لمخرجات العراق بالنمو

على نحو يتجاوز كتلة الدين.[76] وقد وصلت نسبة الدين إلى إجمالي الناتج المحلّي في العام (2019) إلى (50%)، ويعود أغلب الفضل في هذا الأمر إلى نموّ المخرجات عوضًا عن الهبوط المباشر للدين. ولقد تغيّر تركيب كتلة الدين أيضًا، إذ هبط الدين الخارجي إلى (34%) من إجمالي الناتج المحلّي، والكثير منه هو ديون لدول الخليج ملغاة فعليًا، وزاد العراق من كتلة دينه المحلّي (بالدينار) منذ عملية إعادة الهيكلة، ولكنّه زاد أيضًا من احتياطيات النقد الأجنبي. و(الجدول 7) يبيّن الدين العراقي المستحقّ:

[76] هذا النجاح يتعلّق بعملية إعادة الهيكلة وحسب، إذ لا يمكن اعتبار العراق ناجحًا على الصعيد الاقتصادي أو الأمني.

(الجدول 7): الدين العراقي وفقًا للدائنين (2019)[77]

الدائن	الدين المستحقّ (مليار دولار)	نسبة الدين من إجمالي الناتج المحلّي
نادي باريس	6	%3
دول الخليج	49	%22
دول ليست عضوًا في نادي باريس	18	%8
تعويضات (ليست ديونًا)	4	%2
الدين التجاري	-	-
سندات خارجية بالدولار الأمريكي	5	%2
الدين المحلّي	36	%16
احتياطيات النقد الأجنبي	65-	%29-
القيمة الإجمالية للدين (دون احتساب التعويضات)	113	%50
القيمة الإجمالية الصافية للالتزامات	53	%23

ولقد كانت عملية تفجير الدين العراقي رائعة على صـــعيد الحجم، وذلك إذا قارنّاها بأيّة دولة أو حقبة أخرى في التاريخ؛ إذ لا يوجد

[77] المصـــدر: إجمالي كتلة الدين وإجمالي الناتج المحلّي من بيانات صـــندوق النقد الدولي. وأرقام نادي باريس من القروض المســـتحقّة لأجَل وفقًا لوكالة بلومبرگ. وأرقام دول الخليج من القســم (4. 3.) من هذه الدراســة. وأرقام ديون الدول التي ليســت عضــوًا في نادي باريس هي ما تبقّى من الديون، وتتضمّن قروض صندوق النقد الدولي والبنك الدولي. والتعويضات المستحقّة بدءًا من (كانون الأوّل/ديســـمبر 2019) هي مقابل الأضرار التي وقعت على الأصـــول النفطية الكويتية. والدين التجاري جرت إعادة هيكلته ممّا يجعله معدومًا. والدين الخارجي والمحلّي هو إجمالي المبالغ المســـتحقّة وفقًا لبيانات البنك المركزي العراقي. واحتياطيات النقد الأجنبي أُدرِجت بالقيمة السالبة لأنّها أصول عراقية، وذلك التزامًا بالتناسق في بيانات الجدول (كما سبق في الجدول 1).

سوى القليل من السابقات التاريخية في مفترق الطرق الذي تصل إليه الدول في مرحلة إعادة الإعمار بعد النزاع، وتخفيض الدين، والضغط السياسي الدولي.[78] ولقد تغيّرت عملية إعادة هيكلة ديون الدول خلال الأعوام العشرين التي سبقت الحالة العراقية، ولكنّ الغريب أنّ هذه الحالة لا تنسجم إلى حدٍّ ما مع المسار الطبيعي للأحداث، إذ كانت تخفيضات الدين أكبر بكثير ممّا حدث في الحالات الأخرى، وكان هنالك حينها ضغط سياسي، وجرى تغيير القوانين لتلبية الأغراض السياسية. وأظهرت مقاربة إيڤيان، والتي فصلت بشكل كبير بين تخفيف أعباء البلدان الفقيرة المثقلة بالديون (HIPC) وتخفيفها في الدول الأخرى، مقدار المرونة التي يمكن لنادي باريس أن يبلغها، وهو عامل رئيسي في التوصّل إلى التسوية النهائية. ولقد كان تزويد الأصول الخارجية العراقية بالحصانة أمرًا غير مسبوق، وما يزال كذلك إلى درجة كبيرة (Buchheit and Gulati 2019).

[78] ليست هنالك سوى قلّة قليلة من السابقات ذكرها المشاركون في عملية إعادة الهيكلة؛ وربّما أكثرها قربًا من الحالة العراقية هي عملية تخفيض الدين الألماني في العام (1953)، وذلك عندما أزالت اتّفاقية لندن للدين نصف الدين الألماني، ممّا أسهم في عملية إعادة إعمار ناجحة لألمانيا بعد الحرب العالمية الثانية (Galofré-Vilà et al. 2019). وهنالك سابقة أخرى هي عملية تخفيض الدين البولندي في أوائل التسعينيات الماضية، إذ حصلت بولندا على صفقة من نادي باريس تخلّصت بها من نصف دينها، وتلقّت مساعدات من صندوق النقد الدولي خلال المدّة (1990-1995)، وأحدثت تغيّرًا في مجرى الأمور عندما عادت إلى الدخول في شمل العالم الغربي (Boughton 2012, p. 438-42).

وعلى هذا الأســاس، فإنّ عملية إعادة هيكلة الدين العراقي تحمل دروسًـا مهمّة للمسـتقبل؛ فإذا كانت الدول الغنية بالنفط التي تتمتّع بالكثير من الأصـول الخارجية تحتاج إلى إعادة هيكلة دينها، فإنّ هذا الأمر يتطلّب إرادة سياسية خارجية (وڤنزويلا مثال واضح على ذلك، كما لاحظ بوكهـايـت وگولاتي [Buchheit and Gulati 2018]). ويقـدّم العراق نموذجًـا لإجبار الـدائنين على إعـادة هيكلـة ديونهم في وقـت يمكنهم فيه أن يمنعوا الدول من دخول أســواق المال (لأنّ أغلب المعـاملات تتـدفّق عبر لنـدن أو نيويورك)؛ لكنّ هـذا الأمر يتطلّـب إرادة ســياســية، فأيّة عملية لإعادة هيكلة الدين قد تصــطدم رأسًــا بقضـايا شرط المسـاواة في المعاملة وتتعرّض لمقاضـاة الدائنين، ولا يمكن أبدًا أن نوفّي السـياسـة حقّها في ما أدّته من أدوار في كلّ جوانب العملية للالتفاف على القضايا القانونية.

وعليه، فإنّ عملية إعادة هيكلة الدين العراقي كانت أيضًــا نموذجًا لضـياع الفرص، فتراكم الدين العراقي في الثمانينيات، كما وثّقه القسـم (3) من هذه الدراسة، يُظهر أنّ الدين بأكمله كان دينًا سياسيًا حربيًا، إذ نشــأ من دعم الولايات المتّحدة الأمريكية وحلفائها للمجهود الحربي العراقي في الثمانينيات، ولم يكن دينًا للشـعب العراقي بل دينًا للاعتبارات الجغرافية-السـياسـية، ممّا جعل العراقيين يرزحون تحت عبء الدين والنظام القمعي الذي حقّق الثراء بشـكل شـخصي- (Blau

2003).[79] وإذا كان لمبدأ (الدين اللاشرعي) مكان في القانون الدولي، فمن المواقع المناسبة لبدايته هو قرض مصرف (BNL) للعراق، والذي تناولناه في القسمين (3. 1.) و(4. 4.). وليس هنالك من شكّ في أنّ الذهاب إلى نادي باريس عوضًا عن إعلان الدين العراقي دينًا لاشرعيًا كان ملائمًا من الناحية السياسية، لكنّه أغفل تحديد الأطراف المسؤولة عن وجود هذا الدين.[80] فسُمِح للدائنين بتسوية قروضهم دون تقديم أجوبة لأسئلة محرجة حول كيفية تقديم القروض في الأصل، وعوضًا عن ذلك قامت صفقة نادي باريس، وإعادة هيكلة الدين التجاري تاليًا، بالتغاضي عن الجدل حول المغزى من سداد القروض أساسًا.

5. الخلاصة

بيّنت هذه الدراسة أن كتلة الدين العراقي بأكملها كانت نتيجة للاعتبارات الجغرافية-السياسية للحرب العراقية-الإيرانية، والتي استفاد العراق خلالها من الدعم الأمريكي والأوروبي والخليجي. وحينذاك أظهرت الولايات المتّحدة الأمريكية والاتّحاد السوفييتي

[79] تتراوح تقديرات الثروة الشخصية الصافية لصدّام بين (2-40 مليار دولار) (Blau 2003).

[80] كانت الولايات المتّحدة الأمريكية تفضّل أيضًا الذهاب إلى نادي باريس عوضًا عن اتّباع آلية إعادة هيكلة الدين السيادي (SDRM) التي اقترحها صندوق النقد الدولي في العام (2003) (IMF 2003)، وهي إطار عمل منظّم لإعادة هيكلة الدين السيادي.

والدول الأوروبية استعدادها للتغاضي عن أيّة اعتبارات للقدرة على سداد القروض ومنحت العراق قروضًا بشروط غير سوقية. وفي غضون أقلّ من خمسة عشر عامًا تحوّل العراق بسبب الحرب من دولة دائنة على أساس صافٍ في العام (1979) إلى دولة يزيد دينها على عشرة أضعاف إجمالي الناتج المحلّي؛ فتهاوى الاقتصاد والمؤسّسات، وعلى الرغم من الانتصار العسكري للعراق فإنّه خرج من الحرب مع إيران كدولة فاشلة. وعندما انعكس تيار الاعتبارات الجغرافية-السياسية ضدّ العراق بعد غزوه للكويت في العام (1990)، حلّت به الهزيمة وعزلته العقوبات الدولية. وكان يدين بالمال للجميع، من دول الخليج إلى دول العالم المتقدّم، ومن المصارف إلى الأفراد؛ وعندما غزت الولايات المتّحدة العراق في العام (2003) كان تأثير الديون المتراكمة مدمّرًا، ممّا جعل عملية إعادة هيكلة الدين من الأولويات.

ومن المشكلات التي تعتري عمليات إعادة هيكلة الدين السيادي: أنّها تكون ميّالة إلى جانب الأطراف الدائنة على نحو متزايد؛ فالدائن يمكنه المقاضاة إذا عومِل بقسوة، ممّا يغلق أبواب الاقتصاد العالمي أمام الدول المتخلّفة عن سداد ديونها، وربّما يمكن القول بأنّ هذا الأمر يعود إلى أنّ المال يتدفّق عبر قلّة قليلة من المراكز المالية المتجمّعة، وأنّ أغلب الدين الخارجي يحكمه قانون نيويورك أو

القانون البريطاني. ولقد جاءت عملية إعادة هيكلة الدين العراقي وسط هذه التغيّرات، ولكنّها تفادت ما واجهها من عقبات. ومن الميزات الفريدة لهذه العملية: أنّ المجتمع الدولي أسبغ الحصانة على الأصول النفطية العراقية، فلم يترك أمام الدائنين سوى القليل من حلول التسوية. وأنا أرى أنّ عملية إعادة الهيكلة لا تشبه أغلب نظيراتها التي جرت في الوقت نفسه، إذ تعرّضت الدول الدائنة إلى ضغط سياسي هائل من الولايات المتّحدة للتخلّي عن ديونها، وانتهت صفقة نادي باريس بتكبّد دائني العراق لشطب قسم كبير من ديونهم. ومع ذلك، فإنّ عملية إعادة هيكلة الدين العراقي كانت فرصة ضائعة لتأسيس سابقة مهمّة بإعلان الدين العراقي دينًا (لا شرعيًا)، إذ كان العراق يتمتّع بدعم سياسي واسع من القوّة الأمريكية، وعلى الرغم من أنّ الصفقة نجحت في شطب الدين العراقي في نهاية المطاف، فإنّها فشلت في مجال إصلاح كيفية إعادة هيكلة الدين السيادي.

(الملحق أ): رسالة إلى لجان الدائنين[81]

المرسل: سنان الشبيبي، محافظ البنك المركزي العراقي، في العام (2005).

المرسَل إليه: المجموعة التنسيقية لنادي لندن؛ ونادي واشنطن؛ ونادي دائني العراق؛ واللجنة التنسيقية للدائنين الكوريين؛ ولجنة الدائنين التجاريين من شمال إفريقيا.

خلال السنة الماضية استشار العراق الكثير من دائنيه، أفرادًا ومجموعات، وقد سمعنا في هذه النقاشات موضوعًا متكرّرًا مشتركًا؛ إذ طرح المُطالِبون المنتمون إلى كلّ فئة (أصحاب الديون الثنائية، والمصارف، والمتعاقدون، والمزوّدون، والأفراد، و...إلخ) حججًا معقولة ظاهريًا في الاقتراح بأن الفئة التي ينتمون إليها يجب أن تحصل على معاملة تفضيلية دون الفئات الأخرى من المطالبين، وذلك بغضّ النظر عن ما ستكون عليه الصيغة النهائية للتسوية التي سيعرضها العراق. وفي ما يلي لمحة بسيطة من هذه الحجج:

- يقول أصحاب الديون الثنائية بأنّهم أقرضوا العراق بأسعار فائدة أدنى من أسعار السوق بينما قدّم أصحاب

[81] المصدر: (Buchheit 2009, p. 211).

القروض التجارية قروضـــهم بالســـعر الكامل للفائدة الســـوقية، وتحمّلوا ما ينطوي عليه ذلك من خطر الذي يهدّد القرض بأكمله.

- يقول أصـــحاب الديون التجارية بأنّ أصـــحاب الديون الثنـائيـة كـانوا يقـدّمون القروض لخـدمـة أهـدافهم الجغرافية-السياسية أو لتنمية التصدير، ولذلك يجب أن يكونوا في مرتبة أدنى من الأهمّية بالمقارنة مع أصـــحاب الديون التجارية الطبيعية.
- تقول المصـارف التجارية بأنّ الحصـول على دعمها لا بدّ منـه في عمليـة إعـادة إعمـار العراق، ولـذلـك لا بـدّ من التعامل معها، ودون غيرها، بلطف في عملية إعادة هيكلة الدين العراقي.
- يقول المزوّدون التجاريون بأنّ الدروس المســـتقاة من العمليات الســـابقة لإعادة هيكلة الدين الســـيادي تؤكّد على أنّ المزوّدين التجارين يجب اســـتثناؤهم، أو التعامل معهم بتســـاهل أكبر، في أيّ برنامج لإعادة ترتيب الدين السيادي.

- تقول الشركات التجارية بأنّها لا تماثل الأطراف المطالبة الأخرى بالاستثمار في مجال الإقراض أو تقييم مخاطر الدين السيادي (أو تحمّلها).
- تشير شركات البناء إلى أنّها قد عملت في إنشاء مرافق ما تزال تقدّم خدمات أساسية للشعب العراقي خلال هذه المدّة العصيبة.
- يقول الدائنون الأفراد بأنّه يجب التعامل معهم على أنّهم أفراد.

لا تكمن المشكلة في عدم أهلية هذه الحجج، بل في أنّها تحتوي (جميعًا) على ما يمنحها الأهلية؛ لكنّ الحكومة العراقية عندما تواجه هذه المجموعات الواسعة والمتناقضة من الأوضاع فإنّها خلصت إلى أنّ السبيل المنصف والعملي الوحيد هو تقديم معاملة متساوية لكل من يطالب البلاد بمطالبات تعود إلى عهد صدّام.

مسيرة الدين السيادي العراقي
من التخلف عن السداد الى
إعادة الهيكلة

مركز الرافدين للحوار
Al-Rafidain Center For Dialogue
R . C . D

جميع الحقوق محفوظة لـ مركز الرافدين للحوارRCD
لا يجوز النسخ أو اعادة النشر من دون موافقة خطية من المركز

جمهورية العراق – النجف الاشرف – حي الحوراء – امتداد شارع الاسكان
www.alrafidaincenter.com
info@alrafidaincenter.com
009647826222246
ص.ب.252