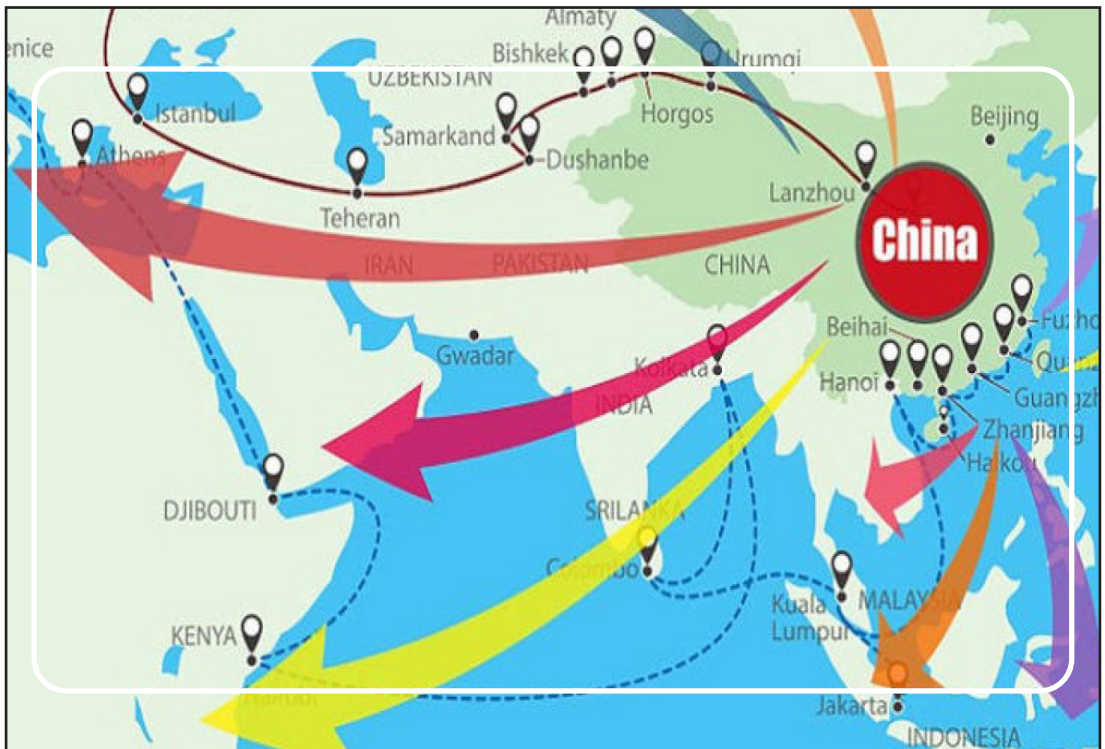




مركز البيان للدراسات والتخطيط  
Al-Bayan Center for Planning and Studies

# طريق الصين إلى الخراب التكلفة الحقيقية لمشروع الحزام والطريق

مايكل بينون – فرانسيس فوكوياما



ترجمة وتحرير مركز البيان للدراسات والتخطيط

## عن المركز

مركزُ البيان للدراسات والتخطيط مركزٌ مستقلٌّ، غيرُ ربحيٍّ، مقرُّه الرئيس في بغداد، مهمته الرئيسة -فضلاً عن قضايا أخرى- تقديم وجهة نظر ذات مصداقية حول قضايا السياسات العامة والخارجية التي تخصّ العراق بنحو خاصٍّ، ومنطقة الشرق الأوسط بنحو عام. ويسعى المركز إلى إجراء تحليلٍ مستقلٍّ، وإيجاد حلولٍ عمليّةٍ جليّةٍ لقضايا معقدةٍ تمُّ الحقلين السياسي والأكاديمي.

### ملحوظة:

لا تعبّر الآراء الواردة في المقال بالضرورة عن اتجاهات يتبناها المركز، وإنما تعبّر عن رأي كاتبها.

حقوق النشر محفوظة © 2023

[www.bayancenter.org](http://www.bayancenter.org)

[info@bayancenter.org](mailto:info@bayancenter.org)

Since 2014

## طريق الصين إلى الخراب التكلفة الحقيقية لمشروع الحزام والطريق

**مايكل بينون\* - فرانسيس فوكوياما\*\***

يصادف هذا العام الذكرى السنوية العاشرة لمبادرة الحزام والطريق التي أطلقها الرئيس الصيني شي جين بينج، وهي المشروع الأكبر والأكثر طموحا لتطوير البنية التحتية في تاريخ البشرية. وأقرضت الصين أكثر من تريليون دولار لأكثر من 100 دولة من خلال هذا البرنامج، مما أدى إلى تقزم الإنفاق الغربي في العالم النامي وأثار المخاوف بشأن انتشار قوة بكين ونفوذها. وقد وصف العديد من المحللين الإقراض الصيني من خلال مبادرة الحزام والطريق بأنه «دبلوماسية فخ الديون» المصممة لمنح الصين النفوذ على الدول الأخرى وحتى الاستيلاء على بنيتها التحتية ومواردها. وبعد أن تخلفت سريلانكا عن سداد مدفوعات مشروع ميناء هامباتوتوتا المتعثر في عام 2017، حصلت الصين على عقد إيجار للممتلكات لمدة 99 عاما كجزء من صفقة لإعادة التفاوض بشأن الديون. وأثارت الاتفاقية مخاوف في واشنطن والعواصم الغربية الأخرى من أن هدف بكين الحقيقي هو الوصول إلى المرافق الاستراتيجية في جميع أنحاء المحيط الهندي والخليج العربي والقارتين (أميركا الشمالية والجنوبية).

ولكن على مدى السنوات القليلة الماضية، ظهرت صورة مختلفة لمبادرة الحزام والطريق. وقد فشلت العديد من مشاريع البنية التحتية التي تمولها الصين في تحقيق العوائد التي توقعها المحللون. ولأن الحكومات التي تفاوضت على هذه المشاريع وافقت في كثير من الأحيان على دعم القروض، فقد وجدت نفسها مثقلة بأعباء الديون الضخمة - غير قادرة على تأمين التمويل للمشاريع المستقبلية أو حتى خدمة الديون المتراكمة عليها بالفعل. ولا يصدق هذا على سريلانكا فحسب، بل ويصدق أيضاً على الأرجنتين وكينيا وماليزيا والجيل الأسود وباكستان وتزانيا والعديد من البلدان الأخرى. لم تكن المشكلة بالنسبة للغرب تتمثل في استحواذ الصين<sup>1</sup> على موانئ وممتلكات استراتيجية أخرى في البلدان النامية، بل كانت المشكلة تكمن في أن هذه البلدان ستصبح مثقلة بالديون بشكل خطير

1. [www.foreignaffairs.com/regions/china](http://www.foreignaffairs.com/regions/china)

\* باحث ومدير مبادرة أبحاث سياسات البنية التحتية العالمية في معهد فريمان سبوجلي بجامعة ستانفورد.

\*\* زميل أول في معهد فريمان سبوجلي بجامعة ستانفورد ومدير برنامج الماجستير في فورد دورسي في السياسة الدولية.

- مما اضطرها إلى اللجوء إلى صندوق النقد الدولي وغيره من المؤسسات المالية الدولية المدعومة من الغرب للحصول على المساعدة في سداد قروضهم للصين.

وفي أجزاء كثيرة من العالم النامي، أصبح يُنظر إلى الصين باعتبارها دائماً جشعاً لا يلبس، ولا يختلف كثيراً عن الشركات الغربية المتعددة الجنسيات والمقرضين الذين سعوا إلى تحصيل الديون المدعومة في العقود الماضية. وبعبارة أخرى، يبدو أن الصين، بعيداً عن فتح آفاق جديدة باعتبارها مقرضاً مفترساً، تتبع مساراً اتبعه المستثمرون الغربيون. ومع ذلك، من خلال القيام بذلك، تخاطر بكين بتغيير الدول ذاتها التي شرعت في التودد إلى مبادرة الحزام والطريق وتبديد نفوذها الاقتصادي في العالم النامي. كما أنه يهدد بتفاقم أزمة الديون المؤلمة بالفعل في الأسواق الناشئة، والتي يمكن أن تؤدي إلى «عقد ضائع» من ذلك النوع الذي شهدته العديد من دول أمريكا اللاتينية في الثمانينيات.

ولمنع مثل هذه النتيجة الرهيبة - ولتجنب استخدام أموال دافعي الضرائب الغربيين لخدمة ديون الصين غير المستدامة - يتعين على الولايات المتحدة<sup>2</sup> والدول الأخرى أن تدعو إلى إصلاحات شاملة. ومن شأن هذه الإصلاحات أن تجعل من الصعب على البلدان استغلال صندوق النقد الدولي وغيره من المؤسسات المالية الدولية. ويجب أن تتضمن معايير أهلية أكثر صرامة للدول التي تسعى إلى عمليات الإنقاذ، وزيادة الطلب على زيادة الشفافية في الإقراض من جانب كافة الأعضاء، بما في ذلك الصين.

### صفقات صعبة، وأسواق هشة

في سبعينيات القرن العشرين، لاحظ ريموند فيرنون، الخبير الاقتصادي بجامعة هارفارد، أن المستثمرين الغربيين كانت لهم اليد العليا عند التفاوض على الصفقات في العالم النامي، حيث كان لديهم رأس المال والمعرفة اللازمة لبناء المصانع والطرق وآبار النفط ومحطات الطاقة التي كانت البلدان الفقيرة في أمس الحاجة إليها. ونتيجة لهذا فقد تمكنت من عقد صفقات كانت في صالحها إلى حد كبير، الأمر الذي أدى إلى تحويل قدر كبير من المخاطر إلى البلدان النامية. ولكن بمجرد الانتهاء من المشاريع، تغير ميزان القوى. ولم يكن من الممكن مصادرة الأصول الجديدة، وبالتالي أصبح لدى البلدان النامية قدر أكبر من النفوذ لإعادة التفاوض بشأن سداد الديون أو شروط الملكية. وفي

2. <https://www.foreignaffairs.com/regions/united-states>

بعض الحالات، أدت المفاوضات المثيرة للجدل إلى التأميم أو التخلف عن سداد الديون السيادية. وقد حدثت سيناريوهات مماثلة في العديد من دول مبادرة الحزام والطريق. فقد ولدت المشاريع الكبرى التي تموّلها الصين عوائد مخيبة للآمال أو فشلت في تحفيز ذلك النوع من النمو الاقتصادي العريض القاعدة الذي توقعه صناع السياسات. وقد واجهت بعض المشاريع معارضة من مجتمعات السكان الأصليين الذين تعرضت أراضيهم وسبل عيشهم للتهديد. وتسبب آخرون في الإضرار بالبيئة أو تعرضوا لانتكاسات بسبب رداءة نوعية البناء الصيني. وتأتي هذه المشاكل على رأس النزاعات الطويلة الأمد حول تفضيل الصين لاستخدام عمالها ومقاوليها من الباطن لبناء البنية التحتية، متفوقة على نظيراتها المحلية.

لكن المشكلة الأكبر حتى الآن هي الديون. وفي الأرجنتين، وإثيوبيا، والجبل الأسود، وباكستان، وسريلانكا، وزامبيا، وأماكن أخرى، تسببت المشاريع الصينية المكلفة في دفع نسب الدين إلى الناتج المحلي الإجمالي إلى مستويات غير مستدامة وأنتجت أزمات في ميزان المدفوعات. وفي بعض الحالات، وافقت الحكومات على تغطية أي نقص في الإيرادات، وتقديم ضمانات سيادية ألزمت دافعي الضرائب بدفع فاتورة المشاريع الفاشلة. وكانت هذه الالتزامات الطارئة المزعومة مخفية في كثير من الأحيان عن المواطنين وغيرهم من الدائنين، الأمر الذي أدى إلى حجب المستويات الحقيقية للديون التي كانت الحكومات مسؤولة عنها. وفي الجبل الأسود، وسريلانكا، وزامبيا، عقدت الصين مثل هذه الصفقات مع حكومات فاسدة أو ذات ميول سلطوية، ثم أورثت الديون لحكومات أقل فساداً وأكثر ديمقراطية، وأثقلتها بمسؤولية الخروج من الأزمات.



خط سكة حديد بتمويل صيني بالقرب من نيروبي، كينيا، أيار 2023

إن الالتزامات الطارئة على الديون المستحقة للشركات المملوكة للدولة ليست فريدة من نوعها بالنسبة لمبادرة الحزام والطريق ويمكن أن تصيب المشاريع الممولة من القطاع الخاص أيضاً. وما يجعل أزمات ديون مبادرة الحزام والطريق مختلفة هو أن هذه الالتزامات الطارئة مستحقة لبنوك السياسة الصينية وليس للشركات الخاصة، وتجري الصين إعادة التفاوض بشأن ديونها بشكل ثنائي. ومن الواضح أيضاً أن بكين تتفاوض بجدية، لأن دول مبادرة الحزام والطريق تختار بشكل متزايد عمليات الإنقاذ من صندوق النقد الدولي، على الرغم من أنها تأتي غالباً بشروط صعبة، بدلاً من محاولة التفاوض على مزيد من التخفيف من بكين. من بين البلدان التي تدخلت صندوق النقد الدولي لدعمها في السنوات الأخيرة، سريلانكا (1.5 مليار دولار في عام 2016)، والأرجنتين (57 مليار دولار في عام 2018)، وإثيوبيا (2.9 مليار دولار في عام 2019)، وباكستان (6 مليار دولار في عام 2019)، والإكوادور (6.5 مليار دولار في عام 2020)، وكينيا (2.3 مليار دولار في عام 2021)، وسورينام (688 مليون دولار في عام 2021)، ومرة أخرى الأرجنتين (44 مليار دولار في عام 2022)، وزامبيا (1.3 مليار دولار في عام 2022)، ومرة أخرى سريلانكا (2.9 مليار دولار في عام 2023)، وبنجلاديش (3.3 مليار دولار في عام 2023).

واستأنفت بعض هذه البلدان خدمة ديونها في إطار مبادرة الحزام والطريق بعد وقت قصير من إنشاء التسهيلات الائتمانية الجديدة التي قدمها صندوق النقد الدولي. في أوائل عام 2021، على سبيل المثال، سعت كينيا للتفاوض على تأخير مدفوعات الفائدة لمشروع السكك الحديدية المتعثرة الذي تموله الصين ويربط نيروبي بميناء كينيا على المحيط الهندي في مومباسا. ولكن بعد أن وافق صندوق النقد الدولي على تسهيل ائتماني بقيمة 2.3 مليار دولار في نيسان من ذلك العام، بدأت بكين في حجب المدفوعات للمقاولين في مشاريع أخرى تمولها الصين في كينيا. ونتيجة لذلك، انقطع التمويل عن المقاولين الفرعيين والموردين الكينيين. وفي وقت لاحق من ذلك العام، أعلنت كينيا أنها لن تسعى بعد الآن إلى تمديد تخفيف عبء الديون من الصين ودفعت 761 مليون دولار من خدمة الديون لمشروع السكك الحديدية.

إن المخاطر التي تواجه كينيا<sup>3</sup> وبقية بلدان العالم النامي هائلة. وقد تكون هذه الموجة من أزمات الديون أسوأ بكثير من سابقاتها، فتلحق أضراراً اقتصادية دائمة بالاقتصادات الضعيفة بالفعل وتغرق حكوماتها في مفاوضات مطولة ومكلفة. وتتجاوز المشكلة حقيقة بسيطة مفادها

3. [www.foreignaffairs.com/regions/kenya](http://www.foreignaffairs.com/regions/kenya)

أن كل دولار يتم إنفاقه على خدمة ديون مبادرة الحزام والطريق غير المستدامة هو دولار غير متاح للتنمية الاقتصادية، أو الإنفاق الاجتماعي، أو مكافحة تغير المناخ. إن الدائن الذي يشكل تحدياً في أزمات ديون الأسواق الناشئة اليوم ليس صندوق التحوط أو أي دائن خاص آخر، بل هو أكبر مقرض ثنائي في العالم، وفي كثير من الحالات، أكبر شريك تجاري للبلد المدين. ومع زيادة وعي الدائنين من القطاع الخاص بمخاطر الإقراض لدول مبادرة الحزام والطريق، ستجد هذه الدول نفسها عالقة بين الدائنين المتنازعين وغير قادرة على الوصول إلى رأس المال الذي تحتاجه لدعم اقتصاداتها.

### أرقام مُستترة

كان لدى بكين أهداف متعددة لمبادرة الحزام والطريق. فأولاً وقبل كل شيء، سعت إلى تسهيل عمل الشركات الصينية - المملوكة للدولة إلى حد كبير ولكن أيضاً بعض الشركات الخاصة - في توليد الأرباح في الخارج، ودعم قطاع البناء الواسع النطاق في الصين، والحفاظ على تشغيل الملايين من العمال الصينيين. بالإضافة إلى ذلك، لا شك أن بكين كانت لديها أهداف تتعلق بالسياسة الخارجية والأمن، بما في ذلك اكتساب النفوذ السياسي، وفي بعض الحالات، تأمين الوصول إلى المرافق الاستراتيجية. ويشير العدد الكبير من المشاريع الأقل واعدة التي بدأتها بكين إلى هذه الدوافع: وإلا لماذا تمول مشاريع في بلدان محفوفة بمخاطر سياسية كبيرة، مثل جمهورية الكونغو الديمقراطية أو فنزويلا؟

لكن الاتهامات بوجود استراتيجية «فخ الديون» مبالغ فيها. بدلاً من أن تكون مصممة بغرض الوقوع في الديون بشكل عمد لاستخراج تنازلات جيوسياسية، من المرجح أن الجهات الصينية المقرضة قامت ببساطة بتنفيذ عمليات فحص نقدي غير كافية. القروض المقدمة ضمن مبادرة الحزام والطريق يتم منحها من قبل البنوك الصينية المملوكة للدولة، وتُقدم عبر الشركات الصينية المملوكة للدولة إلى شركات حكومية في الدول المقترضة. يتم التفاوض على هذه العقود مباشرة، بدلاً من أن تكون متاحة للمناقصة العامة، وبالتالي تفتقر إلى إحدى فوائد التمويل الخاص وعمليات الشراء المفتوحة: وجود آلية سوق شفافة لضمان أن المشاريع مالياً مستدامة.

النتائج تتحدث عن نفسها، ففي عام 2009، طلبت حكومة الجبل الأسود تقديم عطاءات بشأن عقد لبناء طريق سريع يربط ميناء بار على البحر الأدرياتيكي مع صربيا. وشارك اثنان من المقاولين من القطاع الخاص في عمليتي شراء، لكن لم يتمكن أي منهما من جمع التمويل اللازم.

ونتيجة لذلك، لجأت جمهورية الجبل الأسود إلى بنك التصدير والاستيراد الصيني، الذي لم يشارك السوق مخاوفها، والآن أصبح الطريق السريع سبباً رئيسياً للضائقة المالية التي تعيشها جمهورية الجبل الأسود. وفقاً لتقديرات صندوق النقد الدولي لعام 2019، كانت نسبة الدين إلى الناتج المحلي الإجمالي في البلاد ستبلغ 59% فقط لو لم تتابع المشروع. وبدلاً من ذلك، كان من المتوقع أن ترتفع النسبة إلى 89% في ذلك العام.

لم يكن أداء جميع مشاريع مبادرة الحزام والطريق أقل من المتوقع. وقد حقق مشروع ميناء بيربوس في اليونان، والذي أدى إلى توسيع أكبر ميناء في البلاد، النتائج ذات المنفعة المتبادلة التي وعدت بها بكين، على غرار مبادرات الحزام والطريق الناجحة الأخرى. ومع ذلك، فإن العديد من المشاريع تركت البلدان مثقلة بالديون الهائلة والحذر بشأن المزيد من المشاركة مع الصين. وفي بعض الحالات، حصد القادة والنخب الذين تفاوضوا على هذه الاتفاقيات الفوائد، في حين لم يحصدها السكان الأوسع.

إن مبادرة الحزام والطريق الصينية تشكل بالفعل تحديات بالنسبة للدول الغربية، ولكن الاهتمام الأساسي ليس ذا طبيعة استراتيجية. وبدلاً من ذلك، تمارس مبادرة الحزام والطريق ضغوطاً يمكن أن تزعزع استقرار الدول النامية، وبالتالي خلق مشاكل للمؤسسات الدولية مثل صندوق النقد الدولي والبنك الأوروبي للإنشاء والتعمير، والتي غالباً ما تلجأ إليها هذه الدول للحصول على المساعدة.

وعلى مدى العقود الستة الماضية، أنشأ الدائنون الغربيون مؤسسات مثل نادي باريس لمعالجة المسائل المرتبطة بالتخلف عن سداد الديون السيادية. وتهدف هذه المؤسسات إلى ضمان مستوى من التعاون بين الدائنين وإدارة أزمات الدفع بشكل عادل. ومع ذلك، لم توافق الصين بعد على أن تكون جزءاً من هذه المجموعة، كما أن إجراءات الإقراض الغامضة التي تطبقها تجعل من الصعب على المؤسسات الدولية أن تقيس بدقة مدى الصعوبات المالية التي تواجهها دولة معينة.



## الحذر والضغوطات

أكد بعض المحللين أن مبادرة الحزام والطريق ليست السبب الجذري لأزمة الديون المستمرة في الأسواق الناشئة. ويزعمون أن دولاً مثل مصر وغانا تدين لحاملي السندات أو المؤسسات المتعددة الأطراف مثل صندوق النقد الدولي والبنك الدولي<sup>4</sup> أكثر من الصين، ولا تزال هذه الدول تكافح من أجل إدارة أعباء ديونها. ومع ذلك، فإن هذه الحجج قد تحرف هذه القضية. ولا تكمن المشكلة في الحجم الإجمالي لديون مبادرة الحزام والطريق فحسب، بل تكمن أيضاً في وجود ديون مخفية في إطار مبادرة الحزام والطريق. وكشفت دراسة في مجلة الاقتصاد الدولي في عام 2021 أن حوالي نصف قروض الصين للعالم النامي «مخفية»، مما يعني أنها لا يتم احتسابها في إحصاءات الديون الرسمية. ووجدت دراسة أخرى، نشرتها الجمعية الاقتصادية الأمريكية عام 2022، أن هذه الديون الخفية أدت إلى سلسلة من «حالات التخلف عن السداد الخفية».

تشكل الديون المخفية تحدياً مزدوجاً. وتنشأ المشكلة الأولية خلال الفترة التي تسبق الأزمة عندما لا يكون المقرضون الخارجيون على دراية بهذه الالتزامات، مما يجعلهم غير قادرين على تقييم مخاطر الائتمان بدقة. أما المشكلة الثانية فتظهر أثناء الأزمة ذاتها عندما تظهر هذه الديون غير المعلنة إلى النور، الأمر الذي يؤدي إلى تآكل الثقة في عملية إعادة هيكلة الديون. فحتى مبلغ صغير نسبياً من الديون الثنائية غير المكشوف عنها من الممكن أن يؤدي إلى أزمة ائتمانية، بل إن الأمر يتطلب قدراً أقل من ذلك لتقويض الثقة في الجهود المبذولة لمعالجتها.

قد قامت الصين بتنفيذ عدة تدابير لتخفيف العبء الناجم عن هذه الديون، سواء كانت مخفية أم لا. إحدى هذه التدابير تتضمن تقديم إجراءات إنقاذ خاصة بها لدول مبادرة الحزام والطريق، وعادةً تأتي في شكل مبادلات عملات وقروض جسرية أخرى لبنوك الدول المقترضة. هذه الإجراءات الإنقاذ قد ازدادت، كما يظهر من ورقة عمل نشرتها مجموعة البنك الدولي في مارس 2023، حيث قدرت أن الصين قدمت أكثر من 185 مليار دولار في مثل هذه التسهيلات بين عامي 2016 و2021. ومع ذلك، تفتقر مبادلات بنوك الدول المقترضة إلى الشفافية التي تتمتع بها القروض السيادية التقليدية، مما يعقد عملية إعادة هيكلة الديون.

4. [www.foreignaffairs.com/tags/world-bank](http://www.foreignaffairs.com/tags/world-bank)

إن ميل الصين إلى الامتناع عن شروط الإقراض والانخراط في إعادة المفاوضات الثنائية قد يخدم مصالحها الاقتصادية المباشرة. ومع ذلك، فإن هذا النهج يمكن أن يعطل جهود إعادة هيكلة الديون من خلال تآكل المبدأين الأساسيين لأي عملية من هذا القبيل: الشفافية وقابلية المعاملة للمقارنة. ويدور هذا المفهوم حول فكرة أن جميع الدائنين يجب أن يتحملوا العبء بشكل عادل وأن يتلقوا معاملة متساوية.

**إن وجود مبلغ صغير نسبياً من الديون الثنائية المخفية يمكن أن يؤدي إلى أزمة ائتمان.**

لقد تطورت سياسات الإقراض التي ينتهجها صندوق النقد الدولي في سيناريوهات الديون المتعثرة المعقدة على مدى عقود من الزمن، وأصبحت أكثر مرونة للسماح للصندوق بالمشاركة في عمليات إعادة هيكلة الديون والإشراف عليها. ومع ذلك، في حين كان صندوق النقد الدولي مناسباً تماماً لهذا الدور عند التعامل مع الدائنين مثل أعضاء نادي باريس وحتى صناديق التحوط للسندات السيادية، فإنه يواجه تحديات في التعامل مع الصين. علاوة على ذلك، فإن الآليات التي طورها صندوق النقد الدولي والدائنون الغربيون لمعالجة أزمة الديون السيادية المتصاعدة في دول مبادرة الحزام والطريق غير كافية.

وفي عام 2020، قدمت مجموعة العشرين إطاراً مشتركاً يهدف إلى دمج الصين والمقرضين الثنائيين الآخرين في عملية إعادة هيكلة نادي باريس تحت إشراف ودعم صندوق النقد الدولي. ومع ذلك، فإن الإطار المشترك لم يثبت فعاليته. وقد سعت كل من إثيوبيا<sup>5</sup> وغانا وزامبيا إلى الحصول على الإغاثة من خلال هذه الآلية، ولكن المفاوضات تقدمت ببطء، ولم تتوصل سوى زامبيا إلى اتفاق مع الدائنين. وعلاوة على ذلك، كانت شروط ذلك الاتفاق محيية للأمال بالنسبة لزامبيا، ودائنها الرسميين غير الصينيين، وفي المقام الأول من الأهمية بالنسبة لآفاق إعادة الهيكلة في المستقبل.

تم التوصل إلى اتفاق في يونيو 2023 يقضي بتخفيض ديون الدائنين الرسميين لزامبيا من 8 مليار دولار إلى 6.3 مليار دولار بعد إعادة تصنيف قرض كبير من مبادرة الحزام والطريق كقرض تجاري، على الرغم من أنه كان مغطى بتأمين ائتمان التصدير المدعوم من الدولة الصينية. بالإضافة إلى ذلك، يمكن أن يؤدي هذا الاتفاق إلى خفض مؤقت في مدفوعات الفائدة على الديون الرسمية لزامبيا. إذا قرر صندوق النقد الدولي، في نهاية برنامجه في عام 2026، أن اقتصد زامبيا قد تحسن،

5. [www.foreignaffairs.com/regions/ethiopia](http://www.foreignaffairs.com/regions/ethiopia)

قد ترتفع فائدة القروض الرسمية مرة أخرى. وهذا يخلق حوافز مثيرة للجدل بالنسبة لحكومة زامبيا، حيث قد تزيد تكلفة رأس المال إذا تحسنت جدارتها الائتمانية، مما يمكن أن يؤدي إلى توترات بين صندوق النقد الدولي والصين في المستقبل.

هذه النتائج ليست مفاجئة؛ إذ يقدم الإطار المشترك حافز دعم صندوق النقد الدولي ولكنه يفتقر إلى التدابير الفعالة للتعامل مع الدائنين غير المتعاونين، وخاصة الدائنين الذين يتمتعون بنفوذ جيوسياسي كبير مثل الصين على المقترضين.

وهناك مبادرة أخرى تهدف إلى تخفيف أزمة ديون مبادرة الحزام والطريق المتنامية وهي برنامج الإفراض في إطار المتأخرات الرسمية التابع لصندوق النقد الدولي. ومن الناحية النظرية، ينبغي لهذا البرنامج أن يعمل على تمكين صندوق النقد الدولي من الاستمرار في إفراض المقترض المتعثر حتى عندما يرفض الدائن الثنائي تقديم المساعدة. ومع ذلك، فقد ثبت أيضاً عدم فعاليته. وفي زامبيا، حيث تحتفظ الصين بأكثر من نصف الدين الرسمي، يصبح من الخطورة بمكان أن يقدم صندوق النقد الدولي تمويلاً إضافياً. وحتى في الحالات التي لا تحتفظ فيها الصين بأغلبية الديون الرسمية، فإنها لا تزال تتمتع بقدر كبير من النفوذ الاقتصادي على المقترضين مقارنة بصندوق النقد الدولي. ونتيجة لهذا فإن العاملين في الصندوق وقياداته يميلون إلى اتخاذ الحيطة والحذر عندما يحاولون حل الصراعات بين الدول الأعضاء.

وطالما استمر صندوق النقد الدولي في ممارسة مثل هذا الحذر، فإن بكين ستستمر في استخدام نفوذها للضغط على الصندوق لدعم المقترضين، حتى عندما يفتقر إلى الرؤية الكاملة لديونهم للصين. ولمنع عمليات إعادة هيكلة الديون في المستقبل من أن تصبح صعبة مثل تلك الجارية في إثيوبيا وسريلانكا وزامبيا، يتعين على صندوق النقد الدولي إجراء إصلاحات جوهرية. ويشمل ذلك تعزيز تنفيذ متطلبات الشفافية على الدول الأعضاء وتبني نهج أكثر حذراً في إفراض المقترضين المثقلين بالديون من مبادرة الحزام والطريق. ومن غير المرجح أن يأتي تصحيح المسار هذا من داخل صندوق النقد الدولي؛ بل يجب أن يأتي من الولايات المتحدة وغيرها من أعضاء مجلس الإدارة المهمين.

## البطيين في التعلم والسريعين في الإقراض

يعتقد بعض المحللين أن الصين تمر بعملية «تعلم» كجهة تحصيل للديون، حيث أن مؤسسات الإقراض الصينية متفرقة. وهم يشيرون إلى أن عملية بناء التفاهم والثقة، والاستجابات المنظمة لأزمات الديون السيادية تأخذ وقتاً وتتطلب تعاوناً. ومن هنا يترتب عن ذلك أن الدائنين الغربيين يجب أن يظهروا المرونة بينما تتكيف بكين مع دورها الجديد، وأن الصندوق النقدي الدولي يجب أن يستمر في تقديم الدعم المالي في هذه الأثناء.

ولكن الصبر لن يحل المشكلة لأن الحوافز التي تقدمها الصين (والحوافز التي يقدمها أي دائن رافض آخر) لا تتماشى مع حوافز صندوق النقد الدولي أو الدائنين الذين يرغبون في التعجيل بالتفاوض بشأن إعادة هيكلة الديون. ولهذا السبب، يتعين على صندوق النقد الدولي أن يفرض بصرامة المتطلبات التي تلزم الدول الأعضاء بالشفافية بشأن التزامات ديونها.

علاوة على ذلك، فرغم أن مشهد الإقراض الصيني قد يبدو مجزأ، ينبغي لصندوق النقد الدولي وأعضاء نادي باريس أن ينظروا إلى الحكومة الصينية باعتبارها قادرة على تنظيم كياناتها المملوكة للدولة وتوفير الاستجابة على مستوى الدولة فيما يتصل بإعادة هيكلة الديون. وقد أثبتت بكين قدرتها على القيام بذلك في إعادة التفاوض بشأن الديون الثنائية. على سبيل المثال، في عام 2018، أعلنت زامبيا في البداية عن خطط لإعادة هيكلة ديونها الثنائية مع الصين وتأجيل مشاريع مبادرة الحزام والطريق الجارية بسبب مخاوف الديون. ومع ذلك، بعد اجتماع مع سفير الصين في زامبيا، عكس الرئيس آنذاك إدجار لونجو مساره وذكر أنه لن يكون هناك أي تعطيل للمشاريع الممولة من الصين. ويشير هذا إلى أن بكين نسقت بنجاح مع العديد من الشركات الصينية المملوكة للدولة والبنوك المملوكة للدولة لمنع حدوث أزمة. وإذا تمكنت الصين من تحقيق هذه الغاية على المستوى الثنائي، فينبغي لها أن تكون قادرة بنفس القدر على القيام بذلك في المفاوضات المتعددة الأطراف.

أحد عيوب تعديل نهج صندوق النقد الدولي في التعامل مع أزمة ديون مبادرة الحزام والطريق هو أنه قد يؤدي إلى استجابة أبطأ للأزمات الجديدة، مما يمنع الصندوق من التصرف بسرعة، ومن الواضح أن هذه مقايضة. ولا يستطيع صندوق النقد الدولي أن يعمل في الوقت نفسه باعتباره مقرضاً غير مشروط كاملاً أخيراً، أو كأداة لإنفاذ معايير الشفافية وقابلية المقارنة. ويجب أن تحتفظ

بالقدرة والرغبة في حجب المساعدات الائتمانية عندما لا يتم استيفاء شروطها. ولا ينبغي لدافعي الضرائب من بلدان أخرى غير الصين الذين يساهمون في صندوق النقد الدولي أن يتحملوا العبء المالي الناجم عن قرارات الإقراض الرديئة التي تتخذها الكيانات الصينية.

لدى أعضاء مجموعة الدول الصناعية السبع ونادي باريس العديد من الخيارات لمعالجة أزمات الديون في إطار مبادرة الحزام والطريق. فأولاً، تستطيع الولايات المتحدة وغيرها من الدائنين الثنائيين مساعدة المقترضين من مبادرة الحزام والطريق في التنسيق مع بعضهم البعض. والقيام بهذا من شأنه أن يعمل على تحسين الشفافية، وتعزيز تبادل المعلومات، وتمكين المقترضين من التفاوض مع الدائنين الصينيين كمجموعة بدلاً من التفاوض بشكل ثنائي. إن النهج الذي تتبناه الصين في إجراء عمليات إعادة التفاوض سراً وعلى المستوى الثنائي يضر بالمقترضين من مبادرة الحزام والطريق، فضلاً عن الدائنين الآخرين، بما في ذلك صندوق النقد الدولي والبنك الدولي.

ثانياً، ينبغي لصندوق النقد الدولي أن يضع معايير واضحة يجب على المقترضين المتعثرين في مبادرة الحزام والطريق أن يستوفوها قبل أن يتمكنوا من الوصول إلى تسهيلات ائتمانية جديدة من الصندوق. يجب أن تتم الموافقة على هذه المعايير من قبل العديد من أعضاء مجلس إدارة صندوق النقد الدولي لحماية العاملين في الصندوق وقادته من الصراعات مع الصين، التي تُعد عضواً مهماً في مجلس إدارة صندوق النقد الدولي. يجب ألا تقتصر هذه المعايير على الشفافية المتعلقة بديون مبادرة الحزام والطريق، بل يجب أن تتضمن أيضاً مبادئ توجيهية واضحة لتصنيف قروض مبادرة الحزام والطريق كاعتمادات رسمية أو تجارية. زعمت الصين أن بعض القروض المهمة المرتبطة بمبادرة الحزام والطريق ينبغي اعتبارها تجارية لأنها مسعرة بأسعار السوق، على الرغم من أنها تأتي من مؤسسات الإقراض المملوكة للدولة مثل بنك التنمية الصيني. قام صندوق النقد الدولي بتقييم هذه التصنيفات على أساس كل حالة على حدة، الأمر الذي ثبت أنه يمثل مشكلة. هذا النهج يسمح بسيئاريوهات مثل ما حدث في زامبيا، حيث يصبح جزء كبير من الدين الرسمي تجارياً فجأة، مما يمنح الصين نفوذاً للبحث عن شروط أفضل. يجب أن يتبنى صندوق النقد الدولي نهجاً أكثر انتظاماً من خلال تحديد بوضوح أي مؤسسات الإقراض ستعتبر دائنة رسمية في أي عملية لإعادة هيكلة الديون.

وفي بعض برامج صندوق النقد الدولي الأخيرة، استمر المقترضون في سداد ديون مبادرة الحزام والطريق من خلال مؤسساتهم المملوكة للدولة على الرغم من حصولهم على تخفيف الديون السيادية

على المستوى الوطني. ويتمثل النهج الفعال الوحيد لردع هذه الممارسة في أن يقوم صندوق النقد الدولي بتفويض المقترضين بالإفصاح بشفافية والالتزام بإدراج جميع ديون الشركات المملوكة للدولة والمدعومة بضمانات سيادية في إجراءات إعادة هيكلة الديون. وبخلاف ذلك، فإن مقرضي مبادرة الحزام والطريق سوف يقررون بشكل انتقائي أي قروض الشركات المملوكة للدولة سيتم تضمينها في إعادة الهيكلة، اعتماداً على تقييمهم للحصول على شروط أفضل من خلال إعادة الهيكلة أو من خلال مفاوضات ثنائية منفصلة.



### مشروع بناء صيني شرق القاهرة، مصر، كانون الثاني 2023

إن فرض هذه الشروط على الدول المتعثرة قبل منحها تسهيلات ائتمانية جديدة قد يؤدي إلى تقليص مرونة صندوق النقد الدولي وإعاقة قدرته على معالجة أزمات ميزان المدفوعات بسرعة. ومع ذلك، فإنه من شأنه أن يزود المقترضين وصناعة التمويل السيادي بالوضوح والضمانات الحاسمة فيما يتعلق بالمتطلبات الأساسية للحصول على مساعدة صندوق النقد الدولي. وبالإضافة إلى ذلك، فإنه من شأنه أن يحمي موظفي صندوق النقد الدولي وقيادته من الصراعات المتكررة مع

الصين خلال كل عملية إعادة هيكلة للديون.

قد يحاول بعض الأفراد تصوير هذه الإصلاحات على أنها «مناهضة للصين». ومع ذلك، في الواقع، فإنها تمثل تدابير ضرورية لدعم مبادئ الشفافية والمقارنة في إعادة هيكلة الديون السيادية. يجب أن تكون لدى الدول الغربية القدرة على الدفاع عن العناصر الأساسية لنظام القواعد الدولي عندما تتعرض للتهديد، بينما لا تزال تتعامل مع الصين، وهي عضو أساسي في هذا النظام.

في الختام، هذه الإصلاحات هي الوسيلة الوحيدة لحماية صندوق النقد الدولي من تداعيات أزمة ديون مبادرة الحزام والطريق. ستؤدي الخلافات حول ديون مبادرة الحزام والطريق إلى إعاقه مساعي تخفيف الديون باستمرار، مما يعرض الرفاهية الاقتصادية للدول النامية المدينة وفعالية صندوق النقد الدولي للخطر. إن صندوق النقد الدولي بعد إصلاحه وحده هو القادر على تصحيح الضرر الذي لحق بالدول النامية والمؤسسة ذاتها.

المصدر:

<https://www.foreignaffairs.com/china/belt-road-initiative-xi-imf>