مقال رأي

مركز البيان للدراسات والتخطيط
Al-Bayan Center for Planning and Studies

الآثار السياسية للعقوبات الأمريكية على الشركات العراقية

د. فايق حسن

سلسلة اصدارات مركز البيان للدراسات والتخطيط

عن المركز

مركزُ البيان للدراسات والتخطيط مركز مستقلٌّ، غيرُ ربحيّ، مقرُّه الرئيس في بغداد، مهمته الرئيسة -فضلاً عن قضايا أخرى- تقديم وجهة نظر ذات مصداقية حولَ قضايا السياسات العامة والخارجية التي تخصّ العراق بنحو خاصٍ، ومنطقة الشرق الأوسط بنحو عام. ويسعى المركز إلى إجراء تحليلٍ مستقلٍّ، وإيجاد حلول عمليَّة جليَّة لقضايا معقدة تهمُّ الحقليْنِ السياسي والأكاديمي.

ملحوظة:

لا تعبِّر الآراء الواردة في المقال بالضرورة عن اتجاهات يتبناها المركز، وإنَّما تعبِّر عن رأي كتابِها.

حقوق النشر محفوظة © 2024

www.bayancenter.org
info@bayancenter.org

Since 2014

الآثار السياسية للعقوبات الأمريكية على الشركات العراقية

د. فايق حسن *

مدخل

لعل موضوع العقوبات الأمريكية على العراق يعد من بين أهم مفاصل العلاقة بين العراق والولايات المتحدة، وهو يأخذ أبعاداً متعددة، في طليعتها البعد الاقتصادي الذي يمكن أن يعود على الاقتصاد العراقي بأضرار بالغة، سبق للعراق أن جربها في الماضي.

وهذه الورقة تحاول تقديم تصور سياسي حول هذا الموضوع، وتنطلق من إشكالية تتحرى الأسس التي تنطلق منها العقوبات الأمريكية حيال العراق وهي مزدوجة: إذا لم تعاقب الولايات المتحدة اقتصادياً فيما تعاقب؟ والجانب الآخر الركيزة الأساس لدوام الاستمرار الأمريكي وهي الليبرالية، والقيود المفروضة مقيدة لهذه الفكرة؟ يكامل هذا التساؤل إن العقوبات ستحدث فراغاً يستبدل بقوى أخرى بديلة تنعم بالرضا الأمريكي (شركات ومصارف أردنية وتركية، بديل عن الشركات التي تتهمها الولايات المتحدة بالعلاقة مع إيران).

أولاً: خواص العقوبات الأمريكية

الفكرة في العقوبات الاقتصادية أنها تمتلك خاصيتين تمتاز بهما:

1- تحتاج بعد زمني طويل نسبياً، وهذا طبق في فيتنام والعراق.

2- ضخامة الأثر وإبعاده التراكمية.

وفي إطار تحليل الأثر هناك إدراك انعكس عبر التطبيق السياسي لتحليل أثر العقوبات الاقتصادية التي واجهها العراق لمدة عقد كامل من الزمان، وإعادة تطبيقها الحالي بانتقائية عالية، تميز بين نوعين من الوظائف، وعلى أساسها يتم اختيار نوع العقوبة:

الأولى عامة ترتبط بالنزعة الاستهلاكية والميزانية التشغيلية للدولة العراقية.

والثانية ترتبط باقتصاديات الظل وكذلك النشاط التجاري المرتبط بتدفق السيولة النقدية خارج

* كلية العلوم السياسية، جامعة بغداد.

الحدود على أساس إدارة التجارة، فالسوق في العراق غير مكتمل، ويعاني من ضعف القطاع المالي؛ من المصارف وأسواق المال فضلاً عن قطاع التأمين، إذ يحتل القطاع المالي بمكوناته الثلاثة الشركات، المصارف، والمصانع دوراً مهماً في التوسط بين المدخرين والمستثمرين، ويقلل من كلف توفير المعلومات بين أطراف السوق، وهذا جعل النشاط التجاري لأغلب مؤسسات التجارة والاقتصاد تميل إلى بنوك دول الجوار التي تسبق العراق من حيث التطبيقات الحديثة للسوق المالية، وهذه ميزة امتلكتها أسواق الجوار جاذبة لرأس المال العراقي، ويجعل خروج رأس المال سهلاً في حال وجود خطر، وهذا جزء من عوامل الجذب للأموال العراقية.

غير أن الشركات العراقية واجهت في هذا الجانب تحدياً كبيراً تمثل في العقوبات الأمريكية التي وجهت للشركات والمصارف الشريكة للشركات العراقية، وبذلك واجهت رؤوس الأموال خطراً كبيراً يتمثل في خطر تجميدها، وهو بالفعل حصل حيال الـ(14) مصرفاً التي شملت بالعقوبات وهي مسؤولة عن حجم مهم من التحويلات، فهذه البنوك الأربعة عشر مجتمعة تمتلك 1.29 في المائة فقط من إجمالي الأصول المصرفية في العراق، وتمتلك حق التحويل المالي الذي انخفض من الدولار عبر البنوك التجارية العراقية، بأكثر من 80 في المائة.

وهذا فرض على البنوك الحكومية اتخاذ إجراءات سياسية ونقدية جديدة، والتي تدير أكثر من 80% من مجمل النشاط المالي والنقدي. الذي وصفت الخزانة الأمريكية هذا النشاط بأنه مشروع، وهذا يفرض إعادة هيكلة السياسة المالية والنقدية التي كانت متبعة قبل عام 2003، واستمرت في الفترة التي أعقبت الاحتلال الأمريكي بتبعيتها للسياسة المالية، إذ هيمنت إجراءات السياسة المالية على قرارات البنك المركزي في ظل ضعف سلطة البنك المركزي وافتقاره للاستقلالية، مما نتج عنه تفاقم معدلات التضخم؛ بسبب زيادة عرض النقد. الذي حدت منه الحكومة العراقية عبر الموازنة بين توظيف البترودولار والعرض النقدي للعملة المحلية، فوصل إلى مستوى لا يمكن السيطرة عليه باستخدام الأدوات المالية والنقدية المتاحة.

وتزامن ذلك مع فرض أسعار فائدة ثابتة على الاقتراض والإيداع، مما نتج عنه ظاهرة هروب الودائع من المصارف ليتم توظيفها في مجالات غير إنتاجية وتجارية الطابع كما ذكرنا سابقاً، أي أن النشاط الحكومي هو الأساس في دوام النشاطات التجارية والاقتصادية، وهذا ولد آثاراً سياسية.

ثانياً: الآثار السياسية للعقوبات الاقتصادية

تحليل الأثر السياسي للعقوبات الاقتصادية التي يوجهها النشاط الاقتصادي في العراق يقسم على مستويين الأول داخلي والثاني خارجي، والسبب في ذلك كون الاقتصاد العراقي ريعي، ويعتمد تصدير النفط بالدرجة الأساس أي أن الذي ينتجه العراق تلبية لاحتياجات السوق العالمي، وتعتبر عوائد هذا التصدير هي التدفقات النقدية التي تعتمدها الحكومة العراقية في إدارة نشاطاتها. وتجربة الحصار الاقتصادي، التي امتدت إلى أكثر من عقد من الزمان، تعبر عن واقع تحليل الأثر، وهذا ما ستبحثه الورقة:

المستوى الداخلي: في حالة العراق يقرن تحليل الأثر بالنخبة الحاكمة التي نمت في خارج الحدود السياسية للدولة العراقية؛ بسبب قمع النظام السابق لها، ومن ثم توطنت على الأراضي العراقية، وحملت على عاتقها إدارة عملية التحول الديمقراطي، وهذا جعلها تواجه فجوة بين الأطر النظرية التي تثقفت عليها وبين الإدارة الفعلية للدولة، فالأخيرة تعبر عن مسؤولية جمعية أمام المجتمع العراقي والمجتمع الدولي والبعد الأخير اعتمدت فيه النخبة التي قادت التحول الديمقراطي على الجمهورية الإسلامية وسوريا الدول التي احتضنت الجزء الأكبر من المعارضة العراقية والبعد الدولي اعتمدت على الولايات المتحدة الأمريكية؛ وكلا البعدين نهض بمسؤولياته، ونجح في تحقيق أهدافه، غير أن النجاح تم تحجيمه بعقوبات الخزانة الأمريكية التي أشرنا إليها في المقدمة، وهذا يضع حلفاء الداخل أمام تحدي ما العمل؟ وهل الاستمرار على نفس النهج سيدفع بالولايات المتحدة إلى اعتماد سياسة عقاب جديدة؟

النخبة السياسية في العراق، وبعد تجربة الحكم تحاول أن تطور جيلاً جديداً يدعم دورها في الحكم، وتنجح بإدارة الدولة بأصالة عن ذاتها، وهذا يظهر بالخطاب الإعلامي للنخب الحاكمة ورغبتها بالتأسيس لتحالفات جديدة قائمة على فكرة (الندية)، وهذا الإدراك يُعد مبكراً جداً وفق مكانة العراق وقدراته، والعقوبات الاقتصادية التي تبنتها وزارة الخزانة الأمريكية جعلت الأمر أكثر صعوبة، ويفرض عليه إعادة نمط التحالفات السائدة، والتي تمثل امتداداً للبعد التاريخي وعمق العمل السياسي للمعارضة العراقية، أي أن الانسحاب من تحالفات الماضي هو بديل أحادي، وأحاديته تنبع من واقع ضمان تعشق العراق في المنظومة الليبرالية، وهذا يبرر إصرار الولايات المتحدة على إدارة ثروة العراق النقدية بعيداً عن الرقابة الوطنية في العراق، وهذه الرغبة الأمريكية تتعشق مع قاعدة سياسية عريضة استطاعت النفاذ وتنمية قاعدة شراكة مع الجوار الجغرافي وفق الاستقطاب المذهبي

المعزز بالشراكة الاقتصادية، والانسحاب الأمريكي سيمنح الحكومة العراقية القدرة على الرقابة المالية المقيدة للتنامي السريع للطبقة الرأسمالية التي أخذت تتراكم بسبب ضعف الرقابة الحكومية على واردات البلد المادية والنقدية، وهذا يولد فجوة تجعل تعشق البلد مع المنظومة الليبرالية، والتي تشكل هدفاً مركزياً للولايات المتحدة أمر صعب جداً ما لم تنجح هذه النخب بإحداث تطور في سلوكها وثوابت تعاملها مع المتغيرات التي ولدتها العقوبات الأمريكية على المؤسسات العراقية المتهمة بالتعامل مع إيران والتعامل في حقيقته يتطلب اتخاذ إجراءات حيال قضايا إقليمية لها أثر دولي وهي، فلسطين، سوريا، واليمن، فضلاً عن القضية الأساس ضرورة التعشيق مع المنظومة الليبرالية.

إن حركة السيولة المالية الأجنبية وتدفق الدولار، لازالت تحت حماية الولايات المتحدة الأمريكية المتحققة من تصدير النفط العراقي، فالعراق ملزم بموجب اتفاقيات نادي باريس الموقعة عام 2004، والتي بموجبها شطب نحو 100 مليار دولار أميركي من ديونه، لحل الديون السيادية المترتبة بذمة العراق لـ65 دولة، منها 19 دولة ضمن نادي باريس و46 دولة خارجه، ويتولى النادي مهمة إعادة هيكلة الديون السيادية للدول، أو تخفيف أعباء بعض الديون، أو حتى إلغاء بعضها مثلما حدث عندما قام النادي بإلغاء كافة ديون العراق في 2004. تتولى الولايات المتحدة حق إدارة السيولة النقدية للعراق خارج حدوده السياسية وكذلك أنشأت المصرف التجاري العراقي، وبذلك أصبح هناك قناتان للتدفق النقدي الأولى رسمية بحماية أمريكية عبر البنك التجاري العراقي، والثانية غير رسمية عبر القطاع الخاص الذي يخضع للفلترة والانتقائية في التعامل مع الولايات المتحدة عبر التميز بين فئتين الأولى توصف بأنها شرعية، والثانية تتصف على أنها غير شرعية، للفئات التي تصنفها الولايات المتحدة (جماعات إرهابية).

المستوى الخارجي:

هناك معطى ثابت تعامل معه العراق بعد العام 2003؛ يتمثل بجعل نقطة الارتكاز في سلوكه الخارجي الولايات المتحدة، فهي التي دعمت الاعتراف بالحكومة الجديدة وهي التي تبنت رفع العقوبات الاقتصادية، ولازالت القابضة على موارد البلد المالية كما قدمنا، وهذه الرغبة الأمريكية تتعشق مع قاعدة سياسية عريضة استطاعت النفاذ وتنمية قاعدة شراكة مع الجوار الجغرافي وفق الاستقطاب المعزز بالشراكة الاقتصادية، المحمية بالرقابة المالية المقيدة للتنامي السريع للطبقة الرأسمالية، وهذا يولد فجوة تضطر الحكومة إلى تغطيتها عبر تنمية الدين الداخلي التي بلغت وفق إحصائيات غير رسمية: ديون داخلية تبلغ 50 مليار دولار إن «القروض الداخلية في أغلبها من مصارف حكومية تابعة لوزارة المالية، وإن الإيداعات في مصرفي الرافدين والرشيد من 80% إلى

85% هي لمؤسسات حكومية، في وقت اقترضت الحكومة أغلب الأموال لسداد رواتب موظفي تلك المؤسسات والبنوك أعلاه تعمل وفق آليات وبرامج متقادمة.

وهذا يعيق تعشق البلد مع المنظومة الليبرالية، والتي تشكل هدفاً مركزيًا للولايات المتحدة التي قيدت هذه المنظومة بالعقوبات التي توظف لتحقيق هدف سياسي يقرن بشركاء التنمية الجدد الذين ستفرضهم الولايات المتحدة والإجراء الأفضل في هذا الجانب شركاء الاستثمار عبر حصص لأشخاص متعددين يدارون من نفس المؤسسة ضمناً، حتى تتمكن المؤسسات التي تواجه العقوبات من الاستمرار بنشاطها الاقتصادي، أي أن تعاد صياغة التحالفات في العراق والضغط على القوى السياسية التي تتبنى المواقف المبدئية حيال فلسطين وسوريا واليمن أي محور المقاومة، لا بد من الإشارة إلى الموقف الرسمي الكامن خلف هذه العقوبات، والذي مثله البيان الصادر عن وكيل الخزانة الأمريكية براين نيلسون، وورد فيه أن «شركات تبدو مشروعة لتمويل إيران ووكلائها، وسعت إلى هجماتها، أو قامت بتسهيلها... وتتضمن العقوبات الاقتصادية تجميد أصول الشركات والكيانات المملوكة لها كلياً أو جزئياً في الولايات المتحدة، كما يحضر عليها القيام بمبادلات تجارية من وإلى العراق».

وفي بيان منفصل صرحت وزارة الخارجية الأمريكية بأنه: «ما زالت الولايات المتحدة ملتزمة بالكشف عن الأفراد والجماعات التي تسيء إلى اقتصاداتها المحلية، وتنخرط في أنشطة غير قانونية، وتدعم الجماعات (الإرهابية) التي تزعزع استقرار المنطقة، باتخاذ إجراءات ضدها». والسيولة بعضها على شكل عملات مشفرة من فيلق القدس إلى حركة حماس والجهاد الإسلامي التي تصنف كمنظمة إرهابية من قبل الولايات المتحدة الأمريكية.

إن هذه التحديات تضع النخبة السياسية في العراق أمام تحدي؛ الذكاء الموضوعي لاختيار بديل التعامل مع العقوبات خاصة وأن العقوبات التي فرضت على المؤسسات العراقية تتعاطى مع سلعة غير مرنة (وهذا يستبعد في حالة العراق؛ لأن الصادرات هي جنس واحد يتمثل بالبترول سواء رسمي أو غير رسمي)، أو حظر توريد بعض المواد، وهذا أيضاً مستبعد؛ لأن توازنات الصراع تتطلب عمومية في التوريد لإثارة رعب التوازن وتنمية التهديد في القضايا الإقليمية، وهذا هدف مركزي من الانسحاب الأمريكي في العراق.

إن البحث في في الأثر السياسي على المستوى الخارجي يتجه إلى الولايات المتحدة حصراً، دون الاتحاد الأوروبي أو روسيا، الأخيرة وفق تجربة مواجهة داعش أثبتت أنها مستعدة لإدامة تحالفاتها مع الحلفاء القدماء إيران وسوريا دون العراق الذي يشكل منطقة نفوذ أمريكي، وهذا الإدراك الروسي تتشاطره دول الاتحاد الأوروبي مع روسيا، ومن تجربة مواجهة داعش التي كانت أكبر تحدي واجهته النخب السياسية في العراق تأكد هذا الإدراك بأن الأثر يحدث من الولايات المتحدة صوب العراق والعراق ملزماً بالتكيف مع هذا الأثر.

على هذا فإن تفريغ الأثر سيرتكز في إطار تنمية التهديد المرتكز على النشاط غير الرسمي لصناعة النخب، وهذه ميزة المجتمعات التي توصف باليافعة، فهي سريعة الإنتاج للنخب، ونخبها غير مستقرة من حيث التوجهات السياسية وأنماط تحالفاتها، سريعة التعشق وفك الارتباط، فهي تتبع مؤشرات الربح والدوام، وتحاول النأي عن التهديد، وأكبر تهديد هو حجم العقوبات التي تطبقها الولايات المتحدة.

وهنا لا بد من التذكير أن إدارة الوضع في العراق، وليس إدارة العراق، يرتكز على فكر النقدين؛ أفضل طريقة لجني الأرباح هو منح الحرية لقوى السوق، وهي كفيلة بتحقيق التوازن وبعبارة أكثر دقة كفيلة باختيار الشريك الناجح.

وتواجه الولايات المتحدة في هذا الجانب تحدي الجوار الجغرافي للعراق، فالولايات المتحدة لا ترغب في عزل العراق بقدر رغبتها بفلترة العلاقات التجارية بين العراق وجواره الجغرافي، فقد وصل التبادل التجاري عام 2023 مع إيران إلى قرابة 17 مليار دولار، ومع تركيا وصل إلى قرابة 13 مليار دولار، وهذه التبادلات التجارية تتم عبر القطاع الخاص المرتكز نشاطه التجاري إلى أنماط التحالفات السياسية، وهذه التحالفات تؤشر تدفقاً في اتجاهين: الأول حركة البضائع مقابل السيولة النقدية من الدولار التي تتحرك صوب الشركاء التجاريين، والاتجاه المعاكس تصدير النفط والغاز من العراق إلى الجوار الجغرافي.

هذا التبادل العالي يبرر إصرار الولايات المتحدة على إدارة ثروة العراق النقدية بعيداً عن الرقابة الوطنية في العراق، وهذه الرغبة الأمريكية تناقض مع قاعدة سياسية عريضة استطاعت النفاذ وتنمية قاعدة شراكة مع الجوار الجغرافي وفق الاستقطاب المذهبي المعزز بالشراكة الاقتصادية، والانسحاب الأمريكي سيمنح الحكومة العراقية القدرة على الرقابة المالية المقيدة للتنامي السريع للطبقة الرأسمالية

التي تنامت بسبب ضعف الرقابة الحكومية على واردات البلد المادية والنقدية، أي إعادة هيكلة النخبة وإعادة هيكلة تحالفاتها، وهذا يشكل هدفاً مركزياً للولايات المتحدة، وهنا الولايات المتحدة تفعل آلية ثنائية:

الأولى: العقوبات.

الثانية: سيطرتها على البترودولار العراقي، فالعراق ملزم بموجب اتفاقيات نادي باريس، فقد نجح العراق عام 2004 في شطب نحو 100 مليار دولار أميركي من ديونه على خلفية توقيع اتفاقية نادي باريس، ويتولى النادي مهمة إعادة هيكلة الديون السيادية للدول، أو تخفيف أعباء بعض الديون، أو حتى إلغاء بعضها مثلما حدث عندما قام النادي بإلغاء كافة ديون العراق في 2004.

وذلك بخطة تنموية لمدة 5-3 سنوات، مع العمل على تأهيلها إدارياً وفنياً لتكون منتجة لا مستهلكة لمقدرات الدولة، والأهم هو تدقيق ومتابعة الحسابات المصرفية لتلك المؤسسات لمعرفة حجم أموالها، التي هي أموال الدولة العراقية.

أما المؤسسات التي تفشل في تحقيق هدف الاكتفاء والربح بالاعتماد على الذات فستعرض للبيع، ومع حجم العقوبات الاقتصادية التي تُفرض على المؤسسات العراقية، سيصبح المنافس الأساس للشراء هم شركاء التنمية الجدد الذين ستفرضهم الولايات المتحدة. والإجراء الأفضل في هذا الجانب شركاء الاستثمار عبر حصص لأشخاص متعددين يُدارون من نفس المؤسسة ضمناً، حتى تتمكن المؤسسات التي تواجه العقوبات من الاستمرار والنشاط الاقتصادي.

إن المتتبع لواقع العلاقات ومتغيراتها التي حكمت علاقات العراق مع جواره يجد أنها بدت معكوسة الأثر؛ فهي تأتي من المؤسسات والقوى الفرعية، وتضغط على مركزية السلطة في محاولة لتفريغ الضغوط التي تولدها العقوبات، غير أن هناك ثوابت بضمنها العلاقة الحاكمة مع إيران فهي الحليف الذي أثبت مصداقيته في أغلب التحديات، وهذا يجعل عملية نزع الحلفاء الإقليميين أمراً صعباً، غير أن الذي تقدمه تركيا عبر مشروع طريق التنمية، والذي تكامل مع تحالف قطر والإمارات وتقديم دعم في مشروع ميناء الفاو، صنع فضاء تحالف للنخب العراقية، والتي ترى في طريق التنمية فرص لتحالف سياسي يحمي النشاط التنموي، لأن تركيا تمارس دور الوكيل في تمرير أهداف التحالف الدولي بقيادة الولايات المتحدة.

أما إيران، فقد نجحت ضمنياً في دخول هذا المشروع، لكن هذا الدخول محدود ومقيد من حيث الحصص والأدوار، وهذا يفرض على حلفائها إعادة أنماط تحالفاتهم التي يغلب عليها الطابع الاقتصادي، كما قدمنا. أي أن علاقات العراق لن تكون قلقة وغير مستقرة، بل ستكون مستقرة نسبياً، غير أنها لم تكن صنيعة دولة، بل صنيعة مبادرة خاصة قائمة على التحالف بين رؤوس أموال بجنسيات مختلفة تبدأ من إيران مروراً بالعراق، ويتكامل رأس المال العراقي مع كل من السعودية وقطر والإمارات دون الكويت، حتى تنطلق صوب تركيا، وتتكامل مع أوروبا، حيث ستكون الولايات المتحدة كما قدمت الورقة المتحكم بإطلاقات رأس المال التي ستتكامل مع شركاء الولايات المتحدة: الإمارات وقطر والعربية السعودية، وستبقى الكويت خارج هذا التعاون لتكون دولة ضاغطة بعيداً عن شركاء التنمية، أما سوريا ستكون تحت ضغط العجز النقدي والقدرة على الشراكة لذا ستحتاج إلى تعويض هذا النقص عبر حلفاء جدد والدول المرشحة هي دول الخليج العربي دون الكيان الصهيوني الذي سيدخل مع رأس المال التركي.