

نظریه دیون منفور، بدهی‌های عراق و غرامات جمهوری اسلامی ایران

خلیل شیرغلامی^۱

چکیده: عراق پس از سقوط رژیم صدام به یکی از بدهکارترین کشورهای دنیا تبدیل شده بود. بحران دیون این کشور، پای دکترین دیون منفور را به مباحث حقوقی و مالی بین‌المللی باز کرده است. برخی محافل تلاش کرده‌اند دیون عراق را در قالب دکترین دیون منفور ارزیابی نموده و آنها را غیرمشروع معرفی کنند. در نوشتار حاضر چارچوب نظری و تاریخی دکترین دیون منفور بررسی و ادبیات موجود درخصوص چگونگی نسبت‌دادن این دکترین به دیون عراق معرفی شده است. از آنجا که بعضاً تلاش شده غراماتی که کشور عراق باید به دلیل تجاوز هشت‌ساله به جمهوری اسلامی ایران پرداخت نماید در قالب دکترین مذکور قرار داده شود، دلایلی بر بی‌پایه‌بودن این‌گونه ادعاها ارائه خواهد شد.

واژگان کلیدی: دیون منفور، دیون نامشروع، دکترین، غرامات، خسارات جنگ تحمیلی.

عراق پس از سقوط رژیم صدام یکی از بدهکارترین کشورهای دنیا است. نحوه حل‌وفصل مسأله دیون عراق یکی از بزرگترین چالش‌های عراق پس از صدام بوده است. بحث دیون بر جای مانده از دوران حکومت صدام، مدتهاست که در محافل سیاسی و مالی بین‌المللی مطرح شده و از زوایای گوناگون مورد نقد و بررسی قرار گرفته است. این موضوع، یکی از نظریه‌های مطرح شده در حقوق بین‌الملل را که در اوایل قرن بیستم به صورت یک دکترین بیان شده بود، مجدداً در کانون توجه برخی صاحب‌نظران حقوقی و سیاسی قرار داده است.

۱. خلیل شیرغلامی کارشناس دفتر مطالعات سیاسی و بین‌المللی و دانشجوی دکترای روابط بین‌الملل.

محور بحث در این نوشتار این نظریه حقوقی است که با عنوان نظریه «دیون منفور»^۱ شناخته می‌شود. در این نوشتار به این سؤال خواهیم پرداخت که پیشینه، تعاریف و حوزه‌های شمول نظریه دیون منفور چیست و این که چگونه این نظریه از سوی برخی محافل حقوقی، سیاسی و اقتصادی در مورد دیون عراق مطرح شده است. همچنین باتوجه به مباحث صورت گرفته در این خصوص، به میزان اعتبار این دکترین در مورد دیون عراق به جمهوری اسلامی ایران ناشی از خسارات جنگ تحمیلی خواهیم پرداخت.

پیشینه و تعریف نظریه دیون منفور

در سال ۱۹۲۷ یک استاد حقوق اهل روسیه به نام الکساندر ساک^۲ که در پاریس به تدریس حقوق مشغول بود، نتیجه مطالعات خود را در مورد چگونگی رسیدگی به موضوع دیون کشورهای منتشر نمود.

وی در دوران رژیم تزاری روسیه منصب وزارت داشت و شاهد بود که بلشویک‌ها پس از ساقط نمودن دولت تزاری، از بازپرداخت دیون آن دولت خودداری کرده بودند. ساک اعتقاد داشت هنگامی که یک دولت جدید به قدرت می‌رسد باید دیون دولت قبلی را پرداخت نماید زیرا در غیر این صورت، بحران در روابط بین کشورهای بروز کرده و تجارت و نظام مالی بین‌الملل دچار فروپاشی خواهد شد. اما وی تأکید می‌کرد که یک استثناء بر این قاعده عمومی وجود دارد. به نظر وی دیونی که در راستای منافع کشور نبوده در چارچوب این قاعده عمومی نمی‌گنجد زیرا برخی دیون، تحمیلی و اصطلاحاً «منفور» هستند. وی بدهی‌های منفور را این‌گونه تعریف می‌کرد:

«اگر یک قدرت مستبد، دیونی را نه برای تأمین نیازها یا منافع کشور، بلکه جهت تقویت رژیم خودکامه خود و سرکوب مردم به بار آورد، این دیون به مردم آن کشور تحمیل شده و «منفور» است. طلبکاران یک عمل خصمانه علیه مردم انجام داده‌اند، بنابراین نباید انتظار داشته باشند ملتی که از شر رژیم خودکامه‌رهای یافته دیونی را که این رژیم در واقع به عنوان دیون شخصی به بار آورده بازپرداخت نماید. وقتی این قدرت ساقط می‌شود، دیون آن نیز فاقد اعتبار خواهد بود»^(۱)

به اعتقاد برخی صاحب‌نظران، با این که ساک بیش از هشتاد سال قبل این نظریه را مطرح کرده، به نظر می‌رسد این نظریه می‌تواند به برخی از موارد در دوران

1. Odious Debts
2. Alexander Sack

معاصر نیز تسری یابد. در همین چارچوب ادعا شده که مسأله دیون عراق می‌تواند یک نمونه کلاسیک برای نظریه دیون منفور باشد.

مطابق نظریه دیون منفور، بدهی‌های یک کشور «منفور» و غیرقابل مطالبه است اگر سه شرط ذیل را داشته باشد:

۱. قرارداد مربوطه بدون خواست و رضایت مردم و بدون وجود یک دولت مشروع که تمام رویه‌های قانونی را رعایت کند منعقد شده است.

۲. این دیون هیچ نفع ملموسی برای مردم نداشته است.

۳. طلبکاران از دو حقیقت مذکور آگاه بوده یا می‌توانسته‌اند آگاهی یابند.

مفهوم دیون منفور قبل از بیان نظری توسط الکساندر ساک در قالب یک دکترین، از پایان قرن نوزدهم به نحوی در مباحث مربوط به دیون مالی بین‌المللی مطرح شده بود، بدون این که جایگاه الزام‌آور در چارچوب کنوانسیون‌های بین‌المللی پیدا کند. تاکنون هم هیچ راهکار مشخص و مدونی برای اجرای سیستماتیک این نظریه تعریف نشده است. نویسندگانی که به این نظریه در چارچوب بحران دیون کشورهای فقیر نگریده‌اند، به قابلیت آن به عنوان ابزاری جهت غلبه بر این بحران و به عنوان یک استاندارد قابل اجرا در جریان‌های مالی بین‌المللی اشاره کرده و به مواردی که این نظریه در گذشته مورد استناد قرار گرفته اشاره می‌کنند.

موردی که بیشتر مورد استناد قرار می‌گیرد، مربوط به اختلاف بر سر دیون کوبا می‌باشد. دولت آمریکا در سال ۱۸۹۸ پس از جنگ با اسپانیا و گرفتن جزیره کوبا از این کشور، ادعای اسپانیا مبنی بر داشتن طلب از کوبا را رد کرد. اسپانیا جهت تأمین اعتبارات مورد نیاز کوبا و تضمین و تثبیت حاکمیت خود بر این جزیره، وام‌هایی را به این مستعمره خود اعطا کرده بود. پس از جنگ مذکور، آمریکا که حاکم دوفاکتوی کوبا بود، اعلام نمود که وام‌های اسپانیا، اساساً یک اقدام خصمانه علیه کوبا بوده و ادعای اسپانیا را رد کرد. اسپانیا تا امروز نیز به‌طور رسمی این دیدگاه حقوقی آمریکا را به رسمیت نشناخته است ولی این موضع که بر پشتوانه اقتصادی و نظامی آمریکا استوار بود در عمل غالب گردید.

مورد دیگر رد ادعای رویال بانک کانادا در قبال جمهوری کاستاریکا بود. دو طرف دعوی، موضوع را به داوری تافت^۱ قاضی فدرال آمریکا احاله نمودند. قاضی تافت با استناد به این که بانک کانادایی از این مسأله آگاه بوده که وام اعطایی، در راستای منافع مشروع کشور کاستاریکا و مردم آن استفاده نشده و در عوض در راستای منافع

1. Taft

شخصی تینوکو^۱ دیکتاتور ساقط شده این کشور به کار رفته، ادعای بانک کانادایی را رد نمود. مورد اخیر به نظریه دیون منفور الکساندر ساک بسیار نزدیک است. همان‌گونه که ذکر شد، مطابق نظریه ساک، دیون یک کشور «منفور» و غیر قابل مطالبه است اگر سه شرط ذیل فراهم باشد:

اول، دیون بدون رضایت مردمی که از آن متأثر شده‌اند ایجاد شده باشد. قاعدتاً می‌توان فرض نمود این شرط زمانی تحقق می‌یابد که وام به رژیم اعطا شود که فاقد مشروعیت دمکراتیک و قانونی است. نمونه‌های بارز این وضعیت، دیکتاتورها و حاکمان نظامی هستند. اما به نظر می‌رسد فقدان رضایت عمومی لزوماً نباید ریشه در چهره غیرمشروع یک رژیم داشته باشد. اگر دولتی که مشروعیت قانونی دارد از یک رویه نامشروع جهت کسب وام استفاده کند، شاید بتوان شرط مذکور را تحقق یافته قلمداد کرد. البته بدیهی است که این تفسیر می‌تواند در عمل بسیار چالش‌آفرین باشد.

دوم، وامی که منجر به ایجاد دین شده، به مردم کشور نفعی نرسانده باشد. در حالی که قواعد نسبتاً روشن در مورد شرط اول وجود دارد، شرط دوم باتوجه به ماهیت مبهم اصطلاح «نفع»^۲، افق وسیع‌تری را برای تفسیر فراهم می‌کند. به نظر می‌رسد نفع مردم زمانی منتفی می‌شود که اعتبار مورد بحث به طور مستقیم جهت تقویت ماشین سرکوب یک دیکتاتور به کار رفته یا مستقیماً جهت افزون کردن دارایی‌های خصوصی وی یا نزدیکانش استفاده شده است. دیونی که از این منظر «منفور» نیست، شامل اعتباراتی می‌شود که علی‌رغم حاکمیت دیکتاتوری، شرکت‌های خصوصی را منتفع ساخته و منافع مشخصی برای کشور به بار آورده است.

سوم، زمانی که وام اعطا شده، اعتباردهندگان از فقدان مشروعیت طرف مقابل خود و از این حقیقت که این اعتبار جهت منتفع ساختن مردم آن کشور استفاده نمی‌شود آگاه بوده‌اند. به عبارت دیگر، طبق این نظریه وام‌هایی که از سوی دیکتاتورها جهت تأمین هزینه دستگاه سرکوب‌گر خود به کار رفته، ممکن است مشروع قلمداد گردد اگر اثبات شود طلبکاران با حسن‌نیت عمل کرده‌اند و توسط طرف مقابل اغفال شده‌اند. براساس نظریه ساک، طلبکاری که چشمان خود را بر حقیقت بسته، نمی‌تواند بگوید که اغفال شده است. براساس شرط سوم، همان‌گونه که کشورهای بدهکار ناگزیر هستند برای رد ادعای طلبکاران، فقدان رضایت و نفع مردم را به اثبات برسانند، طلبکار

2. Tinoco

1. Benefit

نیز موظف است این ادعا را ثابت نماید که قادر نبوده از شرایط مذکور مطلع گردد. (قاعده اقدام).

براساس آنچه ذکر شد، نظریه دیون منفور در مقایسه با مفهوم وسیع‌تر دیون نامشروع^۱ یک مفهوم مضیق است که تنها به دسته محدودی از بدهی‌ها مربوط می‌گردد. ظاهراً قضاوت در مورد دیون نامشروع معمولاً بر پایه ظرف تاریخی شکل‌گیری دین بوده و تعریف این بدهی‌ها بیشتر ناظر بر عملکرد وام‌دهندگان است.^(۲) مایکل کرم^۲ آمریکایی که تمرکز خود را بر این نظریه قرار داده، سه شاخصه را برای دیون نامشروع ذکر کرده است:

اول، اعتباردهندگان در ایجاد این دیون، غیرمسئولانه عمل کرده‌اند. به عنوان مثال در دهه ۷۰ میلادی و با افزایش چشمگیر قیمت نفت، بانک‌های غربی به‌طور ناگهانی از دلارهای نفتی کشورهای صادرکننده نفت لبریز شدند و این بانک‌ها به فکر افتادند که جهت کسب بهره از این پول‌ها به شکل بی‌حساب وام‌های زیادی به کشورهای فقیر و در حال توسعه اعطا نمایند.

دوم، وام‌هایی که صرفاً با انگیزه‌های سیاسی مقطعی اعطا گردیده است. در طول جنگ سرد، وام‌ها بیشتر به دلایل ایدئولوژیکی و سیاسی (بیشتر به حالت هدیه تا وام) و بدون در نظر گرفتن پیامدهای آن اعطا می‌شد و پس از پایان جنگ سرد و فروپاشی نظام دوقطبی، برخی کشورهای فقیر، وارث این دیون سیاسی به اضافه بهره آن شدند.

سوم، اعتباردهندگان معمولاً به اعطای وام ادامه داده‌اند حتی زمانی که می‌دانستند حکومت‌های فاسد این پول‌ها را غارت می‌کنند.^(۳)

در واقع مفهوم دیون نامشروع به مخدوش‌بودن روند اعطای وام مرتبط است. حتی صندوق بین‌المللی پول این موضوع را به عنوان بهانه‌ای جهت عدم اعطای مساعدت به کشورها استفاده می‌کند در حالی که خود این صندوق و دیگر نهادهای مالی بین‌المللی بعضاً با وام دهی غیرمسئولانه این مسأله را نقض می‌کنند.

در ادبیات مربوط به دیون منفور، رژیم‌هایی نظیر آناستازیو سوموزا^۳ در نیکاراگوا، فردیناند مارکوس^۴ در فیلیپین، ژان کلود دوآلیه^۵ در هائیتی، رژیم آپارتاید در

2. Illegitimate Debts

1. Michael Kremer

2. Anastasio Somoza

3. Ferdinand Marcos

4. Jean Claude Duvalier

آفریقای جنوبی، موبوتو سسه سکو^۱ در کنگو، سانی آباچا^۲ در نیجریه و فرانجو توجمان^۳ در کرواسی مطرح شده است. گرچه درخصوص این موارد بین صاحبانظران اجماع نظر وجود ندارد، نقطه اشتراک همه آنها بدهکارنمودن میلیاردی کشور خود جهت منافع شخصی و یا تقویت قدرت خود و تأمین ابزارهای سرکوب مردم بوده است.^(۴)

با این که نظریه دیون منفور از دهه‌ها پیش در ادبیات حقوقی و اقتصادی مطرح شده، اما به دلایل مختلف این دکترین جایگاه الزام‌آوری در حقوق بین‌الملل کسب نکرده است. براساس هنجارهای موجود در نظام بین‌الملل، کشورها مسئولیت بازپرداخت دیون منفور را نیز بر عهده گرفته یا تقاضای بخشش آنها را مطرح می‌کنند. مثلاً دولت نلسون ماندلا پس از سقوط رژیم آپارتاید، در قبال دیون این رژیم که بخش زیادی از آن صرف تجهیز پلیس و ارتش برای سرکوب سیاهان شده بود قبول مسئولیت نمود.

همچنین گرچه آناستازیو سوموزا دیکتاتور نیکاراگوا بین ۱۰۰ تا ۵۰۰ میلیون دلار از ثروت‌های این کشور را غارت کرده بود، دانیل ارتگا^۴ رهبر ساندنیستا در سال ۱۹۷۹ اعلام کرد که دیون دولت سوموزا را پرداخت می‌کند. به نظر می‌رسد دولت‌ها بازپرداخت دیون منفور را می‌پذیرند زیرا اگر امتناع نمایند ممکن است دارایی‌های آنان در خارج ضبط شده و امکان وام‌گیری در آینده از آنها سلب گردد. در عین حال اگر اعتباردهندگان تصور کنند که قادر نیستند حتی وام‌های مشروع را بازپس گیرند، ممکن است از اعطای وام امتناع نمایند و در این صورت بازار بین‌المللی وام فرو خواهد پاشید. این مسأله یکی از دلایل اصلی حمایت اندک جامعه حقوق بین‌الملل از نظریه دیون منفور است.

بدیهی است که تبدیل یک دکترین (که فعلاً بیشتر جنبه اخلاقی دارد) به رویه‌ای که مورد استناد حقوق بین‌الملل قرار گیرد یک روند پیچیده است. جف کینگ^۵ استاد دانشگاه مک گیل کانادا می‌گوید: «به لحاظ تکنیکی نباید ادعا نمود که دیون منفور غیرقانونی هستند... بلکه آنها براساس حقوق بین‌الملل فعلی غیرقابل اعمال می‌باشند».^(۵) کنوانسیون ۱۹۸۳ وین برای جانشینی کشورها درخصوص دارایی‌ها، آرشیو

5. Mobutu Sese Seko

6. Sani Abacha

7. Franjo Tudjman

1. Daniel Ortega

2. Jeff King

و دیون^۱ در بند ۳۸ عنوان می‌کند که دیون کشور قبلی نباید به کشور جدید حمل گردد. هرچند این کنوانسیون هنوز به امضاهای کافی جهت اجرایی شدن نرسیده و شاید هیچ‌گاه این اتفاق نیفتد، پیش‌نویس اولیه آن حتی اشاره مستقیم به دیون منفور داشت که نشان‌دهنده پذیرش حقوقی این نظریه بود.

کاربرد نظریه دیون منفور

یکی از موضوعاتی که در خصوص نظریه دیون منفور مطرح شده زمینه‌های کاربردی این نظریه است. در همین چارچوب به بحث تحریم‌های بین‌المللی اشاره شده است. معمولاً هنگامی که جامعه بین‌المللی می‌خواهد بر دولتی که قواعد بین‌المللی یا حقوق بشری را نقض می‌کند فشار آورد، رهیافت تحریم اقتصادی را اتخاذ می‌کند. با تجربه این‌گونه تحریم‌ها و پیامدهای آنها در موارد مختلف، اثبات گردیده که این تحریم‌ها غیرانسانی است و در حالی که دولت‌ها می‌توانند راه‌هایی را برای فرار بیابند، تحریم‌ها به مردم عادی آسیب جدی وارد می‌کند. یکی از ابتکاراتی که جهت پرهیز از این معضل پیشنهاد شده استفاده از مکانیزم محدود ساختن امکان وام گرفتن دیکتاتورها می‌باشد.

در واقع، محدود ساختن امکان وام گرفتن رژیم‌های غیرمشروع می‌تواند نوع جدید و مؤثری از تحریم باشد. در همین راستا پیشنهاد شده یک نهاد مستقل ایجاد شود که صلاحیت دولت‌ها را ارزیابی نماید و اعلام کند که دیون رژیم‌های نامشروع، «منفور» است و قابل وصول نیست. گفته شده که این امر، توان دیکتاتورها جهت وام گرفتن را محدود می‌کند. با ایجاد نهاد مذکور همچنین یک نظام جدید ایجاد می‌شود که از طریق آن چهره کشورها با عدم پرداخت دیون منفور مخدوش نگردد. در این مکانیزم، اعتباردهندگان به رژیم‌هایی که فاقد صلاحیت شناخته می‌شوند وام پرداخت نخواهند کرد.

از سوی دیگر، چگونگی تشخیص دیون منفور یکی از بخش‌های چالش‌زای نظریه مذکور است. این سؤال مطرح شده که با فرض پذیرش قانونی این نظریه در چارچوب حقوق بین‌الملل، چه نهادی باید در مورد منفور بودن دیون قضاوت نماید. همان‌گونه که ساک در ۱۹۲۷ بیان داشته، لازم است سازوکاری وجود داشته باشد که این نظریه به شکل یکجانبه استفاده نشده و مورد سوء استفاده بدهکارانی که مایل نیستند

3. The Vienna Convention on Succession of States in Respect of State Property, Archives and Debts.

دیون خود را پردازند قرار نگیرد. گزینه‌ای که بیشتر مورد توجه بوده ایجاد یک دیوان داوری بین‌المللی است که متشکل از حقوقدانان حرفه‌ای از کشورهای مختلف باشد. گفته شده در این زمینه می‌توان از تجربیات تشکیل دیوان دادگستری بین‌المللی یا دیوان کیفری بین‌المللی بهره برد. مشابه چنین دیوانی در داوری اختلاف بین کاستاریکا و بریتانیا در سال ۱۹۲۳ تشکیل شد. برخی عقیده دارند جامعه بین‌المللی می‌تواند با هماهنگی کشورها و نهادهای غیردولتی هنجارهای جدید در این زمینه ایجاد نماید. این امر هم به نفع اعتباردهندگان و هم اعتبارگیرندگان خواهد بود. در حال حاضر برای اعتباردهندگان دشوار است که ارزیابی کنند کدام وام‌ها ممکن است در آینده منفور تلقی گردد.

دیون عراق

درخصوص دیون عراق آمار و تخمین‌های مختلفی ارائه شده است. در این راستا دو مسأله قابل توجه است:

اولاً، هیچ نهاد بین‌المللی دارای صلاحیت و تصمیمات قانونی الزام‌آور جهت ارزیابی ادعاها علیه کشورهای بدهکار و تعیین میزان دقیق دیون آنها وجود ندارد. بنابراین آماری که ذکر می‌شود ادعاهای گزارش شده توسط کشورهای مختلف و برخی شرکت‌های غیردولتی است. به خصوص از آنجا که عراق عضو نظام گزارش‌دهی دیون بانک جهانی^۱ نبوده، مشخص کردن دقیق دیون عراق کار دشواری است.

ثانیاً، با وجود اشاراتی که به دکتترین دیون منفور شد، ارزیابی‌های صورت گرفته در اینجا صرفاً بیان ادبیات مطرح شده بوده و به معنای قضاوت در مورد مشروعیت یا عدم مشروعیت ادعاهای مطرح شده و قابلیت یا عدم قابلیت استناد نظریه دیون منفور به آنها نیست. این موضوعی است که توسط یک نهاد بین‌المللی ویژه و بی‌طرف قابل بررسی است.

در اوایل دهه ۸۰ میلادی، عراق با افزایش قدرت اقتصادی خود به عنوان یکی از قطب‌های اقتصادی در خاورمیانه مطرح شد. اما در پایان دهه ۸۰ و پس از پایان جنگ تحمیلی علیه جمهوری اسلامی ایران، عراق برای نخستین‌بار با مشکل جدی ناشی از بدهی‌های خارجی مواجه شد. رژیم صدام با توجه به روند افولی نرخ دلار و قیمت نفت و برای تأمین هزینه‌های سرسام‌آور تجاوز خود به جمهوری اسلامی ایران،

1. World Bank Debtor Reporting System

در بین سالهای ۱۹۸۳ تا ۱۹۸۹ اعتبارات گسترده ای را از دوستان غربی و همسایگان عرب خود دریافت نمود.

بین سال‌های ۱۹۸۱ تا ۱۹۸۵ عراق ۴۸ میلیارد دلار درآمد نفتی داشت اما ۱۲۰ میلیارد دلار در جنگ هزینه کرد.^(۶) همچنین اشغال کویت، عراق را با ادعاهای بسیار سنگین خسارت مواجه ساخت. در دهه ۹۰ دیون عراق در اثر انباشت بهره‌ها دو برابر شد به شکلی که در طول دو دهه، دیون خارجی عراق (به جز خسارت‌ها) از ۲/۵ میلیارد دلار به میزان تقریبی ۱۲۰ میلیارد دلار رسید.^(۷)

دیون خارجی عراق را می‌توان به چهار دسته تقسیم نمود که هر کدام دارای دسته‌های فرعی دیگری می‌باشد.

اولین بخش دیون عراق مربوط به اعتبارات نقدی در طول دهه ۸۰ میلادی است. این دیون همراه با بهره بر دیرکرد، حدود ۱۲۰ تا ۱۳۰ میلیارد دلار برآورد می‌گردد.

دسته دوم، ادعاهای خسارت مربوط به حمله عراق به کویت می‌باشد که توسط کمیسیون غرامات سازمان ملل^۱ ثبت شده است. برآورد این بدهی‌ها بر مبنای خساراتی که تاکنون توسط کمیسیون مزبور پرداخت شده احتمالاً به حدود ۵۰ میلیارد دلار برسد.

دسته سوم شامل قراردادهای مهم تجاری با شرکت‌های خارجی است. برخی منابع به رقم ۵۷ میلیارد دلار اشاره می‌کنند.

دسته چهارم، خسارات وارده به جمهوری اسلامی ایران در طول جنگ تحمیلی است که هنوز توسط هیچ مرجع بین‌المللی مورد رسیدگی قرار نگرفته است. در سال ۱۳۸۳، کشورمان مبلغ ۹۷/۲ میلیارد دلار صرفاً خسارت غیرمستقیم غیرنظامی را که طبق ارزیابی‌های سازمان ملل تهیه شده بود رسماً نزد صندوق بین‌المللی پول ثبت نمود.

دیون نقدی مربوط به وام‌گیری عراق در دهه ۸۰ از دولت‌های عضو کلوب پاریس^(۸) همسایگان منطقه خلیج فارس و دیگر دولت‌ها مربوط می‌شود. جوبیله عراق^۲، یک سازمان غیردولتی واقع در انگلیس، حداقل آن را ۹۴/۶ میلیارد دلار و حداکثر را ۱۵۴ میلیارد دلار تخمین می‌زند. رقمی که معمولاً در بحث مربوط به دیون عراق مطرح

1. United Nations Compensation Commission
2. Jubilee Iraq

شده ۱۲۰ میلیارد دلار است که واقع‌گرایانه به نظر می‌رسد. این مبلغ به صورت ذیل تقسیم می‌گردد:

کلوب پاریس ۴۲ میلیارد دلار که ۲۱ میلیارد دلار آن مربوط به بهره وام‌ها در دوره‌ای است که عراق قادر نبوده بدهی خود را بپردازد. کشورهای حاشیه خلیج فارس ۶۹ میلیارد دلار شامل کویت ۲۵ میلیارد دلار، عربستان سعودی ۲۷ میلیارد دلار و امارات متحده عربی ۱۷ میلیارد دلار. سایر کشورها از جمله امریکا ۱۳ میلیارد دلار و کشورهای که مدعی بیش از یک میلیارد دلار هستند شامل بلغارستان، چین، هند، اردن، کره جنوبی، رومانی، صربستان و ترکیه.^(۹)

ادعاهای خسارت جنگ کویت مبالغ هنگفتی را شامل می‌شود. در همین چارچوب کمیسیون غرامات سازمان ملل در سال ۱۹۹۱ جهت رسیدگی به ادعاهای غرامت از عراق تأسیس گردید. هم اشخاص حقیقی و هم حقوقی که در اثر اشغال کویت خسارت مادی یا معنوی متحمل شده‌اند مستحق طرح ادعا بوده‌اند. در مقابل، تاکنون هیچ نهاد مشابهی برای رسیدگی به خسارات قربانیان تجاوز عراق علیه ایران تشکیل نشده است. تا آغاز دسامبر ۲۰۰۳ تعداد ۲۶۴۸۶۰۲ فقره دعوی خسارت که بالغ بر ۳۴۸ میلیارد دلار می‌شود مورد رسیدگی قرار گرفته بود. البته فقط حدود ۴۶/۶ میلیارد دلار ادعای خسارت عملاً تأیید گردید. ۱۸ میلیارد دلار از این مبلغ از درآمدهای نفتی عراق در دهه ۹۰ پرداخت شد و گفته می‌شود که احتمالاً رقم بیش از ۴۷ میلیارد دلار برای ادعاهای باقی مانده تأیید شود که به ادعاهای خسارات عمده مربوط می‌شود.^(۱۰)

مبهم‌ترین بخش ادعاها مربوط به مبادلات تجاری تضمین‌نشده هستند. در آوریل ۲۰۰۳ مرکز مطالعات استراتژیک و بین‌المللی رقم ۵۷ میلیارد دلار را برای این دسته ذکر کرد. البته جویبله عراق در دسامبر ۲۰۰۳ رقم پایین‌تر ۱۱ میلیارد دلار را برای این دسته برشمرد که واقع‌گرایانه‌تر به نظر می‌رسد.^(۱۱)

در مورد خسارات وارده بر جمهوری اسلامی ایران، اظهارنظرهای غیررسمی از سوی مقامات و صاحب‌نظران کشورمان مبنی بر ۱۰۰۰ میلیارد دلار خسارت مطرح شده است. تنها در خصوص خسارات غیر مستقیم غیرنظامی مبلغ ۹۷/۲ میلیارد دلار به‌طور رسمی نزد صندوق بین‌المللی پول به ثبت رسیده است. تاکنون غرامات مربوط به ایران از سوی هیچ نهاد بین‌المللی به جریان نیفتاده است.

دیون عراق و نظریه دیون منفور

وقتی یک دولت مشروع، موافقتنامه معتبری را با تأیید پارلمان و دیگر نهادهای قانونی منعقد می‌کند، رضایت عمومی ملحوظ تلقی می‌گردد. سؤال اصلی در برخی محافل حقوقی و سیاسی باتوجه به نظریه دیون منفور، در مورد مشروعیت قراردادهای رژیم صدام است. برخی صاحب‌نظران حقوقی و سازمان‌های غیردولتی متمایل به عراق ادعا کرده‌اند که قدرت یافتن حزب بعث وابسته به دو کودتای ۱۹۶۳ و ۱۹۶۸ می‌باشد و مردم عراق در ترسیم قانون اساسی این کشور نقشی نداشتند.

بسیاری از صاحب‌نظران و نهادهای غیردولتی فعال در بحث دیون عراق معتقدند که وضعیت عراق را می‌توان با آفریقای جنوبی در دوره آپارتاید مقایسه کرد. رژیم صدام نماینده یک اقلیت از جمعیت عراق بود و قدرت خود را با ابزارهای نقض گسترده حقوق بشر و زور و سرکوب تضمین می‌کرد. بنابراین از نظر این محافل، امکان ندارد بتوان تصور نمود که مردم عراق به دیون این کشور رضایت داشتند.^(۱۲)

مسأله دیگری که مطرح شده بحث بهره‌ها بر دیرکرد وام‌هاست. این نوع ادعاها فقط در مورد کلوب پاریس بالغ بر ۲۱ میلیارد دلار می‌شود. این بهره‌ها در دوره تحریم‌ها رخ داد که عراق کنترلی بر درآمدهای صادراتی خود نداشت. حتی اگر صدام آماده بود تا بدهی‌های عراق را از این درآمدها بپردازد، به لحاظ قانونی و عملی غیرممکن بود. در واقع مطرح می‌شود اینها بدهی‌های اجباری است که نه مردم عراق و نه حتی صدام در ایجاد آن مورد مشورت قرار نگرفته بودند.

در همین راستا همچنین گفته شده از آنجا که عراق از سال ۱۹۷۹ درگیر تجاوز به ایران بوده، نمی‌توان گفت که منافع دفاعی مشروع مطرح بوده است. وام‌های اخذ شده جهت ارتش و گارد ریاست جمهوری و در راستای هموار کردن مسیر سرکوب مردم و جنگ تجاوزکارانه علیه ایران به کار رفت. آمار قابل اتکایی در مورد سهم سلاح‌ها و تجهیزات جنگی در واردات عراق در دهه ۸۰ وجود ندارد اما طبق برخی آمارها حتی تا ۹۰ درصد را شامل شده است.^(۱۳) مسأله دیگری که مطرح می‌شود اینکه وام‌ها جهت منتفع ساختن نزدیکان صدام و افزودن دارایی‌های آنان به کار رفته است. محافل مذکور اعتقاد دارند که طرف عراقی باید فرصت یابد مسأله نفع مردم را در مورد وام‌ها مورد سؤال قرار دهد.

معیارهای نظریه دیون منفور، تصویری از ادعاها علیه عراق را ترسیم می‌کند. کشورهای چو فرانسه، روسیه، آمریکا و آلمان در ابعاد وسیع در تأمین تجهیزات جنگی عراق دخیل بودند. در مورد بدهی‌های عراق به همسایگان عرب خود هم اعتقاد بر این است که این کمک‌ها جهت حمایت از عراق در جنگ علیه ایران اعطا شد. صدام

بارها تأکید کرده بود که این پول‌ها هدیه بوده است. این وام‌ها هیچ نفعی برای مردم عراق نداشت و تنها باعث افزایش تلفات دو طرف در جنگ شد.

رسیدگی به دیون عراق در پرتو نظریه دیون منفور

در مورد دیون عراق، پس از سقوط رژیم صدام یک اجماع کلی جهت بخشودن بخشی از دیون شکل گرفت. مسأله اساسی این نبود که دیون عراق بخشوده شود بلکه موضوع این بود که چه میزان از دیون مورد بخشودگی قرار گیرد. اقدام دولت امریکا به‌عنوان اشغالگر عراق، در قالب سفرهای رسمی جیمز بیکر وزیر خارجه اسبق در ایجاد اجماع عمومی بین مهمترین کشورهای طلبکار از عراق جهت بخشودن بخشی از بدهی این کشور تاحدی مؤثر بود.^(۱۴) نهایتاً بخشودن ۸۰ درصد دیون عراق از سوی کشورهای عضو کلوب پاریس در دسامبر ۲۰۰۴ به عنوان یک ژست سیاسی و با هدف بهره‌برداری از منافع آتی در عراق اعلام گردید. البته ۲۰ درصد مابقی به اضافه طلب کشورهای دیگر هم مبلغ بسیار بالایی می‌شود.

موافقت با بخشودن بخشی از دیون عراق ارتباطی با طرح بحث منفور بودن آنها نداشت، بلکه این توافق بر مبنای رویه‌های کلوب پاریس و شاخصه قدرت پرداخت و البته بهره‌برداری‌های سیاسی صورت گرفت. در همین راستا برخی مطرح کرده‌اند که این اقدام کلوب پاریس منحصر به کشورهای عضو آن است و از سوی دیگر اگر عنصر مشروعیت در بحث دیون عراق مورد عنایت واقع نشود فرصت بزرگی برای وام‌دهی مسئولانه در آینده از دست خواهد رفت. این گروه معتقدند اکنون بهترین فرصت است که جامعه بین‌المللی به این نتیجه برسد که بهتر بود از ابتدا صدام حسین را با این حجم عظیم اعتبارهای مالی حمایت نمی‌کرد. از نظر آنها این مسأله یک عامل بازدارنده خواهد بود که اعتباردهندگان را در آینده ترغیب خواهد کرد که همکاری کمتری با جنایتکاران داشته باشند.

باتوجه به این که همه طلبکاران عراق عضو کلوب پاریس نیستند و امکان ندارد نظریه دیون منفور به شکل یک‌جانبه به کار گرفته شود نیاز به یک روند جامع وجود دارد که همه اطراف مسأله در آن دخیل باشند و نهادهای بی‌طرفی باشند که مشروعیت این دیون و توان پرداخت عراق را بررسی کنند. نهادهای غیردولتی که به مسأله دیون عراق پرداخته‌اند یک رویه دآوری پیشنهاد داده‌اند که به شیوه‌ای مشابه الگوی کمیسیون ادعاهای ایران - آمریکا^۱ عمل نماید.^(۱۵)

بحث دیون عراق و خسارات وارده بر جمهوری اسلامی ایران در جنگ تحمیلی

در بحث‌های محافلی که موضوع دیون عراق را در پرتو دکترین دیون منفور مطرح می‌کنند، جمهوری اسلامی ایران از دو جهت به این بحث مرتبط شده است: اول، ادعای این که دیون ایجاد شده توسط صدام در دهه ۸۰ برای جنگ با ایران بوده و نفع مردم عراق در آن نبوده است. دوم، و مهم‌تر اینکه شمار اندکی نظیر جوبیله عراق تلاش کرده‌اند این‌گونه القا نمایند که خسارات ایجاد شده در جنگ هم می‌تواند مشمول نظریه دیون منفور گردد. گرچه این دیدگاه‌ها در عمل تأثیری ندارد اما می‌تواند به لوث شدن بحث غرامات جنگ و مدعی شدن طرف مقابل منجر شود.

دلایل روشنی وجود دارد که نظریه دیون منفور (که البته تاکنون هیچ جایگاه الزام‌آوری در حقوق بین‌الملل ندارد) قابل حمل بر موضوع خسارات جمهوری اسلامی ایران در جریان تجاوز عراق نمی‌باشد:

۱. اصولاً موضوع خسارت وارده در جنگ به کشور مورد تجاوز با بحث دیون منتج از وام گرفتن رژیم متجاوز به لحاظ ماهوی کاملاً متفاوت است.
۲. هیچ رویه، نظریه یا رأیی در مورد شناسایی بحث خسارات وارده در جنگ بر طرف مورد تجاوز به عنوان دیون منفور وجود ندارد.
۳. بر مبنای نظریه دیون منفور، دو طرف در شکل‌گیری دیون موثرند: طرف مدیون و طرف اعتباردهنده. هر دوی این عناصر نیز در تعریف و تحقق مفهوم دیون منفور موثرند. در حالی که ایران هیچ تأثیری در شکل‌گیری دیون عراق ناشی از خسارات وارده در جنگ نداشته و مورد تجاوز قرار گرفته است.
۴. مشروعیت بین‌المللی غرامات مورد ادعای ایران کاملاً روشن است. قطعنامه ۵۹۸ پس از این که در بند ۶ از دبیرکل می‌خواهد که مسئول برافروختن جنگ را به شورای امنیت معرفی کند در بند ۷ موضوع خسارات وارده را مطرح می‌کند. البته در قطعنامه ۵۹۸، بحث خسارات وارده بسیار کلی و بدون اشاره به طرف مسئول مخاصمه طرح شده است. اما رویه و عرف بین‌المللی مشهودی در رابطه با پرداخت غرامات از سوی کشور متجاوز وجود دارد. از سوی دیگر دبیرکل سازمان ملل در ۱۸ آذر ۱۳۷۰ در گزارشی عراق را مسئول برافروختن جنگ معرفی کرد. قرار بود کمیته‌ای در سازمان ملل تشکیل شده و مقصر در جنگ و میزان خسارات، تعیین و صندوقی بین‌المللی برای کمک به خسارت دیدگان جنگ ایران و عراق تشکیل گردد اما هیچ‌گاه این موارد شکل نگرفت.

در راستای قطعنامه، گروه کارشناسی شورای امنیت به سرپرستی «عبدالحییم فرح» معاون وقت دبیرکل سازمان ملل به ایران آمد و پس از بررسی‌ها در سال ۱۳۷۰ خسارات وارده به ایران را طی ۸ سال جنگ تحمیلی مبلغ ۱۰۰ میلیارد دلار محاسبه کرد که ایران آن را نادرست خواند و میزان واقعی آن را هزار میلیارد دلار (یک تریلیون دلار) اعلام کرد.

۵. رئیس جمهور وقت عراق در تاریخ ۲۴ مرداد ۱۳۶۹ در نامه‌ای موافقت خود را با بندهای ۶ و ۷ قطعنامه ۵۹۸ اعلام نمود. براساس اصل جانشینی دولت‌ها، دولت جدید عراق موظف است تمام تعهدات دولت سابق را پذیرفته و اجرا نماید.

۶. وجود رویه روشن و جاری در مورد خسارات کویت، به خوبی مشروعیت ادعاهای جمهوری اسلامی ایران در مورد اخذ غرامت را روشن می‌سازد. مطابق قطعنامه ۶۸۷ شورای امنیت، کمیسیون غرامات سازمان ملل به ارزیابی میزان خسارت‌های وارده به اشخاص حقیقی و حقوقی در کویت پرداخته و با استماع شکایت‌ها، بخش زیادی از ادعاهای معتبر پرداخت شده است.

نتیجه‌گیری

آنچه در خصوص دکترین دیون منفور گفته شد، با هدف آشنایی و ارزیابی ادبیات موجود در محافل حقوقی، سیاسی و اقتصادی پیرامون این نظریه و نسبت آن با مباحث صورت گرفته در مورد دیون عراق بود. گرچه این نظریه فعلاً در ادبیات حقوق بین‌الملل به شکل تئوریک مطرح شده و هنوز جایگاه الزام‌آور در چارچوب معاهدات یا کنوانسیون‌های بین‌المللی پیدا نکرده، اما طرح جدی آن با بروز مصداق‌های جدید می‌تواند نشانه نگاه و توجه جدی به این نظریه و تلاش جهت تثبیت آن باشد. با توجه به تجاوز عراق به جمهوری اسلامی ایران و تحمیل جنگ هشت ساله، کشورمان به طور مستقیم با مسأله غرامات جنگ درگیر بوده است. گفته می‌شود که نهادهای غیردولتی بین‌المللی فعال در مسأله عراق و برخی کشورهای اشغالگر عراق، قصد دارند در آینده فشار بیشتری بر دول طلبکار از عراق خصوصاً ایران و کویت جهت صرف‌نظرکردن از ادعاهای خود وارد سازند. با توجه به آنچه گفته شد و بر خلاف برخی ادبیات مطرح شده، صرف‌نظر از این که دکترین دیون منفور نفوذ جدی تری در حقوق بین‌الملل پیدا کند یا نه، مطابق قواعد بین‌المللی و قطعنامه ۵۹۸ شورای امنیت، عراق به عنوان کشور تجاوزگر ملزم به پرداخت غرامات جنگ به جمهوری اسلامی می‌باشد. بی‌توجهی مجامع بین‌المللی و محافل حقوقی و اقتصادی دنیا به موضوع غرامات کشورمان، ناشی از ملاحظات خاص و سیاسی‌نگری حاکم بر این مجامع بوده است.

یادداشت‌ها

۱. جهت اطلاع بیشتر در مورد الکساندر ساک و نظرات وی مراجعه کنید به: .

Patricia Adams, The Odious Debt Doctrine and Iraq after Saddam, Iraq and Debt Relief, Friedrich Ebert Stiftung, March 2004.

همچنین جهت اطلاع از آخرین مطالعات در مورد نظریه دیون منفور مراجعه کنید به :

Jeff King, A. Khalfan and Bryan Thomas, Advancing the Odious Debt Doctrine, McGill University Press, Center for International Sustainable Development Law, Montreal, 2003.

۲. جهت اطلاع از آخرین مطالعات در مورد دیون نامشروع مراجعه کنید به:

www.jubileeUSA.org

3. Michael Kremer and Seema Jayachandran, Odious Debt, Policy Brief, The Brookings Institution, July 2002.

4. Ibid, p. 4.

5. Jeff King and others, Ibid, p. 19.

6. Wajeeh Elali, Dealing with Iraq's Foreign Indebtedness, International Business Review, Ja.-Feb. 2000, p. 65.

۷. در مورد سیر تحول تاریخی بدهی‌های عراق مراجعه کنید به:

Ahmad Jiyad, An Economy in a Debt Trap: Iraqi Debt 1980-2020, Arab Studies Quarterly, Vol. 33, 2001, pp. 15-58.

۸. کلوب پاریس متشکل از ۱۹ کشور عمده اعتباردهنده است که در سال ۱۹۵۴ تأسیس شد.

این کلوب، سیاست‌های مربوط به اعتبارها و دیون جهانی را تنظیم می‌کند و جلسات آن به

شکل غیررسمی و محرمانه تشکیل می‌شود. وزارت دارایی فرانسه وظیفه هماهنگی مسائل این کلوب را برعهده دارد.

9. www.jubileeiraq.org

۱۰. ۵ درصد از درآمد نفت عراق مطابق قطعنامه ۱۴۸۳ شورای امنیت به پرداخت‌ها در چارچوب غرامات حمله به کویت اختصاص یافته است.

11. Justin Alexander, Saddam's Odious Debt, JubileeIraq, Nov. 2002.

۱۲. از جمله این نهادهای غیردولتی، جوبیله عراق و ارلاسیار هستند.

13. Justin Alexander and C. Rowat, A Clean State in Mesopotamia, Tackling Iraq's External Debts, www.jubileeiraq.org

۱۴. برای اطلاع بیشتر از سیاست امریکا در قبال مسأله دیون عراق رجوع کنید به:

Justin Alexander, Baker the Bailiff? Assessing US Policy on Saddam's Debt, Middle East Report Online, March 2, 2004.

15. Jurgen Kaiser, Nicht nur Recht, Sondern Recht Kriegen, Erlassjahr, Handbuch Illegitimate Schulden, Dusseldorf, 2003, p. 48.