

Distr.: General  
22 January 2026  
Arabic  
Original: English

## الجمعية العامة



### مجلس حقوق الإنسان

الدورة الحادية والستون

23 شباط/فبراير - 2 نيسان/أبريل 2026

البند 3 من جدول الأعمال

تعزيز وحماية جميع حقوق الإنسان، المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية، بما في ذلك الحق في التنمية

### المساعدة والتعاون الدوليان

تقرير الخبرة المستقلة المعنية بآثار الديون الخارجية للدول، وما عليها من التزامات مالية دولية أخرى ذات صلة، في التمتع الكامل بجميع حقوق الإنسان، وخاصة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، عطية وارييس\*

#### موجز

تُناقش تعددية الأطراف اليوم على الصُّعد العالمي والإقليمي والوطني وفي محافل شتى. وتصدر الدول الأعضاء بياناتٍ واضحة بشأن ما إذا كانت ستواصل الانخراط في أطر تعددية الأطراف. وفي هذا التقرير المقدم عملاً بقرار مجلس حقوق الإنسان 17/52، تتناقش الخبرة المستقلة مبدأ التعاون والمساعدة الدوليين في مسعى إلى تبيين ما يعنيه هذا المبدأ كالتزام عالمي وكيفية التعامل معه في مجالات الدَّين والضرائب والتدفقات المالية غير المشروعة من أجل مساعدة الدول الأعضاء كافة على حشد الموارد المحلية من خلال نهج يتسم بالشرعية المالية والإنصاف في سياق الالتزام باتخاذ "أقصى ما تسمح به [ال]موارد المتاحة" من خطوات. وفي عصر يلوح فيه شبح حالات الإعسار ويكون السبيل إلى تقاديه هو تقليل الإنفاق على السكان المحليين، تشد أكثر من أي وقت مضى أهمية مفهوم التعاون والمساعدة الدوليين المرتبط بتلك المسألة باعتباره نقطة جديرة بالبحث.

\* قُيِّم هذا التقرير إلى خدمات المؤتمرات لتجهيزه بعد انقضاء الموعد النهائي، وذلك لأسباب فنية خارجة عن إرادة المكتب المقِّم للتقرير.



الرجاء إعادة الاستعمال

## أولاً- المساعدة والتعاون الدوليان وحقوق الإنسان والشرعية المالية

1- لا يمكن للتعاون الدولي (والمساعدة الدولية) أن يحقق النواتج المرجوة في مجال حقوق الإنسان إلا إذا التزم فيه بمبادئ الشرعية المالية، بحيث يجري تخصيص الأموال العامة واستخدامها بطريقة قانونية وشفافة وخاضعة للمساءلة تنال ثقة الجمهور<sup>(1)</sup>. والبحث في هذه المسألة يؤكد أهمية تمكين الدول ذات الموارد المالية المحدودة لكي تشارك بشكل هادف في الحوكمة المالية الدولية، بما يوضح أوجه الابتكار المؤسسي التي يمكن أن تحوّل التعاون الدولي (والمساعدة الدولية) من علاقة بين مانح ومستفيد إلى شراكة منصفة قائمة على حقوق ومسؤوليات مشتركة<sup>(2)</sup>.

2- والأساس الذي يقوم عليه التعاون والمساعدة الدوليان يرد في المادة 2(1) من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية التي تطالب الدول بأن تتخذ، بمفردها وعن طريق المساعدة والتعاون الدوليين، وبأقصى ما تسمح به مواردها المتاحة، ما يلزم من خطوات لضمان الأعمال الفعلي التدريجي للحقوق المعترف بها في العهد. وترسي هذه الصيغة المساعدة والتعاون الدوليين لا كإحسان متروك لاختيار من يوجد به، بل باعتبارهما واجباً قانونياً ملزماً. وتسهب اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في إيضاح هذا الفهم بنصها في تعليقها العام رقم 3(1990) بشأن طبيعة التزامات الدول الأطراف على أن "الموارد المتاحة" تشمل كلا من الموارد المحلية والدولية التي يمكن الوصول إليها من خلال التعاون، وأن الالتزامات ليست قانونية فحسب بل ومعنوية أيضاً، وأن الأعمال التدريجي للحقوق يجب أن يُفهم على أنه ينطوي على خطوات ثابتة وقابلة للقياس. وعلى وجه التحديد، فسرت اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية عبارة "بأقصى ما تسمح به مواردها المتاحة" على أنها تشمل الموارد المحلية إلى جانب الموارد المتاحة من خلال التعاون والمساعدة الدوليين<sup>(3)</sup>. ويُعترف في هذا التفسير بأن دولاً عديدة، ولا سيما تلك الخارجة من نزاع أو التي تواجه ضيقاً شديداً في الموارد، لا تستطيع الوفاء بالتزاماتها في مجال حقوق الإنسان عن طريق الموارد المحلية وحدها. وينص التفسير، من ناحية أخرى، على أن الدول الأكثر ثراء تقع على عاتقها التزامات، لا تجاه سكانها فحسب، بل وتجاه دعم الجهود الجماعية التي يبذلها المجتمع الدولي لضمان أعمال حقوق الإنسان على نطاق عالمي.

3- وقد قَدّمت اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية أيضاً إرشادات بشأن ما تعنيه عبارة "أقصى ما تسمح به مواردها المتاحة" وما يعنيه التعاون في أوقات الشدائد المالية. ففي بيانها بشأن الدّين العام وتدابير النقشف والعهد<sup>(4)</sup>، تؤكد اللجنة أن إعادة النقاض على تسوية الدّين وتصحيح الأوضاع المالية يجب ألا يقوّضا الحدود الدنيا الأساسية من الحقوق وأن أي نكوص عنها لا بد أن يكون مؤقتاً ولازماً ومتناسباً وغير تمييزي وخاضعاً لمتطلبات المشاركة والشفافية. وحين لا تكفي الموارد المحلية، يكون دور المساعدة والتعاون الدوليين هو تلافي خفض الإنفاق الذي ينطوي على تقويض للحقوق. وتشدّد المبادئ التوجيهية المتعلقة بالديون الخارجية وحقوق الإنسان<sup>(5)</sup> كذلك على أن الدول يجب عليها، عند التعاقد على الديون أو خدمتها أو سدادها، أن تفعل ذلك بما لا يُضعف قدرتها على الوفاء بالحدود الدنيا من الحقوق (مثل الصحة والتعليم والسكن) وينبغي أن تضمن الشفافية والمشاركة والمساءلة في سياق تلك العملية.

(1) مساهمة مقدّمة من منظمة NGO Monitor.

(2) مساهمة مقدّمة من منظمة ماعت للسلام.

(3) انظر صحيفة الوقائع رقم 16 (التتقيق 1) الصادرة عن اللجنة، وهي متاحة على الرابط التالي:

<https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/FactSheet16rev.1en.pdf>

(4) E/C.12/2016/1

(5) A/HRC/20/23

## ألف - المساعدة والتعاون الدوليان والموارد اللازمة للحقوق

4- يعتبر ميثاق الأمم المتحدة التعاون على إعمال الحقوق واجباً مشتركاً. ويلزم الفصل التاسع الأمم المتحدة بتعزيز دواعي الاستقرار والرفاهية وبالعامل على "أن يشيع في العالم احترام حقوق الإنسان ... ومراعاتها] فعلاً". وعلاوة على ذلك، تنص المادة 56 على أن الأعضاء كافة "يتعهد[ون] ... بأن يقوموا، منفردين أو مشتركين، بما يجب عليهم من عمل" لإدراك هذه المقاصد. وإذا قُرى هذا النص بالاقتران مع المادة 55، يتبين موقع المساعدة والتعاون الدوليين في صميم النظام الاجتماعي والاقتصادي للميثاق، لا باعتبارهما إحساناً، بل بوصفهما التزاماً هيكلياً ينبثق عن العضوية في المنظمة. ويزيد إعلان الحق في التنمية من ترسيخ هذا الواجب. فهو يقر بأن الحق في التنمية يتطلب من الدول إيجاد الظروف الدولية المواتية لإعماله والتعاون على إزالة العقبات التي تعترضه. وهذه الصيغ تحول المساعدة من نزعة اختيارية إلى عمل الخير لتصبح توقعاً تقتضيه القواعد بأن توائم الدول سياساتها الخارجية وتمويلها وعملها المؤسسي مع مساعي النهوض بالحقوق في الداخل والخارج. وترتبط مبادئ ماسترخت بشأن التزامات الدول خارج حدودها الوطنية في مجال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وشروطها هذا الأمر بالمادة 28 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان التي تتوخى إقامة نظام اجتماعي ودولي يمكن أن تتحقق في ظله الحقوق تحقّقاً تاماً. وهذه المبادئ، وإن لم تكن معاهدة، تجسّد وتنظم الواجبات التي سبق النص عليها في الميثاق والعهديين الدوليين الخاصين بحقوق الإنسان. وتأتي مبادئ ليمبورغ بشأن تنفيذ العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية بمحاولة للجمع بين هذا وذاك، فتتص على أن "يوضع في الاعتبار في التعاون والمساعدة الدوليين، عملاً بميثاق الأمم المتحدة والعهد، كمسألة ذات أولوية إعمال جميع حقوق الإنسان ... والحريات الأساسية"<sup>(6)</sup>. وترسي هذه الصيغة المساعدة والتعاون الدوليين، لا بوصفهما دعماً ثانوياً أو مشروطاً، بل باعتبارهما آلية رئيسية يجب من خلالها أن يمنح المجتمع الدولي الأولوية لإعمال الحقوق على الصعيد العالمي.

5- وبذلك يكون الموقف القانوني واضحاً: فالمساعدة والتعاون الدوليان التزام إيجابي مشترك يكرسه نظام الميثاق ويسهب فقهُ العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في إيضاحه ويصقله ببيان اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية الصادر بشأن الدّين العام، ومفاده أنّ الدول يجب عليها، منفردة ومجمعة، أن تحشد الموارد بما يكفل ألا تؤدي خيارات التمويل، بما في ذلك إدارة الديون، إلى حرمان الناس من المستويات الدنيا الأساسية من الحقوق، وأنّ القرارات يجب أن تستوفي ما تقتضيه معايير الشفافية والمشاركة والمساءلة. ومع ذلك، فعندما يعمد المرء إلى تحليل مفهوم الإعمال الفوري والتدريجي للحقوق، يتبين له أن الحق في الحياة يُفوّض باستمرار أثناء النزاع وأن للحقوق كافة، لا الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية فحسب، تكلفة مالية. فجميع الحقوق - المدنية منها والسياسية، وكذلك الاقتصادية والاجتماعية والثقافية - تستلزم موارد مالية لا يمكن الحصول عليها إلا من خلال المساعدة والتعاون الدوليين.

## باء - تفكيك مفهوم المساعدة والتعاون الدوليين في سياق الشرعية المالية

6- قد يدفع البعض بأن المساعدة والتعاون الدوليين يظنان، بحسب تفسيرهما "الاختزالي"، عملاً طوعياً إلى حد بعيد، لا يقيد سوى مبدأ حسن النية ومبدأ عدم التدخل<sup>(7)</sup>. أما المدرسة "التوسعية"، فتعتبر أن المادة 2(1) من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية تنشئ واجبات ملزمة تتجاوز الإقليم الوطني للدولة وتقتضي من الدول الغنية تقديم العون عندما لا تستطيع دول أخرى الوفاء بالتزاماتها في مجال حقوق الإنسان<sup>(8)</sup>. وفي حين يؤيد البعض فهماً مختلفاً بعض الشيء يرسى "المسؤولية المتدرجة"<sup>(9)</sup>، يطرح آخرون تحليلاً "توسعياً" فيحتجون بأن التزامات المساعدة والتعاون الدوليين تتجاوز العلاقات التقليدية بين المانح والمتلقي لتشمل "دولاً ثالثة" تمتلك القدرة على التأثير في الترتيبات الاقتصادية الدولية، وهو ما يترتب مسؤوليات مناظرة عن حماية حقوق الإنسان<sup>(10)</sup>.

7- ومع ذلك، فإن المبادئ السبعة - وهي المساواة، والشفافية، والمسؤولية، والكفاءة، والفعالية، والإنصاف، والعدالة - بوضعها المساعدة والتعاون الدوليين في إطار شامل للشرعية المالية<sup>(11)</sup>، يجب أن تنظم لا الترتيبات المالية المحلية فحسب، بل والآليات الدولية أيضاً. ويتجاوز هذا النهج نماذج التنمية التقليدية حيث إنه يتعامل مع المساعدة والتعاون الدوليين باعتبارهما جزءاً لا يتجزأ من الهيكل المالي العالمي، لا بوصفهما مساعدة تخضع لتقدير مقدّمها وتكون بين أطراف متساوية في السيادة. ويذهب التحليل إلى أن الشرعية المالية تتحقق عندما يعمل النظام المالي وفقاً للمبادئ السبعة التي يجب أن يتجاوز مفعولها الحدود الوطنية ليشمل العلاقات المالية الدولية<sup>(12)</sup>. وهذه الصيغة تناقض بشكل مباشر نموذج التعاون الطوعي الذي هيمن على ممارسات التنمية، إذ إنها تضع المساعدة والتعاون الدوليين في إطار التزامات ملزمة في مجال حقوق الإنسان تتطلب إحداث تحول منهجي في الهيكل المالي العالمي.

8- وتعيد المسؤولية التاريخية<sup>(13)</sup> أيضاً تشكيل ملامح التزامات المساعدة والتعاون الدوليين. فالقول بأن بلدان الشمال العالمي سيكون مستحقاً عليها، في ظل سيناريو يتوخى صافي انبعاثات صفري، مبلغ 192 تريليون دولار كتعويضات محتسبة عن استيلائها على الغلاف الجوي أمرٌ يغيّر بشكل جذري وضع المساعدة الدولية، محولاً إياها من عمل خيري إلى تسوية لذين<sup>(14)</sup>. ويضع هذا التحليل دعائم التزامات المساعدة والتعاون الدوليين بوصفها ناجمة عن ضرر قابل للقياس ومسؤولية يمكن تقديرها كمياً، لا باعتبارها واجبات معنوية مجردة. وبناءً على ذلك، تكون الحوكمة التشاركية التي تشمل مدخلات تقدمها

(7) Philip Alston, "Ships passing in the night: the current state of the human rights and development debate seen through the lens of the Millennium Development Goals", *Human Rights Quarterly*, vol. 27, No. 3 (August 2005), pp. 755-829 (2005).

(8) Sigrun Skogly, *Beyond National Borders: States' Human Rights Obligations in International Cooperation* (Intersentia, 2006).

(9) Malcolm Langford et al. (eds.), *Global Justice, State duties: The Extraterritorial Scope Of Economic, Social and Cultural Rights in International Law* (Cambridge University Press, 2013).

(10) Tara Van Ho, "Obligations of international assistance and cooperation in the context of investment law", Malcolm Langford et al. (eds.), *The Routledge Handbook on Extraterritorial Human Rights Obligations* (Routledge, 2021), pp. 325-338.

(11) انظر A/HRC/55/54.

(12) المرجع نفسه، الفقرة 4.

(13) انظر A/HRC/55/54.

(14) A/HRC/58/51، الفقرة 9.

المجتمعات المحلية المهمشة عنصراً أساسياً بالنسبة لشرعية المساعدة والتعاون الدوليين<sup>(15)</sup>، لا مجرد واجب معنوي نظري. وتكون "الدول المتجاوزة لحصتها [العادلة من ميزانية الكربون] مدينةً بدفع تعويضات أو جبر أضرار لصالح الدول غير المتجاوزة لحصتها والمتضررة من الاستيلاء على الغلاف الجوي ومن الأضرار المتصلة بالمناخ"، حيث إن الشمال العالمي يستحوذ على "نصف حصة الجنوب العالمي" من ميزانية الكربون البالغة 1,5 درجة مئوية<sup>(16)</sup>. وتوفر هذه الصيغة سنداً قائماً على المنهج التجريبي للحجج المؤيدة للمسؤولية المتدرجة، كما تضع معايير واضحة لحساب التزامات المساعدة. وتقيد التقديرات المؤتقة بأن البلدان الأفريقية يُتوقع أن تدفع في عام 2024 وحده مبلغ 163 بليون دولار لخدمة الديون، أي ما يفوق مبالغ تعهدات التمويل المناخي مجتمعة، وهو ما يدل على أن المساعدة والتعاون الدوليين يزيدان في الواقع من الأعباء المالية على كاهل الدول الضعيفة عوضاً عن تخفيفها<sup>(17)</sup>. ويشكل هذا النمط انتهاكاً مباشراً لبيان اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية بشأن الدّين العام وتدابير النقشف والعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية<sup>(18)</sup>، الذي أكدت فيه اللجنة أن ترتيبات الدّين يجب ألا تقوض الحدود الدنيا الأساسية من الحقوق وشدّدت على دور المساعدة الدولية في تلافي خفض الإنفاق الذي ينطوي على تقويض للحقوق في حالة عدم كفاية الموارد المحلية.

9- ولا يمكن تحقيق الشرعية المالية من خلال الامتثال الفني لمعايير دولية مختارة مع الإبقاء في الوقت نفسه على هياكل تقوض الإنصاف والعدالة على الصعيد العالمي<sup>(19)</sup>. فالمساعدة والتعاون الدوليان يقتضيان إجراء تحول شامل في الهيكل المالي العالمي، لا الاكتفاء بإصلاح تدريجي للآليات القائمة، كعنصر أساسي في تحقيق الشرعية المالية العالمية وذلك عوضاً عن عمل يخضع للسلطة التقديرية يتم بين دول ذات سيادة في إطار علاقات مالية ملموسة في مجالات الضرائب والديون والتدفقات المالية غير المشروعة.

## ثانياً - المساعدة والتعاون الدوليان والنظام المالي العالمي

### ألف - الضرائب

10- المساعدة والتعاون الدوليان في الشؤون الضريبية الدولية عملٌ لم يكتمل بعد، حيث لم يتحقق النجاح إلا بدرجات متفاوتة في مجال اعتماد التنسيق المتعدد الأطراف عوضاً عن موازين القوة الحالية التي تتسم بالاختلال. ولذلك تُعد السياسات الضريبية الدولية بنيةً تحتية أساسية يمكن أن تقضي إما إلى تمكين المساعدة والتعاون الدوليين أو تقويضهما. فالتحيز الهيكلي يحول ما يبدو ظاهرياً أنه تعاون تقني إلى آليات لانتزاع الثروة بدلاً من تقديم المساعدة. وبالرغم من الامتثال الرسمي لمعايير منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، فإن فرض ضرائب شركات بمعدل 12,5 في المائة ومن قبلها نظام تقضيي لإيرادات الملكية الفكرية يمثل تقويضاً منهجياً لقدرة الدولة على جني الإيرادات. ومع ذلك، تشكّل الدعوة إلى وضع اتفاقية للأمم المتحدة بشأن المسائل الضريبية محاولةً لإضفاء الطابع المؤسسي على آليات للمساعدة والتعاون الدوليين أكثر شمولاً وإنصافاً. فتركيز الاتفاقية المقترحة على "فرض ضرائب

(15) المرجع نفسه، الفقرة 25.

(16) المرجع نفسه، الفقرة 9.

(17) المرجع نفسه، الفقرة 6.

(18) انظر E/C.12/2016/1.

(19) انظر A/HRC/55/54.

عادلة على الشركات المتعددة الجنسيات" و"فرض ضرائب فعالة على فاحشي الثراء" يطرح السياسات الضريبية كآلية لإعادة توزيع الثروة تخدم المصالح العالمية، لا المصالح الوطنية الضيقة<sup>(20)</sup>.

11- ويُطبق الحق في الوصول إلى المعلومات في مجال المسائل الضريبية من خلال إطار التبادل التلقائي للمعلومات<sup>(21)</sup> الذي يجري تفعيله بشكل رئيسي من خلال معيار الإبلاغ المشترك التابع لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي<sup>(22)</sup>، وهو أحد أهم المحاولات الشاملة لتشجيع التعاون الدولي المنهجي في مجال الضرائب. وقد التزم أكثر من 100 ولاية قضائية باستخدام هذا الإطار، فيما أفضى حسب ما يقول مؤيدوه إلى شفافية مالية عالمية غير مسبوقة. ومع ذلك، لا تزال فعالية المبادرة بوصفها شكلاً من أشكال المساعدة والتعاون الدوليين مقيدة بفعل استثناءات مهمة منها على سبيل المثال محدوديّة قدرات البلدان النامية والتشريعات الإقليمية والمحلية المتعلقة بالضرائب وبحقوق الإنسان التي تتعارض مع هذا النهج.

12- وهناك تطوران آخران استجدا على إطار التبادل التلقائي للمعلومات يُظهران الزخم والتجزؤ في آن واحد. وأول هذين التطورين هو إطار الإبلاغ عن الأصول المشفرة<sup>(23)</sup> الذي أفضى، إلى جانب التعديلات المدخلة على معيار الإبلاغ المشترك، إلى توسيع نطاق التبادل التلقائي للمعلومات ليشمل اقتصاد الأصول الرقمية. وقد وقعت عشرات الولايات القضائية على الاتفاق المتعدد الأطراف للسلطات المختصة بغية تنفيذ إطار الإبلاغ عن الأصول المشفرة، وقام الاتحاد الأوروبي بنقل إطار الإبلاغ عن الأصول المشفرة إلى نظامه القانوني عن طريق الإصلاحات التي نُص عليها في أمره التوجيهي الثامن بشأن التعاون الإداري<sup>(24)</sup> الذي يبدأ سريانه في 1 كانون الثاني/يناير 2026. وبدأ المنتدى العالمي المعني بالشفافية وتبادل المعلومات للأغراض الضريبية أنشطة مخصصة لبناء القدرات فيما يتعلق بإطار الإبلاغ عن الأصول المشفرة، بغية مساعدة البلدان النامية على سد الفجوات التقنية والتنظيمية. وثانياً، لا تزال الولايات المتحدة الأمريكية لا تشارك في معيار الإبلاغ المشترك، حيث تعتمد عوضاً عنه على قانون الامتثال الضريبي للحسابات المالية الأجنبية وعلى مزيج من الترتيبات الثنائية التي تنص على أحكام غير متكافئة إلى حد بعيد على صعيد المعاملة بالمثل. وبالنسبة للدول النامية، يعني ذلك أن جانباً كبيراً من النظام العالمي سيظل بعيداً عن متناولها، حتى رغم استثمارها في الانضمام إلى نادي المتعاملين بالتبادل التلقائي للمعلومات.

13- ويتطلب الإبلاغ لكل بلد على حدة<sup>(25)</sup>، الذي أُرسى بموجب الإجراء 13 من مشروع تآكل الوعاء الضريبي ونقل الأرباح، أن تقوم المؤسسات المتعددة الجنسيات التي تتجاوز إيراداتها المجمعة 750 مليون يورو بالإبلاغ سنوياً عن توزيع دخلها العالمي والضرائب التي دفعتها والأنشطة الاقتصادية التي قامت بها. وهذه الآلية تتيح للسلطات الضريبية من الناحية النظرية تقييم مخاطر التسعير التحويلي وتحديد

(20) A/HRC/58/51، الفقرة 43.

(21) انظر [https://www.oecd.org/en/publications/automatic-exchange-of-information\\_7655bed0-en.html](https://www.oecd.org/en/publications/automatic-exchange-of-information_7655bed0-en.html)

(22) انظر [https://www.oecd.org/en/publications/consolidated-text-of-the-common-reporting-standard-2025\\_055664b1-en.html](https://www.oecd.org/en/publications/consolidated-text-of-the-common-reporting-standard-2025_055664b1-en.html)

(23) انظر <https://www.oecd.org/en/about/news/announcements/2024/10/crypto-asset-reporting-framework-and-amended-common-reporting-standard-oecd-releases-it-format-for-transmitting-information-and-issues-interpretative-guidance.html>

(24) الأمر التوجيهي المتعلق بالتعاون الإداري (الشفافية الضريبية في مجال الأصول المشفرة)، انظر: [https://taxation-customs.ec.europa.eu/taxation/tax-transparency-cooperation/administrative-co-operation-and-mutual-assistance/directive-administrative-cooperation-dac/dac8\\_en](https://taxation-customs.ec.europa.eu/taxation/tax-transparency-cooperation/administrative-co-operation-and-mutual-assistance/directive-administrative-cooperation-dac/dac8_en)

(25) انظر <https://www.oecd.org/en/topics/sub-issues/country-by-country-reporting-for-tax-purposes.html>

الأنشطة التي يمكن أن تؤدي إلى تآكل الوعاء الضريبي ونقل الأرباح. ويُطَبَّق إطار الإبلاغ لكل بلد على حدة من خلال التشريعات المحلية والاتفاقات المتعددة الأطراف على حد سواء، وقد نفذ أكثر من 90 ولاية قضائية متطلبات الإبلاغ. ومع ذلك، تظل إمكانات المبادرة في مجال المساعدة والتعاون الدوليين مرتبطة بالأحكام التقييدية المنظمة لتبادل المعلومات التي تحد من إمكانية وصول البلدان النامية إلى المعلومات المتصلة بالمؤسسات المتعددة الجنسيات التي تعمل داخل إقليمها. ويتسبب شرط إبرام اتفاقات ثنائية أو وضع أطر متعددة الأطراف قبل أن يتسنى تبادل المعلومات في خلق معوقات إضافية يصعب على العديد من الولايات القضائية ذات الموارد المحدودة أن تتغلب عليها بفعالية. وإضافة إلى ذلك، يشكل عدم وجود سلطة مالية عالمية أو مستودع عالمي لتخزين هذه البيانات عائقاً يعترض نجاح المبادرة.

14- ومبادرات شفافية الملكية الانتفاعية<sup>(26)</sup> مجال آخر تصطدم فيه تطلعات المساعدة والتعاون الدوليين بقيود عملية. وتسعى أطر مختلفة - بدءاً بالأوامر التوجيهية الصادرة عن الاتحاد الأوروبي لمكافحة غسل الأموال وحتى السجلات الوطنية للملكية الانتفاعية - إلى اختراق الحجب التي تضعها الشركات وتحديد المتحكمين الفعليين في الكيانات القانونية. ومن المزايا النظرية للمساعدة والتعاون الدوليين تعزيزهما قدرة السلطات الضريبية على تحديد هياكل تجنب الضريبة وقدرة سلطات إنفاذ القانون على تعقب التدفقات المالية غير المشروعة. بيد أن التنفيذ يكشف وجود مصاعب شديدة على صعيد التنسيق، بما في ذلك تباين المعايير المتعلقة بتعريف الملكية الانتفاعية واختلاف العتبات المحددة لمتطلبات الإبلاغ وعدم اتساق الأحكام التي تنظم الوصول إلى المعلومات، مما يخلق بيئة تتسم بالتجزؤ يمكن للجهات الفاعلة ذات القدرات المتطورة أن تستغلها وتكبد في الوقت نفسه تنفيذ الأنشطة المشروعة تكلفة الامتثال<sup>(27)</sup>.

15- ولربما تكون الاتفاقية المتعددة الأطراف بشأن تنفيذ التدابير المتصلة بالمعاهدات الضريبية والرامية إلى منع تآكل الوعاء الضريبي ونقل الأرباح<sup>(28)</sup> المحاولة الأكثر طموحاً لتحديث المعاهدات بشكل منهجي عن طريق التعاون المتعدد الأطراف. فعوضاً عن اقتضاء إعادة التفاوض على الصعيد الثنائي بشأن آلاف المعاهدات الضريبية، تتيح الاتفاقية المتعددة الأطراف للولايات القضائية تعديل شبكاتها التعاقدية بشكل متزامن من أجل تنفيذ التدابير المتفق عليها لمكافحة تآكل الوعاء الضريبي ونقل الأرباح. وقد وقع أكثر من 95 ولاية قضائية على الاتفاقية المتعددة الأطراف وصدّق عليها أكثر من 70 ولاية، مما أنشأ إطاراً شاملاً لتنسيق التدابير الرامية إلى مكافحة تجنب الضرائب. والنهج المبتكر الذي تعتمده الاتفاقية المتعددة الأطراف في تعديل المعاهدات المتعددة الأطراف يدل على إمكانات المساعدة والتعاون الدوليين من خلال خفضه تكاليف المعاملات وتمكينه الولايات القضائية الأصغر حجماً من الاطلاع على أحكام متطورة لمكافحة تجنب الضرائب دون الحاجة إلى الدخول في مفاوضات ثنائية مكثفة. بيد أن نظام التحفظ والإخطار المعقّد للاتفاقية المتعددة الأطراف يسمح للولايات القضائية باستثناء أحكام محددة من التطبيق، مما يخلق بيئة متبدلة تعوق التنسيق الشامل. وعلاوة على ذلك، يستلزم الطابع التقني المعقّد لأحكام الاتفاقية المتعددة الأطراف قدرات إدارية كبيرة يفقر إليها الكثير من الولايات القضائية في البلدان النامية، وهو ما قد يحد من قدرتها على الاستفادة من تدابير الحماية المعززة التي توفرها المعاهدة.

(26) انظر <https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/networks/global-forum-tax-transparency/effective-beneficial-ownership-frameworks-toolkit-en.pdf>

(27) انظر <https://www.transparency.org/en/news/countdown-to-new-eu-beneficial-ownership-rules>

(28) انظر <https://www.oecd.org/en/topics/sub-issues/beps-multilateral-instrument.html>

16- ويمثل حلّ الركيزتين<sup>(29)</sup> الذي تبنته منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي لمعالجة التحديات الضريبية الناشئة عن الرقمنة أحدث مبادرة للمساعدة والتعاون الدوليين، وهي مبادرة من شأنها أن تحدث تحولاً جذرياً. لكن انسحاب الولايات المتحدة من مفاوضات الركيزة الأولى في أوائل عام 2023، معلة ذلك بمخاوفها من تعرض شركاتها للمعاملة التمييزية، يوضح التنافس المستمر بين المصالح الوطنية والتعاون المتعدد الأطراف<sup>(30)</sup>. وغياب أكبر اقتصاد في العالم عن آلية إعادة توزيع الأرباح يقلل بشدة من فعاليتها، وقد يؤدي أيضاً إلى تدابير انفرادية انتقامية من شأنها أن تقوّت المساعدة والتعاون الدوليين بدلاً من تحسينهما. ويكشف تنفيذ الركيزة الثانية عن تحديات مختلفة، ولكنها لا تقل أهمية، فيما يتعلق بالمساعدة والتعاون الدوليين. ففي حين سن العديد من الولايات القضائية<sup>(31)</sup> القواعد العالمية لمكافحة تآكل الوعاء الضريبي قانوناً، يؤدي اختلاف نهج التنفيذ وتباين تواريخ دخول هذه القواعد حيز النفاذ إلى تعقيدات في الامتثال ترجح كفة الميزان لصالح المؤسسات المتعددة الجنسيات ذات الإمكانات المتطورة على حساب الولايات القضائية الأصغر حجماً وقدرتها على الإنفاذ. كما أن الطابع الميكانيكي للقواعد العالمية لمكافحة تآكل الوعاء الضريبي، ولو أنه يقلل من حيز السلطة التقديرية ومن المنازعات المحتملة، يحدّ أيضاً من قدرة البلدان النامية على تصميم سياسات ضريبية تتناسب مع ظروفها الاقتصادية الخاصة. وعلاوة على ذلك، فإن الحد الأدنى لمعدل الضريبة البالغ 15 في المائة قد لا يكفي، رغم أنه ثمرة تنسيق عالمي غير مسبوق، لمواجهة حجم الخسائر المتكبدة في الإيرادات على نحو ما وثقته أبحاث حديثة عن تجنب الضرائب على الصعيد الدولي<sup>(32)</sup>.

17- وأهم حدث استجد في الآونة الأخيرة في مجال التعاون الضريبي الدولي هو مبادرة وضع اتفاقية إطارية للأمم المتحدة بشأن التعاون الدولي في المسائل الضريبية<sup>(33)</sup>، عقب اعتماد قرار الجمعية العامة 230/78 في كانون الأول/ديسمبر 2023. وتمثل هذه المبادرة تحدياً جوهرياً لحوكمة المجال الضريبي الدولي التي تهيمن عليها منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، إذ إن الاتفاقية ترسي منتدى بديلاً تتال فيه البلدان النامية حقوق تصويت متساوية، لا مركزاً استشارياً على الهامش. وتشمل الولاية المقترحة للاتفاقية علاج مسألة تجنب الضرائب من قبل الشركات المتعددة الجنسيات، وتعزيز شفافية الملكية الانتفاعية، وإنشاء آليات ملزمة للتعاون الضريبي الدولي. ومع ذلك، تواجه هذه المبادرة مقاومة كبيرة من بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي التي ترى أن الأطر القائمة توفر آليات تعاون كافية. وقد صوتت الولايات المتحدة الأمريكية والمملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية واقتصادات كبرى أخرى ضد القرار، مما يسلط الضوء على التنافس المستمر بين التعاون المتعدد الأطراف الشامل للجميع والترتيبات المؤسسية المستقرة التي ترجح مصالح البلدان الغنية.

(29) انظر <https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/topics/policy-issues/beps/statement-on-a-two-pillar-solution-to-address-the-tax-challenges-arising-from-the-digitalisation-of-the-economy-october-2021.pdf>.

(30) انظر <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/01/the-organization-for-economic-co-operation-and-development-oecd-global-tax-deal-global-tax-deal/>.

(31) انظر <https://www.pwc.com/gx/en/services/tax/pillar-two-readiness/country-tracker.html>.

(32) انظر <https://taxinitiative.southcentre.int/wp-content/uploads/2023/10/Understanding-the-Pillar-2-GloBE-Rules-Emmanuel-Eze-EN.pdf> و <https://www.icrict.com/international-tax-reform/2021-12-20>.

(33) انظر <https://taxjustice.net/2024/11/21/joint-2-global-corporate-taxation-the-new-bare-minimum-statement-its-time-for-the-oecd-to-walk-the-talk-on-human-rights/>.

(33) انظر <https://financing.desa.un.org/unfcitc>.

18- وهذه المبادرات المختلفة، وهي ليست حصرية، تُظهر مجتمعةً ما للمساعدة والتعاون الدوليين من إمكانات على صعيد التعاون الضريبي الدولي وما يواجهانه من قيود أيضاً. فلئن كان التعاون التقني قد شهد تقدماً كبيراً من خلال تيسير التبادل التلقائي للمعلومات وتنسيق تدابير مكافحة تجنب الضرائب وتوحيد المعايير الدنيا، لا يزال الاختلال الجوهري في موازين القوة السائدة على صعيد الحوكمة الضريبية الدولية باقياً على حاله دون تغيير يُذكر. ولا تزال العمليات التي تهيمن عليها منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي تولي الأولوية لمراعاة الإيرادات التي تجنيها البلدان الغنية، في حين تفرض أعباء الامتثال على الولايات القضائية في البلدان النامية دون منحها مزايا مقابلة. وظهور بدائل ترعاها الأمم المتحدة يجسد الاعتراف المتزايد بأن المساعدة والتعاون الدوليين يتطلبان ترتيبات مؤسسية تمنح جميع الأطراف المعنية صوتاً وتأثيراً حقيقيين، لا مجرد فرص للتشاور ضمن أطر معلومة نتائجها سلفاً.

19- وتوضح التحديات المستمرة التي تواجه التعاون الضريبي الدولي التوتر الأوسع نطاقاً في إطار نهج المساعدة والتعاون الدوليين المعاصرة. فالحلول التقنية - كتبادل المعلومات والمعايير المنسقة والأدوات المتعددة الأطراف - تثبت عدم كفايتها عند تنفيذها في إطار ترتيبات مؤسسية ترجح بشكل ممنهج مصالح الجهات الفاعلة ذات النفوذ. والمساعدة والتعاون الدوليان الفعالان لا يتطلبان فحسب التنسيق فيما بين الأطراف الراغبة في ذلك، بل يقتضيان أيضاً إحداث تحول في هياكل الحوكمة لضمان أن يخدم التعاون مصالح الجميع لا مصالح البعض. وتمثل المناقشات الجارية حول اتفاقية الأمم المتحدة الضريبية مقارنةً بالعمليات التي ترعاها منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي رؤى متنافسة لما ينبغي أن ينطوي عليه التعاون والمساعدة الدوليان في الممارسة العملية. ويمكن أن يأتي اتباع النهج القائم على حقوق الإنسان إزاء المساعدة والتعاون الدوليين، مع ضرورة معالجة اللامساواة الضريبية على الصعيد العالمي من خلال المعاهدة، بأرضية مشتركة وحل توفقي محتملين.

## باء - الديون

20- تطوّر التعاون الدولي في مجال الديون من خلال ترتيبات مؤسسية متعددة تعكس رؤى متنافسة للعلاقات بين الدائن والمدين، فضلاً عن أشكال متفاوتة من الالتزام بالمساعدة المتعددة الأطراف. ويمثل الهيكل الحالي تراكباً معقداً لآليات رسمية وغير رسمية يجسد كل منها نهجاً مختلفاً إزاء المساعدة والتعاون الدوليين، ولكنه يعيد في الغالب إنتاج الاختلال الجوهري في موازين القوة بين الدول الدائنة والدول المدينة بدلاً من تحديها<sup>(34)</sup>.

21- ويمثل نادي باريس<sup>(35)</sup>، الذي أنشئ في عام 1956، أقدم أشكال التعاون الرسمي من جانب الدائنين في إدارة الديون وأكثرها اتساقاً بالطابع المؤسسي. ويقوم نادي باريس، الذي يعمل كمنتدى غير رسمي للحكومات الدائنة الرئيسية، بتنسيق ترتيبات إعادة هيكلة الديون لفائدة البلدان التي تواجه صعوبات في السداد. ويركز نهج هذه المؤسسة على معالجة كل حالة على حدة، وعلى المشروطة المرتبطة ببرامج صندوق النقد الدولي، وتقاسم الأعباء بين الدائنين الرسميين وفقاً لمبادئ موضوعة. وعلى مدى ستة عقود، تفاوض نادي باريس منذ إنشائه على أكثر من 478 اتفاقاً مع 102 من البلدان المدينة، وخفّف عبء الدين بواقع 600 بليون دولار وأكثر<sup>(36)</sup>. وتجسّد الإجراءات التي يتبعها نادي باريس بعض مبادئ المساعدة والتعاون الدوليين، حيث تركّز على عمل الدائنين المنسق وتوحيد التعامل مع الحالات المتشابهة.

(34) انظر <https://afrodad.org/sites/default/files/publications/Afrodad-The-legal-foundations-08112023-1.pdf>.

(35) انظر <https://clubdeparis.org/>.

(36) انظر <https://reliefweb.int/organization/paris-club>.

بيد أن هيكل حوكمة هذه المؤسسة الذي يتمحور حول الدائنين يحدّ بشكل جوهري من قدرتها على أداء وظائف المساعدة. فالبلدان المدينة لا تشارك في نادي باريس إلا كسائلٍ يلمس تخفيف عبء الدين عنه، لا كشريكٍ ونذٍ في التفاوض على الترتيبات المستدامة. كما ثبت في كثير من الحالات أن التركيز التقليدي لنادي باريس على تخفيف التدفقات بدلاً من تخفيف الأرصدة غير كافٍ لمعالجة التحديات الكامنة التي تؤثر في القدرة على تحمّل الدين، مما يتطلب ترتيبات متكررة لإعادة جدولة الدين قد تؤدي إلى تفاقم الأوضاع المالية للبلدان المدينة على المدى البعيد بدلاً من تحسينها.

22- ومثلت المبادرة المتعلقة بالبلدان الفقيرة المثقلة بالديون<sup>(37)</sup>، التي انطلقت في عام 1996 وعُززت في عام 1999، خروجاً كبيراً عن النهج التقليدية لإعادة هيكلة الديون، حيث استهدفت صراحةً خفض أرصدة الدين، لا مجرد التخفيف من تدفقات سدادها. وأرسيت المبادرة معايير منهجية لضمان القدرة على تحمّل الدين وربطت تخفيف عبء الدين باستراتيجيات الحد من الفقر، مما أدى نظرياً إلى مواءمة معالجة الديون مع الأهداف الإنمائية. وقد استوفى 40 بلداً شروط الاستفادة من تخفيف عبء الدين في إطار المبادرة، وحصلت هذه البلدان على تخفيضات في خدمة الديون بلغ متوسطها 1,8 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي سنوياً<sup>(38)</sup>. ويجسّد تركيز المبادرة على الحد من الفقر وحماية الإنفاق الاجتماعي مبادئ المساعدة والتعاون الدوليين من خلال ترجيح كفة التنمية البشرية على حساب مصالح الدائنين. غير أن المعايير التقييدية للأهلية التي اعتمدتها المبادرة وطول المدة التي تستغرقها إجراءات الإنجاز حدّاً من نطاق الاستفادة منها، كما أن إبقاء المبادرة على قدر كبير من المشروعية كان عاملاً مقيداً لاستقلالية البلدان المدينة في رسم السياسات. فشرط التنفيذ المرضي لاستراتيجيات الحد من الفقر، رغم أنه يبدو لأول وهلة مفيداً، يميّن الدائنين في الواقع من إملاء أولويات السياسة الداخلية كشرط لتخفيف عبء الدين. وإضافة إلى ذلك، أصبح تركيز المبادرة على الدائنين "التقليديين" غير مواكب للعصر بشكل متزايد، حيث إنه يستبعد مجموعات الدائنين الجدد من نطاقها<sup>(39)</sup>.

23- وجاءت المبادرة المتعددة الأطراف لتخفيف أعباء الديون<sup>(40)</sup>، التي أُرسيّت في عام 2005، لتكمّل المبادرة المتعلقة بالبلدان الفقيرة المثقلة بالديون، حيث وفرت خدمات إضافية لخفض أرصدة الدين من المؤسسات المتعددة الأطراف الرئيسية، بما فيها البنك الدولي وصندوق النقد الدولي وبنك التنمية الأفريقي. ونجحت هذه المبادرة في إلغاء ما يقرب من 50 بليون دولار من ديون البلدان المستوفية الشروط التي أتمت عملية مبادرة البلدان الفقيرة المثقلة بالديون، وهو ما مثل تحويلاً فعلياً للموارد لا مجرد ممارسات مُحاسبية. وقد برهنت المبادرة المتعددة الأطراف على إمكانيات المساعدة والتعاون الدوليين من خلال اعترافها بأن بلداناً عديدة ظلت، حتى بعد اجتياز المبادرة المتعلقة بالبلدان الفقيرة المثقلة بالديون، غير قادرة على تحمّل أعباء الدين، إلى جانب توفيرها في الوقت ذاته تخفيفاً غير مشروط للدين على أساس إتمام البرنامج السابق. بيد أن اقتصر المبادرة المتعددة الأطراف لتخفيف أعباء الديون على التعامل مع دائنين متعددي الأطراف محدّدين واشترطها الإتمام المسبق لبرنامج المبادرة المتعلقة بالبلدان الفقيرة المثقلة بالديون أدياً إلى تقييد إمكانية الاستفادة منها، مما استبعد العديد من البلدان التي تواجه حالة مديونية حرجية للغاية. وعلاوة على ذلك، كانت إمكانية الاستفادة من المبادرة لمرة واحدة فقط عائقاً حال دون وضع

(37) انظر <https://www.worldbank.org/en/topic/debt/brief/hipc>

(38) انظر <https://www.afdb.org/en/topics-and-sectors/initiatives-partnerships/debt-relief-initiatives>

(39) Tito Cordella, Maia Cufre and Andrea Presbitero, "The HIPC initiative and China's emergence as a lender – post hoc or propter hoc?", *IMF Working Papers*, vol. 2025, issue 33 (January 2025) عمل متاحة على الرابط التالي: <https://www.elibrary.imf.org/view/journals/001/2025/033/article-A001-en.xml>

(40) انظر <https://www.imf.org/external/np/exr/mdri/eng/index.htm>

إطار منهجي لمعالجة التراكم اللاحق للديون أو لمنع الانتكاس إلى أوضاع يبلُغ فيها الدَّين مستويات لا يمكن تحملها.

24- ويمثل إطار مجموعة العشرين المشترك لمعالجة الديون<sup>(41)</sup> بما يتجاوز مبادرة تعليق سداد خدمة الدين، الذي أُرسى في تشرين الثاني/نوفمبر 2020، أحدث محاولة للتعاون الدولي الشامل في مجال تخفيف الديون. ويتجاوز نطاق الإطار المشترك عضوية نادي باريس التقليدية ليشمل دائنين رئيسيين غير تقليديين، لا سيما الصين، ويضع في الوقت نفسه مبادئ لتنسيق معالجة الديون، بما في ذلك تقاسم الأعباء بين جميع الدائنين الرسميين. واعترافاً بالإطار المشترك بأن تحديات الديون تتطلب مشاركة الدائنين بجميع فئاتهم يمثل تطوراً هاماً في هيكل المساعدة والتعاون الدوليين. ومع ذلك، فقد تبيّن في مرحلة التنفيذ استمرار الصعوبات في مجال التنسيق على نحو يحدّ من فعالية الإطار المشترك كآلية للمساعدة والتعاون الدوليين. ولم يطلب سوى أربعة بلدان، هي إثيوبيا وتشاد وزامبيا وغانا، الاستفادة من معالجة الديون ضمن الإطار المشترك<sup>(42)</sup>، حيث كانت الإجراءات طويلة ومعقّدة ونتائجها غير مضمونة. وقد استغرقت عملية معالجة ديون تشاد، التي اكتملت في أواخر عام 2022، أكثر من عامين من المفاوضات ولم ينجم عنها سوى تخفيف لعبء الدين اتسم بالتواضع النسبي مقارنةً بالتحديات الكامنة التي تؤثر في القدرة على تحمّل الدين. وطرح اشتراطُ الإطار المشترك تقديم الدائنين من القطاع الخاص مستويات من معالجة الدَّين مماثلة لما يقدمه غيرهم إشكالية كبيرة، حيث إن الدائنين التجاريين كثيراً ما يرفضون المشاركة في ترتيبات منسقة في حين أنهم يستفيدون من الشروط الميسرة التي يوفرها الدائنون الرسميون نظراً لتحسينها احتمالات استردادهم ما قدموه من قروض.

25- وكانت مبادرة تعليق سداد خدمة الدين<sup>(43)</sup>، التي جرى تنفيذها اعتباراً من أيار/مايو 2020 حتى كانون الأول/ديسمبر 2021، استجابةً طارئة لما طال البلدان النامية من تداعيات مالية بفعل جائحة مرض فيروس كورونا (كوفيد-19). وبرهنت المبادرة على قدرة سريعة على التنسيق المتعدد الأطراف، كما أرسيت سابقة لربط تخفيف عبء الدَّين بالظروف الطارئة. لكن الطابع المؤقت للمبادرة واقتصارها على الدائنين الرسميين الثنائيين حدّ من فعاليتها، وصاحبت ذلك احتمالية إضرارها بديناميات الدَّين الطويلة الأجل. وقد أُرجئت المدفوعات المعلقة (12,9 مليون دولار)<sup>(44)</sup> فحسب ولم تُلغ، مما أدى إلى تضخيم التزامات السداد المستقبلية، بينما استُبعد الدائنون المتعدّدو الأطراف والدائنون التجاريون الذين تمثل قروضهم في الغالب الحصة الأكبر من محافظ الدَّين في البلدان النامية. وعلاوة على ذلك، امتنعت عدة بلدان مؤهلة عن المشاركة في المبادرة بسبب خوفها من الآثار المترتبة عليها فيما يتعلق بتصنيف الجدارة الائتمانية، مما يدل على كيفية تأثير ضغوط السوق سلباً حتى في مبادرات التعاون الحسن النية.

26- ويوفر الإطار المتعلق بالقدرة على تحمّل الدين التابع لصندوق النقد الدولي<sup>(45)</sup> أساساً تحليلياً للتعاون الدولي فيما يتصل بالديون، وذلك من خلال وضعه منهجيات لتقييم قدرة البلدان على خدمة دَينها دون المساس بأهداف النمو أو الحد من الفقر. ويشتمل الإطار على تحليل احتمالي واختبار للإجهاد

(41) انظر <https://clubdeparis.org/en/common-framework>.

(42) David Christianson, The G20 Common Framework for Debt Treatments: Limits of Reform, 2 October 2025، متاح على الرابط التالي: <https://www.tralac.org/blog/article/16913-the-g20-common-framework-for-debt-treatments-limits-of-reform.html>.

(43) انظر <https://www.worldbank.org/en/topic/debt/brief/covid-19-debt-service-suspension-initiative>.

(44) المرجع نفسه.

(45) انظر <https://www.imf.org/en/About/Factsheets/Sheets/2023/imf-world-bank-debt-sustainability-framework-for-low-income-countries>.

وعوامل خاصة بكل بلد يراد بها إعداد تقييمات للقدرة على تحمل الدين يمكن الاسترشاد بها نظرياً في القرارات التي يتخذها الدائنون بشأن المعالجة المناسبة للديون. ويتيح هذا النهج التحليلي إمكانات للمساعدة والتعاون الدوليين من خلال توفيره معايير موضوعية لاتخاذ القرارات المتعلقة بتخفيف عبء الدين مع أخذه بأولويات التنمية في حسابات القدرة على تحمل الدين. لكن تطبيق هذا الإطار كثيراً ما يعكس أولويات الدائنين بدلاً من أولويات المدينين، حيث يتم تحديد عتبات القدرة على تحمل الدين على النحو الذي يحفظ القدرة على خدمته لا بما يعظم نواتج التنمية<sup>(46)</sup>. كما أن تركيز الإطار على الحفاظ على النفاذ إلى الأسواق يمكن أن يروج بشكل غير متناسب ثقة الدائنين على حساب التزامات البلدان المدينة في مجال حقوق الإنسان، لا سيما فيما يتعلق بتوفير المستويات الدنيا من الخدمات الأساسية خلال فترات الإصلاح المالي.

27- وتمثل مبادئ مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية (الأونكتاد) المتعلقة بتعزيز الإقراض والاقتراض السياديين المسؤولين<sup>(47)</sup>، التي أُرسيّت من خلال مشاورات بين أصحاب مصلحة متعددين، محاولة لوضع أطر معيارية لعلاقات مديونية يمكن تحمل أعبائها. وتشدّد هذه المبادئ على الشفافية والمساءلة والحفاظ على القدرة على تحمل الدين في مختلف مراحل دورة الاقتراض، مع الاعتراف بمسؤوليات كل من الدائن والمدين. ويعكس هذا النهج فكر المساعدة والتعاون الدوليين، إذ يعترف بالالتزامات المشتركة عوضاً عن تحميل البلدان المدينة وحدها المسؤولية. بيد أن الطابع الطوعي للمبادئ وغياب آليات الإنفاذ يحدان من تأثيرها العملي على سلوك الدائنين. وعلاوة على ذلك، فإن تركيز المبادئ على "المسؤولية" قد يؤدي عن غير قصد إلى تبرير أعباء الديون الحالية من خلال الإيحاء بأن التحديات التي تؤثر في القدرة على تحمل الدين ناتجة عن سوء الإدارة، لا عن أوجه اللامساواة البنوية في الهيكل المالي الدولي. وتشكل مجموعة الممارسين المعنيين بنظام الأونكتاد لإدارة الديون والمساعدة المالية وكذلك المؤتمرات المعنية بإدارة الديون مركزاً للتعاون المستمر فيما بين بلدان الجنوب<sup>(48)</sup>.

28- وتعد المبادئ المتعلقة باستقرار تدفق رأس المال وإعادة هيكلة الديون بشكل عادل<sup>(49)</sup>، الصادرة عن معهد المالية الدولية، محاولة من جانب الدائنين المنتمين إلى القطاع الخاص للتنظيم الذاتي في أسواق الديون السيادية. وتضع هذه المبادئ إرشادات طوعية للتفاوض بحسن نية وتبادل المعلومات وعمليات إعادة الهيكلة المنسقة. وفي حين تقرر المبادئ بأن التعاون يمكن أن يخدم مصالح الدائنين عن طريق تجنب حالات التخلف عن الوفاء بالدين التي تحدث بشكل مفاجئ وغير منظم، فهي تستبقي النهج المتمحورة حول الدائنين التي تعطي الأولوية لرد الديون على حساب القدرة على تحملها أو تحقيق أهداف التنمية. والطابع الطوعي لهذه المبادئ وسيطرة الدائنين من القطاع الخاص على تنفيذها يحدان من قدرتها على تأدية وظائف المساعدة والتعاون الدوليين.

29- وفي الآونة الأخيرة، سعت مبادرات إقليمية إلى وضع نهج بديلة إزاء التعاون في مجال الديون يمكن أن تخدم مصالح البلدان النامية على نحو أفضل. وتشمل الآلية الأفريقية لاستعراض الأقران التابعة للاتحاد

(46) Hasan Cömert, Güney Düzçay and T. Sabri Öncü, "Navigating debt sustainability: an in-depth analysis of the IMF's debt sustainability framework and its critique", International Development Economics Associates Ltd. (IDEAS) working paper, March 2024 <https://www.networkideas.org/2024/12/15/navigating-debt-sustainability-an-in-depth-analysis-of-the-imfs-debt-sustainability-framework-and-its-critique/>

(47) انظر <https://unctad.org/topic/debt-and-finance/Sovereign-Lending-and-Borrowing>

(48) مساهمة مقدمة من الأونكتاد.

(49) انظر [https://www.iif.com/portals/0/Files/content/2\\_Updated Debt Principles\\_vf.pdf](https://www.iif.com/portals/0/Files/content/2_Updated%20Debt%20Principles_vf.pdf)

الأفريقي<sup>(50)</sup> مثلاً تقييمات للقدرة على تحمّل الدّين، في حين توفر ترتيبات عدة للتعاون فيما بين بلدان الجنوب مصادر تمويل بديلة يمكن أن تقلل من الاعتماد على الدائنين التقليديين. ومع ذلك، فإن هذه المبادرات تعمل عموماً على نطاق أصغر وبموارد محدودة مقارنة بالآليات المستقرة التي يهيمن عليها الدائنون.

30- وتعكس المناقشات الحديثة العهد التي تناولت وضع اتفاقية إطارية للأمم المتحدة بشأن الديون السيادية<sup>(51)</sup> اعترافاً متزايداً بأن آليات التعاون القائمة في مجال الديون قاصرة عن مواجهة تحديات العصر. وتركز المقترحات المتعلقة بهذه الاتفاقية على النهج القانونية لا الدبلوماسية إزاء حل مشكلة الديون، وقد تشمل النص على آليات للتحكيم في مجال الديون ومعايير ملزمة للحفاظ على القدرة على تحمّل الدين. وتشكل هذه المبادرة تحدياً جوهرياً لنموذج حوكمة الديون الذي يهيمن عليه الدائنون، حيث إنها تتوخى إرساء أطر قانونية متعددة الأطراف تمنح البلدان المدينة صوتاً مساوياً لساكني البلدان بدلاً من حصرها في موضع المتسول. ومع ذلك، تعارض البلدان الدائنة الرئيسية عموماً هذه المقترحات، مؤكدة أن الآليات القائمة توفر أطر تعاون ملائمة ومتحاشية أي التزامات قانونية ملزمة قد تقيد سيادتها فيما تتخذه من قرارات الإقراض.

31- وتوضح جميع آليات التعاون المعاصرة في مجال الديون التجاذب المستمر بين التزامات التعاون الرسمية وعلاقات القوة على الصعيد العملي التي تعطي الأفضلية لمصالح الدائنين. وفي حين شهد التعاون التقني تقدماً عن طريق تحسين الأطر التحليلية وتنسيق الإجراءات وتوسيع مشاركة الدائنين، لا تزال أوجه الاختلال الجوهرية في العلاقة بين البلدان الدائنة والبلدان المدينة على حالها دون تغير يُذكر. والمساعدة والتعاون الدوليان في إدارة الديون يقتضيان إحداث تحول في هيكل الحوكمة لضمان أن يخدم التعاون أهداف التنمية وحقوق الإنسان، لا أن يقتصر على الحفاظ على ثقة الدائنين وقدرة البلدان المدينة على خدمة الدّين. وتطرح المناقشات الجارية حول البدائل التي ترعاها الأمم المتحدة مقارنة بالآليات التي يهيمن عليها الدائنون رؤى متنافسة لما يمكن أن ينطوي عليه المساعدة والتعاون الدوليان عندما تتعارض المصالح الجوهرية، لا سيما في نادي المقترضين الذي تم الاتفاق عليه مؤخراً.

32- ولقد شكّلت إشبيلية نقطة تحول في سياسات التعاون في مجال الديون، وإن لم يكن ذلك التحول قد طال مضمونها القانوني بعد. فقد اعتمد المؤتمر الدولي الرابع لتمويل التنمية التزاماً إشبيلية<sup>(52)</sup>، مقترناً بمنهاج للعمل. وفيما يتعلق بالديون، أعلنت الحكومات والمؤسسات إنشاء المركز العالمي لمبادلة الدين بالتنمية<sup>(53)</sup>، بقيادة إسبانيا والبنك الدولي، وتحالف العمل بنود تعليق خدمة الدين<sup>(54)</sup> من أجل تعميم العمل بتعليق السداد في الحالات المرتبطة بالكوارث، ومنندى إشبيلية بشأن الديون لمساعدة البلدان على تنسيق عمليات إعادة الهيكلة. وثار الجدل بشأن الفقرة 50(و) من التزام إشبيلية، التي تدعو إلى عملية حكومية دولية تقودها الأمم المتحدة لتقديم توصيات لسد الثغرات في هيكل الديون، إلى الدرجة التي دفعت العديد من البلدان ذات الاقتصادات المتقدمة إلى النأي بنفسها عنها، مما يشير إلى عدم حسم الاعتبارات السياسية التي تتصل بنقل حوكمة الديون إلى محفل عالمي.

(50) انظر <https://au.int/en/aprm>.

(51) انظر [https://www.eurodad.org/un\\_framework\\_convention\\_on\\_sovereign\\_debt](https://www.eurodad.org/un_framework_convention_on_sovereign_debt).

(52) Benno J. Ndulu and Stephen A. O'Connell, "Africa's development debts", *Journal of African Economies*, vol. 30, issue supplement 1 (November 2021).

(53) انظر <https://financing.desa.un.org/ar/ffd4/outcome>.

(54) انظر <https://www.un.org/en/desa/sevilla-forum-debt-launched-unctad16-tackle-entrenched-debt-crisis-developing-countries>.

33- ولوحظ بشكل متزايد اتجاه أفريقيا إلى الأخذ بزمام المبادرة في هذا المجال من مجالات التعاون. فقد عقد الاتحاد الأفريقي في عام 2025 أول مؤتمر له بشأن الديون استضافته لومي، وطرح الاتحاد مقترحات بشأن آليات تقاسم المخاطر وتحقيق الاستقرار المالي على الصعيد الإقليمي<sup>(55)</sup>. وناصرت شبكات البحوث والنشاط الدعوي، مثل المحفل والشبكة الأفريقيين المعنيين بالديون والتنمية والشبكة الأفريقية للعدالة في مجال الديون السيادية، إجراء تقييمات للقدرة على تحمل الدين تراعي الاعتبارات المتعلقة بالمناخ وحقوق الإنسان، ودعت إلى إلزام الدائنين من القطاع الخاص بالمشاركة وإلى سنّ تشريعات محلية في الولايات القضائية الرئيسية للحد من امتناع الدائنين عن الاستجابة لطلبات إعادة هيكلة الديون في حالة الإعسار. وتبيّن بوضوح من تجربتي زامبيا وغانا في سياق الإطار المشترك لمعالجة الديون ومن الاتفاق المبدئي الذي أبرمته إثيوبيا في عام 2025 والمعالجة المبكرة لديون تشاد ما للتسيق المتعدد الأطراف من إمكانات كما تجلت أيضاً تكلفة التأخير التي تتكبدها الاقتصادات الأفريقية الراجعة في استئناف مسار النمو دون التضحية بالاستثمار الاجتماعي<sup>(56)</sup>.

### جيم - التدفقات المالية غير المشروعة

34- يُعزى تطور المساعدة والتعاون الدوليين في مجال مكافحة التدفقات المالية غير المشروعة إلى أطر متداخلة، وأحياناً متنافسة، تعكس نهجاً مفاهيمية مختلفة إزاء هذه المشكلة، وتكشف في الوقت ذاته عن تجاذبٍ مستمر بين شواغل السيادة وفعالية الإنفاذ. ويجمع هيكل التعاون في مجال مكافحة التدفقات المالية غير المشروعة بين منظورات العدالة الجنائية والتدابير التنظيمية وإدارة الضرائب وتحقيق التنمية، ويجسد كلٌّ منها رؤية متميزة لما ينبغي أن يستتبعه المساعدة والتعاون الدوليان في التطبيق العملي.

35- وقد عمدت فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية<sup>(57)</sup>، المنشأة في عام 1989 والتي يقوم عملها على آليات استعراض الأقران وبرامج المساعدة التقنية وأنشطة وضع المعايير المنسقة، إلى وضع توصيات شاملة التزم أكثر من 200 ولاية قضائية بتنفيذها. ويوضح هذا النموذج إمكانات المساعدة والتعاون الدوليين من خلال جمعه بين وظائف وضع المعايير والرصد وتقديم المساعدة، التي تخدم المصالح الجماعية لا المصالح الوطنية الضيقة. غير أن هيكل حوكمة فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية يعكس هيمنة مجموعة الدول السبع على تأسيسها، في حين تشارك البلدان النامية فيها بشكل رئيسي بصفتها متبعة للمعايير، لا واضعة لها<sup>(58)</sup>. وقد يكون نهج المنظمة الذي يركز على الامتثال لمعايير محددة سلفاً غير ملائم لتناول كيفية تسهيل الخواص البنوية للهيكل المالي الدولي التدفقات المالية غير المشروعة وفرضها في الوقت ذاته أعباء إدارية تؤثر بشكل غير متناسب على الولايات القضائية الأصغر حجماً التي لا تمتلك سوى قدرة تنظيمية محدودة، وكيفية استغلال الدول الأعضاء تصنيفها لتطبيق تدابير قسرية انفرادية على بعضها البعض.

36- وتوفر اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، التي اعتُمدت في عام 2003، الإطار القانوني الأكثر شمولاً للمساعدة والتعاون الدوليين في مجال مكافحة التدفقات المالية غير المشروعة المتصلة بالفساد. وتشكل أحكامها ابتكاراً ذا أهمية خاصة في مجال المساعدة والتعاون الدوليين من خلال وضعها أطراً قانونية لإعادة الأصول المسروقة إلى البلدان الأصلية وتقديمها المساعدة التقنية لبناء قدرات الدول

(55) انظر <https://au.int/en/newsevents/20250512/african-union-conference-debt>.

(56) انظر <https://afrodad.org/sites/default/files/publications/Afrodad-The-legal-foundations-08112023-1.pdf>.

(57) انظر <https://www.fatf-gafi.org/en/home.html>.

(58) Lovina Otudor and Mahmood Bagheri, "Legitimacy of power exercised by FATF under international law", *Journal of Financial Crime*, vol. 31, No. 3 (November 2023).

بناء على طلبها. وتوفر مبادرة استرداد الأصول المسروقة<sup>(59)</sup>، التي يديرها مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة بالاشتراك مع البنك الدولي، الدعم التشغيلي اللازم لتنفيذ الاتفاقية من خلال المساعدة التقنية وبرامج التدريب وآليات التنسيق<sup>(60)</sup>. ويفتقر العديد من البلدان النامية إلى أنظمة قضائية قادرة على البت في قضايا الفساد المعقدة، في حين تتمسك الدول التي تُطلب منها المساعدة في الغالب بنهج تقييدية إزاء رد الأصول ترجح كفة سرية المعاملات المصرفية على حساب المساعدة والتعاون الدوليين. والنهج المتمحور حول الدول المُتبع في الاتفاقية لا يعالج بشكل وافي قيام الجهات الفاعلة من القطاع الخاص، بما في ذلك مقدمو الخدمات المهنية والمؤسسات المالية، بتسهيل ممارسة الفساد في الوقت الذي يستفيدون فيه من الحماية القانونية المتاحة في الولايات القضائية المتطورة.

37- وتوفر اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية<sup>(61)</sup>، المكملة ببروتوكولات تتناول الاتجار بالبشر وتهريب المهاجرين والاتجار بالأسلحة النارية، أساساً قانونياً إضافياً للتعاون في مكافحة التدفقات المالية غير المشروعة. وتنص الاتفاقية على أطر للمساعدة القانونية المتبادلة وإجراءات لتسليم المطلوبين وآليات مشتركة للتحقيق تتيح الاستجابة المنسقة في مواجهة المشاريع الإجرامية العابرة للحدود. ويجسد تركيز الاتفاقية على تبادل المساعدة القانونية مبادئ المساعدة والتعاون الدوليين من خلال مطالبتها الدول بالتعاون في مجال التحقيقات ووضعها ضمانات تقي من إساءة استخدام هذه الآليات. لكن تركيز الاتفاقية على الجريمة المنظمة بشكلها التقليدي لا يعالج بالقدر الكافي الأنماط المعاصرة للتدفقات المالية غير المشروعة التي غالباً ما تتطوي على هياكل مالية معقدة وييسرها محترفون يعملون ضمن الأطر القانونية.

38- ويشمل عمل منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي بشأن التدفقات المالية غير المشروعة<sup>(62)</sup> مبادرات متعددة، بما في ذلك إطار التبادل التلقائي للمعلومات ومعايير الشفافية في الملكية الانتفاعية إلى جانب إرشادات بشأن بذل العناية الواجبة لفائدة المؤسسات المالية. ويسهل معيار الإبلاغ المشترك التبادل التلقائي للمعلومات المتعلقة بالحسابات المالية، وهي المعلومات التي يمكن أن تساعد في الكشف عن التهرب الضريبي وما يتصل به من تدفقات مالية غير مشروعة؛ أما إرشادات المنظمة المتعلقة بالملكية الانتفاعية وبذل العناية الواجبة المعزز، فهي تضع أطراً تشغيلية لمنع المتورطين في التدفقات المالية غير المشروعة من إساءة استخدام النظم المالية. ومع ذلك، فإن مبادرات منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي تركز على الامتثال لمعايير محددة سلفاً، لا على معالجة الخواص البنوية التي تسهل التدفقات المالية غير المشروعة، في حين تقصي عضويتها المحدودة البلدان النامية من المشاركة في عمليات وضع المعايير.

(59) انظر <https://star.worldbank.org>.

(60) UNODC, *State of Implementation of the United Nations Convention against Corruption*، متاح على الرابط التالي: [https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/COSP/session7/V.17-04679\\_E-book.pdf](https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/COSP/session7/V.17-04679_E-book.pdf).

(61) انظر <https://www.unodc.org/unodc/en/organized-crime/intro/UNTOC.html>.

(62) Global Initiative Against Transnational Organized Crime, *Measuring OECD Responses to Illicit Financial Flows from Developing Countries* (December 2013)، متاح على الرابط التالي:

<https://policycommons.net/artifacts/11335017/measuring-oecd-responses-to-illicit-financial-flows-from-developing-countries/> و OECD, *Illicit Financial Flows: The Economy of Illicit Trade in West Africa* (OECD Publishing, Paris, 2018)، متاح على الرابط التالي: [https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2018/02/illicit-financial-flows\\_g1g679f5/9789264268418-en.pdf](https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2018/02/illicit-financial-flows_g1g679f5/9789264268418-en.pdf).

39- وقدم الفريق الرفيع المستوى المعني بالتدفقات المالية غير المشروعة من أفريقيا<sup>(63)</sup>، المنشأ في عام 2012، تحليلاً شاملاً لكيفية تأثير التدفقات المالية غير المشروعة على التنمية في القارة، مع اقتراح استجابات دولية منسقة. ووثّق الفريق في تقريره التدفقات المالية غير المشروعة التي تخرج سنوياً من أفريقيا والتي تجاوزت مبلغ 50 بليون دولار، وحدّد نقاط الضعف النظامية في آليات المساعدة والتعاون الدوليين التي تسمح بتلك التدفقات. وتمثل هذه المبادرة تحليلاً تقوده بلدان الجنوب للتحديات التي تطرحها التدفقات المالية غير المشروعة، مشفوعاً بمقترحات لإدخال تحسينات ملموسة على صعيد المساعدة والتعاون الدوليين يمكن أن تقيد جهود التنمية في أفريقيا. ومع ذلك، فإن توصيات الفريق لا تُنفذ إلا في نطاق محدود، لا سيما فيما يتعلق بالمقترحات التي تتطلب تغييرات كبيرة في النظم المالية والنهج التنظيمية للبلدان المتقدمة النمو.

40- ومن آليات المساعدة والتعاون الدوليين الهامة الأخرى المنتدى العالمي المعني بالشفافية وتبادل المعلومات للأغراض الضريبية<sup>(64)</sup> الذي يتناول مسألة التدفقات المالية غير المشروعة المتصلة بالضرائب من خلال برامج استعراض الأقران والمساعدة التقنية. ويشارك في المنتدى العالمي أكثر من 160 ولاية قضائية، مما يجعله إحدى أكثر الهيئات الدولية المعنية بالمسائل الضريبية شمولاً. ومع ذلك، فإن تركيز المنتدى العالمي على تبادل المعلومات لا يتصدى بالقدر الملائم لتسهيل هياكل التخطيط الضريبي أنماطاً أوسع من التدفقات المالية غير المشروعة كما أن النهج التقني الذي يتبعه قد لا يعالج بشكل كافٍ اختلال موازين القوة الذي يبيح لبعض الولايات القضائية الحفاظ على ميزات التنافسية من خلال عدم اعتماد الشفافية إلا بقدر محدود.

41- ويبرز غسيل الأموال القائم على التجارة باعتباره أحد الشواغل الهامة المتصلة بالتدفقات المالية غير المشروعة التي تتطلب آليات تعاون متخصصة. وقد وضعت منظمة الجمارك العالمية أطراً لتبادل البيانات عن التجارة<sup>(65)</sup>، وإجراء التحقيقات المشتركة، وتنسيق تدابير الإنفاذ المتخذة لمكافحة مخططات استغلال التجارة في حركة التدفقات المالية غير المشروعة. وتعرّف هذه المبادرات بأن التعاون الفعال في مجال مكافحة التدفقات المالية غير المشروعة يتطلب التنسيق بين وكالات متعددة منها سلطات الجمارك والضرائب والاستخبارات المالية والعدالة الجنائية. بيد أن التعاون في مجال مكافحة التدفقات المالية غير المشروعة القائمة على التجارة يواجه تحديات خاصة ناجمة عن اعتبارات الحفاظ على سرية المعاملات التجارية، وتباين المعايير المتعلقة بالبيانات، وضيق الموارد الذي يحد من قدرة البلدان النامية على تحليل أنماط التجارة المعقدة لأغراض مؤشرات التدفقات المالية غير المشروعة.

42- وما فتئت مصارف التنمية الإقليمية والمنظمات الإقليمية المتعددة الأطراف تأخذ باعتبارها مكافحة التدفقات المالية غير المشروعة في أطرها المتعلقة بالحوكمة والعمليات. فقد أرسى كل من بنك التنمية الأفريقي ومصرف التنمية الآسيوي ومصرف التنمية للبلدان الأمريكية أطراً لكفالة النزاهة، وعزز إجراءات بذل العناية الواجبة وآليات استرداد الأصول التي تدعم الجهود الإقليمية لمكافحة التدفقات المالية غير المشروعة<sup>(66)</sup>. وتقدم هذه المؤسسات المساعدة التقنية من أجل تعزيز الحوكمة، وبناء قدرات السلك القضائي، وتحسين العمل التنظيمي على نحو يعالج مسببات التدفقات المالية غير المشروعة. ومع ذلك،

(63) انظر <https://au.int/en/documents/20210708/report-high-level-panel-illicit-financial-flows-africa>.

(64) انظر <https://www.oecd.org/en/networks/global-forum-tax-transparency.html>.

(65) انظر <https://www.wcoomd.org/DataModel>.

(66) انظر <https://www.afdb.org/en/documents/bank-group-strategic-framework-and-action-plan-prevention-illicit-financial-flows-africa-2017-2021> و <https://www.adb.org/who-we-are/integrity/due-diligence> و [https://idbinvest.org/sites/default/files/2022-11/The Inter-American Investment Corporation's INTEGRITY FRAMEWORK.pdf](https://idbinvest.org/sites/default/files/2022-11/The%20Inter-American%20Investment%20Corporation's%20INTEGRITY%20FRAMEWORK.pdf) و [https://baselgovernance.org/sites/default/files/2019-02/dfid\\_brochure\\_final\\_version\\_for\\_print.pdf](https://baselgovernance.org/sites/default/files/2019-02/dfid_brochure_final_version_for_print.pdf).

فجهود المصارف الإنمائية المتعددة الأطراف لمكافحة التدفقات المالية غير المشروعة تركّز في الغالب على إدخال إصلاحات على الحوكمة في البلدان المقرضة، بدلاً من معالجة السبل التي يسهل بها الهيكل المالي الدولي التدفقات المالية غير المشروعة عن طريق الولايات القضائية التي توفر سرية المعاملات المالية ومن خلال فرص المفاضلة بين البيئات التنظيمية الأكثر ملاءمة لأغراض هذه التدفقات.

43- وتُعد وحدات الاستخبارات المالية جزءاً حيوياً من البنية التحتية التشغيلية اللازمة للتعاون فيما يتعلق بالتدفقات المالية غير المشروعة على الصعيد الدولي، وذلك من خلال شبكة مجموعة إيجمونت<sup>(67)</sup> التي تسهل تبادل المعلومات والتحليل المشترك وإجراء التحقيقات المنسقة. وترتبط مجموعة إيجمونت أكثر من 160 وحدة استخبارات مالية من مختلف أنحاء العالم، وتوفر في الوقت نفسه التدريب والمساعدة التقنية والدعم التشغيلي من أجل تبادل المعلومات. وهذه الشبكة مثالاً للمساعدة والتعاون الدوليين على الصعيد التشغيلي، فهي تمكّن التعاون المباشر بين الوكالات المتخصصة مع نقادي القنوات الدبلوماسية التي قد تعيق تبادل المعلومات في الوقت المناسب. ولكن فعالية التعاون بين وحدات الاستخبارات المالية تعتمد بشدة على الأطر التنظيمية والقدرات المؤسسية والدعم السياسي على الصعيد المحلي، وهي عوامل تتفاوت بشكل كبير بنقاوت الولايات القضائية. وعلاوة على ذلك، تتدفق المعلومات المتبادلة في الغالب من البلدان النامية إلى البلدان المتقدمة النمو، دون أن تصاحب ذلك تدفقات مناظرة في الاتجاه المعاكس يمكن أن تدعم التحقيقات في البلدان النامية.

44- ويوفر مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة مساعدة تقنية شاملة لغرض بناء القدرات في مجال مكافحة التدفقات المالية غير المشروعة، وذلك عن طريق برامج التدريب ودعم صياغة التشريعات ومبادرات تعزيز المؤسسات<sup>(68)</sup>. ويؤكد نهج المكتب على الاستجابة من خلال تدابير العدالة الجنائية، مع توفير الدعم العملي لتنفيذ الأطر القانونية الدولية. ويتيح حضوره الميداني وخبرته الإقليمية تقديم مساعدة محدّدة السياق تعالج التحديات الخاصة التي تواجهها البلدان النامية في مساعدتها إلى مكافحة التدفقات المالية غير المشروعة. ومع ذلك، فغالباً ما تركّز برامج المكتب على إنفاذ القانون في المراحل التالية لحدوث التدفق المالي غير المشروع، بدلاً من أن تعالج قبل وقوعه العوامل الهيكلية التي تسهل التدفقات من هذا القبيل، كما أن ضيق الموارد يحد من حجم برامجه للمساعدة التقنية ومن إمكانية استمرارها.

45- ومن التحديات المعاصرة التي تواجه التعاون الدولي في مجال مكافحة التدفقات المالية غير المشروعة التطور السريع لأنظمة الدفع الرقمية وتكنولوجيات العملات المشفرة وأدوات الذكاء الاصطناعي التي تتيح ارتكاب جرائم مالية معقّدة مع استباق الاستجابات التنظيمية. وتتطلب هذه التطورات التكنولوجية آليات تعاون معززة قادرة على التصدي للتحديات العابرة للحدود بشكل آني مع احترام اعتبارات السيادة والخصوصية. وثمة مبادرات متنوعة، منها العمل الذي يقوم به مجلس تحقيق الاستقرار المالي<sup>(69)</sup> بشأن تنظيم الأصول المشفرة<sup>(70)</sup> والمبادئ التوجيهية التي وضعتها فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية بشأن الأصول الافتراضية<sup>(71)</sup>، يراد بها توسيع أطر التعاون التقليدية لتشمل التكنولوجيات الجديدة. ومع ذلك، تتجاوز وتيرة التغير التكنولوجي في الغالب القدرة على التكيف التنظيمي، في حين تشكّل التكنولوجيات اللامركزية تحدياً لنهج الإنفاذ التقليدية التي تعتمد على المؤسسات الوسيطة.

(67) انظر <https://egmontgroup.org/>.

(68) انظر <https://www.unodc.org/unodc/international-cooperation/technical-assistance.html>.

(69) انظر <https://www.fsb.org/>.

(70) انظر <https://www.fsb.org/2025/10/thematic-review-on-fsb-global-regulatory-framework-for-crypto-asset-activities/>.

(71) انظر <https://www.fatf-gafi.org/en/publications/Fatfrecommendations/Guidance-rba-virtual-assets-2021.html>.

46- ولا تزال فعالية التعاون الدولي في مجال مكافحة التدفقات المالية غير المشروعة محدودةً بسبب التنازع الجذري بين شواغل السيادة ومقتضيات الإنفاذ. فالتدابير الفعالة لمكافحة التدفقات المالية غير المشروعة تتطلب في الغالب رصدًا اقتحامياً وتبادلاً مكثفاً للمعلومات وإجراءات إنفاذ منسقة، وهو ما يمكن أن يتعارض مع أشكال الحماية السيادية التقليدية. وإضافة إلى ذلك، كثيراً ما ينطوي التعاون في مجال مكافحة التدفقات المالية غير المشروعة على طلبات للمساعدة قد تتعلق بمسائل حساسة من الناحية السياسية أو تهدد أصحاب المصالح ذوي النفوذ في الدولة الموجه إليها الطلب. ويتضح من استمرار وجود الولايات القضائية التي توفر سرية المعاملات المالية وفرص المفاضلة بين البيئات التنظيمية وشبكات التيسير الاحترافي أن آليات التعاون القائمة لا تزال، رغم اتساع نطاقها، غير كافية لمعالجة الخواص البنوية للهيكل المالي الدولي التي تسمح بالتدفقات المالية غير المشروعة.

47- وتعترف المبادرات الإقليمية على نحو متزايد بأن التعاون الفعال في مجال مكافحة التدفقات المالية غير المشروعة يستلزم معالجة التحديات المتعلقة بالتنمية والحوكمة والتحديات الهيكلية، لا الاكتفاء على تحسين القدرة على الإنفاذ. فمبادرات الاتحاد الأفريقي بشأن التدفقات المالية غير المشروعة، بما فيها توصيات فريق مبيكي والجهود اللاحقة لتنفيذها على نحو ما بيّنها تقرير الفريق الرفيع المستوى المعني بتعزيز المساءلة والشفافية والنزاهة في الشؤون المالية الدولية من أجل تحقيق خطة عام 2030<sup>(72)</sup>، تركز على اتباع نهج شاملة تعالج في آن واحد سوء تسعير السلع المتداولة ومشكلة تجنب الضريبة ونقاط الضعف التي تعترى الحوكمة. وبالمثل وضعت الهيئات الإقليمية في آسيا وأمريكا اللاتينية ومناطق أخرى نهجاً متكاملة تعترف بالتعاون في مجال مكافحة التدفقات المالية غير المشروعة باعتباره أحد عناصر التحديات الأوسع نطاقاً في مجالي التنمية والحوكمة.

48- ونشأة مطلب الشفافية فيما يتعلق بالملكية الانتفاعية كعنصر محوري في جهود التعاون لمكافحة التدفقات المالية غير المشروعة هو تجسيدٌ للاعتراف المتزايد بأن السرية المفروضة على معاملات الشركات تتيح أشكالاً شتى من التدفقات غير المشروعة وتخلق في الوقت نفسه مخاطر منهجية تهدد النظم المالية. وثمة مبادرات عديدة تضع أطراً للكشف عن المتحكمين الفعليين في الكيانات القانونية؛ ومن هذه المبادرات الأوامر التوجيهية الصادرة عن الاتحاد الأوروبي<sup>(73)</sup> وتوصيات فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية<sup>(74)</sup>. بيد أن التنفيذ تعترضه صعوبات شديدة، بما في ذلك عدم اتساق التعاريف وصعوبة التحقق وتقييد إمكانية الوصول، وهو ما يمكن أن يحدّ من فعالية التعاون ويفرض أعباء إدارية.

49- وينبني في جميع آليات التعاون الدولية المتعلقة بالتدفقات المالية غير المشروعة أنها أحرزت تقدماً كبيراً في مساعي التصدي للتدفقات غير المشروعة العابرة للحدود وأنها تجابه في الوقت ذاته قيوداً مستمرة في هذا المجال. فقد أحرز تقدم كبير في التعاون التقني من خلال اتفاقات تبادل المعلومات والمعايير المنسقة وبرامج بناء القدرات، مما يمكّن من تعزيز التعاون في مجال الإنفاذ. بيد أن الخواص البنوية الأساسية للهيكل المالي الدولي التي تسهل التدفقات المالية غير المشروعة، بما فيها الولايات القضائية التي توفر سرية المعاملات المالية وفرص المفاضلة بين البيئات التنظيمية وشبكات التيسير الاحترافي، لم يطرأ عليها تغيير يُذكر. والمساعدة والتعاون الدوليان في مجال مكافحة التدفقات المالية غير المشروعة يقتضيان إحداث تحول في هذه الخواص البنوية، لا مجرد تحسين التعاون في إطار الترتيبات القائمة. وتجسد المناقشات الجارية بشأن شفافية الملكية الانتفاعية والتبادل التلقائي للمعلومات والأطر

(72) انظر <https://factipanel.org/>.

(73) انظر <https://www.global-amlcft.eu/areas-of-technical-assistance/beneficial-ownership/>.

(74) انظر <https://www.fatf-gafi.org/en/publications/Fatfrecommendations/Guidance-Beneficial-Ownership-Legal-Persons.html>.

القانونية المتعددة الأطراف رؤى متنافسة لما ينبغي أن يكون عليه نطاق تحول من هذا القبيل وما إذا كان بالإمكان تحقيقه من خلال التعاون الطوعي أم أنه يتطلب التزامات دولية مُلزمة.

## دال- المؤسسات المالية الدولية

50- تمثل المؤسسات المالية الدولية الشكل الأبرز والأغنى من حيث الموارد من بين أشكال المساعدة والتعاون الدوليين، غير أن مساهمتها الفعلية في التعاون المتعدد الأطراف تظل محل جدل واسع. وتجسد هذه المؤسسات رؤى متنافسة للحكومة الاقتصادية العالمية، وتكشف في الوقت نفسه عن تنازع مستمر بين ولايات التعاون الرسمية وهياكل الحكومة التي تُبقي على علاقات القوة غير المتكافئة بين البلدان المتقدمة النمو والبلدان النامية.

51- وصندوق النقد الدولي مثالاً على هذه التناقضات، بدوره ذي الشقين كطرف فاعل عالمي يعمل على توطيد الاستقرار المالي ومقرض يقدم قروضاً مشروطة. وقد تأسس صندوق النقد الدولي في عام 1944 لتعزيز التعاون النقدي الدولي واستقرار أسعار الصرف، وهو يخدم نظرياً المصالح الجماعية من خلال أداء وظائف الرقابة وتقديم المساعدة المالية وبناء القدرات. وتوفر برامج الإقراض التي يتيحها الصندوق دعم السيولة خلال الأزمات التي تصيب ميزان المدفوعات، في حين تعين المساعدة التقنية التي يقدمها البلدان الأعضاء على تقوية المؤسسات المالية والأطر النقدية وتنظيم القطاع المالي. وتتيح عملية الرقابة التي يؤديها الصندوق بموجب المادة الرابعة من اتفاقية تأسيسه الرصد المنهجي للتطورات الاقتصادية العالمية<sup>(75)</sup>، بينما يوفر برنامج تقييم القطاع المالي<sup>(76)</sup> تحليلاً شاملاً للمخاطر التي تهدد الاستقرار المالي. وتبدي هذه الوظائف ما للمساعدة والتعاون الدوليين من إمكانات، وذلك من خلال تركيزها على الاستقرار النظمي والأطر التحليلية المشتركة التي تخدم المصالح الجماعية، لا المصالح الوطنية الضيقة. ومع ذلك، فإن هيكل حوكمة صندوق النقد الدولي يقوّض بشكل أساسي مصداقيته فيما يتعلق بالتعاون وذلك بسبب أنظمة التصويت المرجح التي تمنح الولايات المتحدة عملياً حق النقض في حين تسيطر البلدان الأوروبية على ما يقرب من ثلث المقاعد في مجلسه التنفيذي<sup>(77)</sup>. ويمكن هذا الترتيب الإداري كبار المساهمين من صوغ السياسات التي يعتمد عليها الصندوق بما يتوافق مع مصالحهم، بينما يقيد قدرة البلدان النامية على الإدلاء بدلوها بشأن البرامج التي تؤثر عليها بشكل غير متناسب.

52- وتكشف ممارسات الإقراض المشروط التي يتبعها صندوق النقد الدولي عن تناقضات صارخة بين خطاب التعاون والواقع التشغيلي<sup>(78)</sup>. فبرامج التكيف الهيكلي تتطلب عادة تدابير لتصحيح أوضاع المالية العامة وتدابير تشدد نقدي وتحرير للأسواق قد تتعارض مع أولويات التنمية والالتزامات المتعلقة بحقوق الإنسان التي تعتمد عليها البلدان المقترضة<sup>(79)</sup>. وتركيز الصندوق على القدرة على تحمل الدين كثيراً ما يرجح كفة ثقة الدائنين على حساب احتياجات الإنفاق الاجتماعي، في حين يمكن أن تجبر أهدافه المالية البلدان على خفض الخدمات العامة إلى ما دون المستويات الأساسية الدنيا. وتتعارض ممارسات

(75) انظر <https://www.imf.org/external/pubs/ft/ar/2025/what-we-do/economic-surveillance/>

(76) انظر <https://www.imf.org/en/Publications/fssa>

(77) انظر <https://thetricontinental.org/newsletterissue/global-north-imf-inequality/>

(78) انظر <https://taxjustice.net/2018/07/06/the-damage-of-international-monetary-fund-conditionality-call-for-urgent-rethink/>

(79) انظر <https://www.austlii.edu.au/au/journals/AUJHRights/1994/5.pdf> و [https://repository.law.umich.edu/cgi/viewcontent.cgi?params=/context/mjil/article/1261/&path\\_in=fo=uc.pdf](https://repository.law.umich.edu/cgi/viewcontent.cgi?params=/context/mjil/article/1261/&path_in=fo=uc.pdf)

المشروطة هذه مع المبادئ الأساسية للمساعدة والتعاون الدوليين، حيث إنها ترهن استقلالية سياسات البلدان المقترضة بمتطلبات خارجية وتُحمّل الفئات السكانية الضعيفة الجانب الأكبر من التكاليف بدلاً من تحميل المسؤولين عن خلق ظروف الأزمة إياها.

53- وتضم مجموعة البنك الدولي مؤسسات متعددة تتبع نهجاً مختلفة إزاء التعاون الإنمائي، بدءاً من قروض البنك الدولي للإنشاء والتعمير المقدمة إلى البلدان المتوسطة الدخل ووصولاً إلى التمويل الميسر الذي توفره المؤسسة الدولية للتنمية لأشد البلدان فقراً. وقد تطور عمل البنك الدولي منذ توليه مهام إعادة الإعمار بعد الحرب العالمية الثانية وتوجّه نحو الحد من الفقر وتحقيق التنمية المستدامة، وهو ما يعكس التزامه بمبادئ المساعدة والتعاون الدوليين من خلال التركيز على المسؤولية الوطنية وقياس النتائج ونهج الشراكة. والعمل التحليلي الذي يقوم به البنك الدولي، والذي يشمل تقييمات الفقر ومراجعة الإنفاق العام وتشخيص أوجه الضعف في مجال الحوكمة، يوفر مساعدة تقنية أساسية في حين تتصدى برامجه التشغيلية على نطاق أوسع للتحديات المتعلقة بالبنية التحتية والصحة والتعليم والبيئة. وترتكز مؤسسة التمويل الدولية على القطاع الخاص في محاولة لحشد الاستثمارات التجارية لأغراض التنمية<sup>(80)</sup>، بينما توفر الوكالة المتعددة الأطراف لضمان الاستثمار<sup>(81)</sup> تأميناً ضد المخاطر السياسية يمكن أن يسهل تدفق رؤوس الأموال الخاصة إلى البيئات التي تكتنفها الصعوبات.

54- غير أن هيكل حوكمة مجموعة البنك الدولي تعثره أوجه خلل مماثلة لتلك التي لوحظت في صندوق النقد الدولي، حيث تحتفظ البلدان المتقدمة النمو لنفسها بالسيطرة الفعلية من خلال نظام التصويت المرجح بينما تكون البلدان النامية، في المقام الأول، في موقع المتلقي لا الشريك. وكثيراً ما تعكس السياسات التشغيلية للبنك الدولي أولويات البلدان المانحة فيما يتعلق بالمعايير البيئية ومتطلبات الشراء والضمانات الاجتماعية، وهو ما قد يحمل البلدان المقترضة تكاليف غير ملائمة بينما يخدم المصالح التجارية والسياسية للبلدان المتقدمة النمو. وعلاوة على ذلك، قد يكون تركيز البنك الدولي على الحلول التقنية غير كافٍ لمعالجة الخواص البنوية التي تتسم بها الترتيبات الاقتصادية الدولية التي تركز الفقر واللامساواة. ولئن كان نموذج الإقراض الذي تتبعه المؤسسة أكثر تساهلاً من بدائله التجارية، فإنه لا يزال يفرض التزامات سداد يمكن أن تقيد الهامش متاح للبلدان المقترضة للتصرف في المجال المالي بما يلبي أولوياتها المحلية.

55- وتمثل مصارف التنمية الإقليمية، بما فيها بنك التنمية الأفريقي ومصرف التنمية الآسيوي ومصرف التنمية للبلدان الأمريكية والمصرف الأوروبي للإنشاء والتعمير، محاولات لإرساء آليات تعاون أكثر مراعاة للاحتياجات الإقليمية. وهذه المؤسسات تتيح نظرياً للبلدان النامية الأعضاء فيها فرصة أكبر للتعبير عن آرائها، وتُكثّف نهج التنمية العالمية مع الظروف والأولويات الإقليمية. وعادة ما تمنح هيكل حوكمة المصارف الإقليمية البلدان الأعضاء المقترضة حصص تصويت أكبر مما تناله في المؤسسات العالمية، في حين يعكس محور تركيزها التشغيلي تحديات التنمية الإقليمية والسياقات الثقافية للمنطقة. وفي تركيز بنك التنمية الأفريقي على الملكية والقيادة الأفريقيتين<sup>(82)</sup> وتركيز مصرف التنمية الآسيوي على

(80) انظر <https://www.worldbank.org/en/about/annual-report/ifc?dropid=mobilize>.

(81) انظر <https://www.miga.org/>.

(82) انظر <https://acetforafrica.org/research-and-analysis/insights-ideas/a-new-era-at-the-african-development-bank-bold-leadership-needed-in-uncertain-times/>.

البنية التحتية والتكامل الإقليمي<sup>(83)</sup> واهتمام مصرف التنمية للبلدان الأمريكية بقضايا اللامساواة والحوكمة<sup>(84)</sup> دليل على المزايا المحتملة للنهج الإقليمية إزاء التعاون الإنمائي.

56- بيد أن مصارف التنمية الإقليمية تواجه ضيقاً شديداً في الموارد مقارنةً بالمؤسسات العالمية، في حين يكون اعتمادها في كثير من الأحيان على التمويل المقدم من البلدان المتقدمة النمو مما قد يضر باستقلاليتها. فهيك حوكمة المصرف الأوروبي للإنشاء والتعمير يمنح بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي حصة الأغلبية رغم أنه يركز على اقتصادات السوق الناشئة، بينما يتوجب على المؤسسات ذات التوجه الإقليمي الأضيق نطاقاً التعامل مع ما تعرب عنه البلدان المانحة من تقضيلات فيما يتعلق بالسياسات التشغيلية والأولويات الاستراتيجية. وعلاوة على ذلك، قد تفتقر المصارف الإقليمية إلى القدرات التقنية والموارد التحليلية مقارنةً بالمؤسسات العالمية، ويمكن أن يحد ذلك من فعاليتها في التصدي للتحديات الإنمائية المعقدة.

57- وتركز منظمة التجارة العالمية على قواعد التجارة لا على المساعدة المالية، لكن قراراتها تؤثر بشدة على الآفاق الاقتصادية للبلدان النامية وقدرتها المالية<sup>(85)</sup>. وتشديد منظمة التجارة العالمية على عدم التمييز والمعاملة بالمثل والتسوية الملزمة للمنازعات يحقق من الناحية النظرية تكافؤ الفرص، مما يخدم مصالح البلدان النامية. كما أن أحكام المعاملة الخاصة والتفاضلية تعد محاولة للإقرار باختلاف ظروف البلدان النامية، في حين توفر برامج المساعدة التقنية دعم بناء القدرات من أجل تنفيذ السياسات التجارية<sup>(86)</sup>. ودور منظمة التجارة العالمية في تيسير التجارة بين بلدان الجنوب من خلال تقليل الحواجز وتحسين القدرة على التنبؤ يبرهن على المساهمات المحتملة للتعاون والمساعدة الدوليين.

58- لكن جدول أعمال منظمة التجارة العالمية يعكس في الغالب المصالح التجارية للبلدان المتقدمة النمو، بينما يفرض أعباء تنظيمية قد تتجاوز القدرات الإدارية للبلدان النامية. ونظام تسوية المنازعات التابع للمنظمة، رغم حياده من الناحية النظرية، يرجح كفة البلدان التي تمتلك موارد قانونية متطورة في حين تؤثر الجزاءات في المقام الأول على العلاقات التجارية ولا تعالج الاختلال الكامن في موازين القوة. وعلاوة على ذلك، فإن تركيز المنظمة على إمكانية النفاذ إلى الأسواق قد لا يعالج بشكل وافٍ السبل الكفيلة بأن يكون تفاعل قواعد التجارة مع السياسات المالية والقدرة على تحمل الدين والالتزامات المتعلقة بحقوق الإنسان داعماً للتعاون الإنمائي، لا مقيداً له.

59- ويعمل مصرف التسويات الدولية، وهو شركة خاصة مقرها سويسرا، كمصرف مركزي للمصارف المركزية، كما يسهل التعاون بين السلطات النقدية من خلال استضافته للجنة بازل للرقابة المصرفية واللجنة المعنية بالمدفوعات والبنى التحتية السوقية وغيرها من الهيئات المعنية بوضع المعايير<sup>(87)</sup>. ويوفر المصرف الدعم التحليلي والخدمات التشغيلية وآليات التنسيق التي تمكن المصارف المركزية من التعاون في مجالات الاستقرار المالي وأنظمة الدفع والمعايير التنظيمية. وتوضح أطر بازل لتنظيم الأنشطة المصرفية دور المساعدة والتعاون الدوليين من خلال تركيزها على الاستقرار النظمي، وهي توفر برامج للمساعدة التقنية تُعين البلدان النامية على تنفيذ المعايير الدولية<sup>(88)</sup>. لكن العضوية في مصرف التسويات الدولية وهياكل حوكمته

(83) انظر <https://www.adb.org/publications/infrastructure-and-regional-cooperation>

(84) انظر <https://www.sciencedirect.com/topics/economics-econometrics-and-finance/inter-american-development-bank>

(85) انظر <https://collections.fes.de/publikationen/ident/fes/04888>

(86) انظر [https://www.wto.org/english/tratop\\_e/devel\\_e/dev\\_special\\_differential\\_provisions\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/devel_e/dev_special_differential_provisions_e.htm)

(87) انظر <https://www.bis.org/>

(88) انظر [https://www.bis.org/basel\\_framework/](https://www.bis.org/basel_framework/)

تعكس هيمنة البلدان المتقدمة النمو، في حين تؤدي معاييرها التنظيمية في الغالب إلى تحميل النظم المالية للبلدان النامية تكاليف امتثال باهظة. ويمكن أن يفضي تركيز أطر بازل على إدارة المخاطر وكفاية رأس المال إلى تقييد قدرة البلدان النامية على استخدام السياسات المالية لتحقيق أهداف التنمية، ويُحتمل أيضاً أن يسفر تركيز المصرف على الاستقرار المالي عن منح الأولوية لثقة المستثمرين الدوليين على حساب متطلبات التنمية المحلية<sup>(89)</sup>. ومن المحتمل أن يكون تركيز المصرف على المصارف المركزية غير ملائم لتناول كيفية تفاعل التعاون النقدي مع السياسات المالية وأهداف التنمية.

60- وينسّق مجلس تحقيق الاستقرار المالي، الذي أنشئ بعد الأزمة المالية لعام 2008، أشكال الاستجابة التنظيمية للمخاطر النظامية، مع تعزيزه الاستقرار المالي الدولي عن طريق تحسين الرقابة وأطر إيجاد الحلول والسياسات الاحترازية على صعيد الاقتصاد الكلي. ويدل توجيه المجلس تركيزه نحو المؤسسات المالية الهامة للنظام ونحو الرقابة على الخدمات المصرفية الموازية والتتسيق العابر للحدود على الاعتراف بأن الاستقرار المالي يتطلب مساعدة وتعاوناً دوليين<sup>(90)</sup>. وعمليات استعراض الأقران التي يجريها المجلس ورصده للتفويض يرسيان آليات للمساءلة، في حين تدعم برامج المساعدة التقنية بناء القدرات في المجال التنظيمي. ومع ذلك، تظل بلدان مجموعة العشرين هي المهيمنة على العضوية في المجلس، بينما يعكس جدول أعماله التنظيمي في الغالب المسائل التي تشغل الاقتصادات المتقدمة، لا أولويات البلدان النامية<sup>(91)</sup>. وقد لا يكون تركيز المجلس على تحقيق الاستقرار المالي مناسباً لتناول كيفية تأثير المتطلبات التنظيمية على الشمول المالي وتمويل التنمية وفعالية السياسات المالية في البلدان النامية. وقد لا يكون النهج التقني للمجلس ملائماً للنظر بشكل وافٍ في كيفية تفاعل التنظيم الدولي للمسائل المالية مع الأهداف الأوسع نطاقاً في مجالي التنمية وحقوق الإنسان.

61- وتمثل المؤسسات المتخصصة في التمويل المناخي، بما فيها الصندوق الأخضر للمناخ وصناديق الاستثمارات المناخية وصندوق التكيف، محاولات حديثة العهد لإنشاء آليات مخصصة للتعاون المتصل بالمناخ<sup>(92)</sup>. وتجسد هذه المؤسسات من الناحية النظرية مبادئ المساعدة والتعاون الدوليين من خلال تركيزها على إمكانية وصول البلدان النامية إلى التمويل وعلى النهج البرنامجية والتمويل القائم على النتائج، مع معالجتها في الوقت نفسه التحديات العالمية التي تتطلب استجابات جماعية. ويوفر هيكل حوكمة الصندوق الأخضر للمناخ تمثيلاً متساوياً للبلدان المتقدمة النمو والبلدان النامية، ويؤكد نهجه التشغيلي على المسؤولية الوطنية وتحقيق أثر تحويلي. بيد أن مؤسسات التمويل المناخي تواجه تحديات جسيمة منها محدودية الموارد مقارنة بالاحتياجات العالمية، وتعدّد إجراءات الوصول التي ترجح كفة البلدان التي تمتلك قدرات متطورة في مجال إعداد المشاريع، وترتيبات الحوكمة التي ربما تكون لا تزال تعكس أولويات المانحين لا المتلقين<sup>(93)</sup>. وقد يتسبب شيوع التمويل بالقروض في برامج المناخ، لا التمويل بالمنح، في تفاقم أعباء الديون التي تتحملها البلدان النامية بدلاً من تخفيفها، في حين يمكن أن تقيّد الاشتراطات الاستقلالية في وضع السياسات. وعلاوة على ذلك، يمكن أن يفضي تعدد المؤسسات المتخصصة في شؤون المناخ إلى تجزؤ المساعدة والتعاون الدوليين بدلاً من تنسيقهما، وأن يكبد البلدان المتلقية تكاليف معاملات إضافية.

(89) انظر <https://www.bis.org/publ/arpdf/ar2025e1.htm>

(90) انظر [https://www.fsb.org/uploads/r\\_111027a.pdf](https://www.fsb.org/uploads/r_111027a.pdf)

(91) انظر <https://dspacemainprd01.lib.uwaterloo.ca/server/api/core/bitstreams/4cbd9c63-0ea1-489d-9b77-cafadd6e8848/content>

(92) انظر <https://www.greenclimate.fund/sites/default/files/decision/b39/decision-b39-15-b39-a05.pdf>

(93) انظر <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2212096325000087>

62- وتشكل مؤسسات التمويل الإسلامية، بما فيها البنك الإسلامي للتنمية والمؤسسة الإسلامية لتطوير القطاع الخاص<sup>(94)</sup> وغيرهما من المؤسسات الإسلامية الإقليمية، نهجاً بديلاً للتعاون الإنمائي، تستند إلى مبادئ متوافقة مع الشريعة الإسلامية وإلى التضامن بين بلدان الجنوب. وتشدد هذه المؤسسات على المشاركة في رأس المال وعلى تمويل التجارة وتقديم المساعدة التقنية، مع تجنب الإقراض بفوائد لاحتمال تعارضه مع مبادئ الشريعة الإسلامية. وتركيز البنك الإسلامي للتنمية على أولويات البلدان الأعضاء وهيكل حوكمته الذي يعكس عضوية البلدان النامية بيرهنان على المزايا المحتملة للنهج المؤسسية البديلة، ولكن شرط الامتثال للشريعة الإسلامية قد يحد من المرونة التشغيلية كما أن تحديات الحوكمة والاعتبارات السياسية يمكن أن تقيد الفعالية. ويضاف إلى ذلك أن الطابع التخصصي للتمويل الإسلامي قد يحصر دوره الأوسع نطاقاً بالنسبة للنهج المتبعة إزاء المساعدة والتعاون الدوليين.

63- وعلى الرغم من ذلك، كونت مجموعة البنك الدولي شراكة مع البنك الإسلامي للتنمية تهدف إلى حشد 6 بلايين دولار بحلول عام 2026<sup>(95)</sup>. وهذه بادرة على حدوث تحول ملحوظ في كيفية تعامل مؤسسات بریتون وودز مع النماذج المالية البديلة. فطالما عملت مؤسسة التمويل الدولية والبنك الدولي، وهو مؤسستها الأم، ضمن أطر رأسمالية غربية بشكل واضح، حيث روجت لتحرير الاقتصاد والخصخصة والنهج الإنمائية القائمة على ديناميات السوق، وهي الأمور التي أفضت في كثير من الأحيان إلى فرض قدر كبير من الاشتراطات على البلدان المتلقية. ولذا فإن إدماج مبادئ التمويل الإسلامي في عمليات مؤسسة التمويل الدولية يمثل اعترافاً، ولو كان متأخراً، بأن مزاعم انطباق التمويل الإنمائي التقليدي على الجميع لا تصلح للتعامل بشكل وافٍ مع الواقع الثقافي والديني والسياسي للمجتمعات ذات الأغلبية المسلمة.

64- وهناك أيضاً تنسيق بين المصارف الإنمائية المتعددة الأطراف يتم عن طريق مؤسسات مثل اللجنة التنسيقية للمصارف الإنمائية المتعددة الأطراف<sup>(96)</sup> التي تتوخى تعزيز فعالية التعاون من خلال السياسات المتسقة والبرمجة المشتركة والعمل التحليلي المشترك. وتتعترف آليات التنسيق هذه بأن النهج المؤسسية المجزأة يمكن أن تكبد البلدان المتلقية تكلفة المعاملات، مع تقليلها من الفعالية عموماً. ومع ذلك، غالباً ما يظل التنسيق مقصوراً على المستويات التقنية في حين تستمر أوجه التفاوت الجوهرية على نطاق المؤسسات من حيث أساليب الحوكمة والتشغيل.

65- وي طرح تأسيس مصرف التنمية الجديد<sup>(97)</sup> تحدياتٍ للهيكل المالي الدولي القائم. فهو مؤسسة تركز على إمسك العناصر الوطنية في البلدان النامية بزمam الأمور، وعلى تقليل المشروعية، واتباع نهج بديلة إزاء التعاون الإنمائي. وتركيز المصرف على أولويات البلدان الأعضاء يوضح إمكانات الابتكار المؤسسي التي تخدم مصالح البلدان النامية بشكل أفضل.

## ثالثاً - توصيات وخاتمة

66- لدى تناول الأنماط الرئيسية المتعلقة بالمساعدة والتعاون الدوليين بالدراسة من منظور الضرائب والديون والتدفقات المالية غير المشروعة، يتبين وجود أوجه قصور هيكلية نظامية تقوض الأعمال التدريجي لحقوق الإنسان بدلاً من أن تدعمه. وتوضح هذه الأنماط أن العيب لا يكمن فقط في عدم كفاية المساعدة

(94) انظر <https://icd-ps.org/ar>.

(95) انظر <https://www.ifc.org/en/pressroom/2025/ifc-announces-first-islamic-financing-in-sub-saharan-africa-partnership-with-banqu>.

(96) انظر <https://www.themcdf.org/en/who-we-are/governance/coordination-committee/index.html>.

(97) انظر <https://www.ndb.int/>.

والتعاون الدوليين أو قصورهما في أشكالهما الحالية، بل إن الهيكل نفسه يؤدي وظائفه من خلال أطر يشوبها عوار جوهري تُسبب الضرر من خلال علاقات القوة غير المتكافئة، والتدفقات المالية الاستحواذية الخارجة من الجنوب العالمي نحو الشمال العالمي، والشفافية الغائبة عن عمليات صنع القرار، والترتيبات المؤسسية التي تُغلب بشكل منهجي مصالح الدائنين وتراكم رأس المال على قدرة الدول على الوفاء بالتزاماتها في مجال حقوق الإنسان. وتعمل الآليات الحالية للمساعدة والتعاون الدوليين كأدوات للاستحواذ على الموارد وتقييد السياسات المالية، عوضاً عن أن تكون ترتيبات تعاون حقيقي موجه نحو تحقيق المنفعة المتبادلة والإعمال التدريجي لحقوق الإنسان. وليس للبلدان النامية محفلٌ فعال يمكنها عن طريقه الدفاع عن احتياجاتها في مجال التعاون الضريبي الدولي أو إصلاح الهيكل المالي. والتدابير الضريبية الدولية التي صمّم أغلبها أعضاء منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي تخدم مصالح الشمال العالمي في حين أن أكثر من ثلثي المخاطر العالمية لوقوع مخالفات لأنظمة ضرائب الشركات ينبع من الولايات القضائية لأعضاء تلك المنظمة والأقاليم التابعة لهم. ويرسي ذلك إطاراً للمساعدة والتعاون الدوليين لا يكون فيه لأولئك الذين يحتاجون إلى المساعدة سوى تأثير ضئيل على الهياكل التي يُفترض أنها أنشئت لتقديم العون إليهم.

## ألف - توصيات بشأن الانخراط القائم على المبادئ في مساعي المساعدة والتعاون الدوليين

67- تتيح إعادة تشكيل المساعدة والتعاون الدوليين حول المبادئ السبعة للشرعية المالية - وهي المساءلة، والشفافية، والمسؤولية، والكفاءة، والفعالية، والإنصاف، والعدالة<sup>(98)</sup> - إطاراً معيارياً يمكن من خلاله تحويل المساعدة والتعاون الدوليين من هيكل استحواذي إلى تعاون حقيقي من أجل أعمال حقوق الإنسان. وهذه المبادئ، التي تستند إلى القانون الدولي لحقوق الإنسان وتنبثق عن ممارسات الدول، توفر إرشادات عملية لإعادة هيكلة الولايات المؤسسية، وإصلاح عمليات صنع القرار، وإرساء آليات للمساءلة تركز على الكرامة الإنسانية لا على حماية الدائنين. وتطبيق هذه المبادئ في مجالات التعاون الضريبي وهيكل الديون وأطر مكافحة التدفقات المالية غير المشروعة يقتضي اتخاذ التدابير العملية التالية:

(أ) يستلزم مبدأ المساءلة إقرار أن المسؤولين الحكوميين في البلدان المقرضة والبلدان المقرضة، على حد سواء، تقع على عاتقهم واجبات استثنائية تحتم عليهم حماية المصلحة العامة، مع ضرورة توافر آليات قضائية وشبه قضائية لمساءلة صانعي القرار عن سياسات الميزانية والدين. ويجب أن يدرك المقرضون أن تحريض الموظفين الحكوميين على الإخلال بهذه الواجبات يشكل سلوكاً غير مشروع. ولا بد أن تضمن الدول إعادة الفورية للأصول المتحصل عليها بطرق غير مشروعة إلى البلدان الأصلية وأن تنسق آليات تتيح استرداد الأصول؛

(ب) يقتضي مبدأ الشفافية الإفصاح عن كل ما يتعلق باتفاقات الدين وسجلات الملكية الانتفاعية، وقيام الشركات المتعددة الجنسيات بالإبلاغ عن أنشطتها في كل بلد على حدة وإتاحة هذه المعلومات للجمهور. وتنص مبادئ الأونكتاد المتعلقة بتعزيز الإفراض والاقتراض السياديين المسؤولين على أن الدول التي تقدم معلومات خاطئة عن وضعيتها المالية لن يكون بوسعها القول لاحقاً بأن الدائنين تقع عليهم مسؤولية معنوية تفرض عليهم تسوية الدين. ويجب ألا تقتصر متطلبات الشفافية على الدول المقرضة فحسب بل وأن تتجاوزها لتتطابق أيضاً على عمليات بذل العناية الواجبة التي يقوم بها الدائنون، وطرائق صنع القرار في المؤسسات المالية الدولية، وكامل الشروط المنظمة للمساعدة الثنائية والمساعدة المتعددة الأطراف؛

(ج) يستوجب مبدأ المسؤولية أن يتم التمويل السيادي من خلال أطر قانونية شاملة تنص على إجراءات ومسؤوليات واضحة وتخضع لرقابة الهيئات المنتخبة ديمقراطياً. وتحتاج البلدان المنخفضة الدخل والبلدان الصغيرة المرتفعة الدخل إلى المشاركة بصورة حقيقية في المفاوضات الدولية بشأن الإصلاح الضريبي وفي مداولات المؤسسات فوق الوطنية. وتمثل اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية المقترحة بشأن التعاون الدولي في المسائل الضريبية آلية أساسية بالنسبة لتطبيق هذا المبدأ. وعلاوة على ذلك، لا بد أن تسبق جميع استراتيجيات الديون وبرامج التخفيف منها ومفاوضات إعادة هيكلتها تقييمات لتأثيرها في حقوق الإنسان مع الاسترشاد بنتائجها في وضع السياسات؛

(د) يتطلب مبدأ الكفاءة أن يجري الدائنون تقييمات واقعية لقدرة المقترضين على السداد باستخدام أفضل المعلومات المتاحة لهم مع الاستعانة بقواعد فنية موضوعية، على أن يدرجوا الالتزامات الاحتمالية في أطر الحسابات القومية. ويجب أن تجري الدول تقييمات لاحتياجاتها تتسم بالشفافية وذلك قبل الحصول على قروض جديدة، وأن تعيد النظر في المخصصات الميزانية الموجودة للتأكد من أن الاحتياج إلى تمويل إضافي لا يمكن استيعابه عن طريق إعادة توزيع الموارد. ويجب أن تؤخذ العوائد الاجتماعية المتوقعة في الاعتبار عند إجراء تحليل التكلفة والعائد، وألا يُكتفى فيها بالمؤشرات الاقتصادية الضيقة؛

(هـ) يقتضي مبدأ الفعالية أن تكون الخيارات المالية متوافقة دوماً مع الالتزامات الدولية في مجال حقوق الإنسان، بما في ذلك في مراحل إحلال الاستقرار على الصعيد الاقتصادي. ولا بد أن تُعطي الأولوية في سياق السياسات الضريبية لفرض الضرائب المباشرة التصاعدية وإعادة توزيع الثروة، في حين يجب أن يُتخذ التعاون والمساعدة الدوليان وسيلة لمكافحة التهرب الضريبي وتجنب الضرائب والتدفقات المالية غير المشروعة، وذلك عن طريق أطر متعددة الأطراف ملزمة. ومن الضروري أن تكون سياسات الديون متسقة مع أهداف التنمية المستدامة ومع أعمال حقوق الإنسان، وبمعنى ذلك أن الاشتراطات التي تفرض النقشف أو الخصخصة أو إزالة الضوابط التنظيمية تقوض الفعالية عندما تؤدي إلى عواقب ضارة بحقوق الإنسان؛

(و) يستلزم مبدأ الإنصاف أن تحشد الدول أقصى الموارد المتاحة، بأن توسع الوعاء الضريبي فيما يتعلق بالشركات المتعددة الجنسيات والأفراد ذوي الثروات الضخمة مع تحسين كفاءة التحصيل. وحين يتبين عدم كفاية الموارد المحلية، ينطبق عندئذ واجب التماس المساعدة الدولية. ولكن هذه المساعدة يجب أن تتخذ شكل المنح لا القروض، ولا بد أن تفي بلدان الشمال العالمي بالتزاماتها بأن تقدم نسبة 0,7 في المائة من دخلها القومي الإجمالي كمساعدة إنمائية رسمية. وينبغي فصل التمويل المناخي عن المساعدة الإنمائية، نظراً لطابعه الأشبه بالتعويضات لا المساعدة المقدمة بشروط ميسرة؛

(ز) يقتضي مبدأ العدالة أن يعاد بشكل شامل تعريف مفهوم القدرة على تحمل الدين بحيث يتضمن الأبعاد الاقتصادية والاجتماعية والبيئية. فلا يمكن القول بأن الدين يمكن تحمله إذا كانت خدمته تفضي إلى وقوع انتهاكات لحقوق الإنسان أو تنال من الكرامة الإنسانية. ويجب أن تشمل تحليلات القدرة على تحمل الدين تقييمات لأثره على حقوق الإنسان، بحيث يُعترف بأن خدمة الديون تصبح غير مشروعة عندما تكون مفرطة بشكل لا يتناسب مع القدرة المالية أو عندما تستأثر بالموارد وتبعدها عن تمويل الالتزامات الأساسية الدنيا. وتنص المعايير الدولية على أن نسبة تتراوح بين 15 و20 في المائة من الإنفاق ينبغي أن تُخصص لتمويل التعليم والصحة، وعلى أن يُرصد ما لا يقل عن 7,5 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي لتحقيق التغطية الصحية الشاملة وما لا يقل عن 8,5 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي لتوفير الحماية الاجتماعية الأساسية. وخدمة الديون التي تمنع رصد هذه المخصصات تكون جائرة.

## باء - خاتمة

68- عملية إعادة التوجيه الجوهرية التي يلزم إجراؤها تجعل من إعمال حقوق الإنسان والتركيز على تقديم المساعدة، لا حماية الدائنين، في إطار مفهوم التعاون الدولي الهدفَ الأهم على الإطلاق للمساعدة والتعاون الدوليين. والهيكل الحالي، الذي شكّلته عمليات تاريخية أقصت الأقاليم المستعمرة والنساء، يستلزم إعادة بناء شاملة من خلال عمليات تشاركية ترسخ مبادئ الشرعية المالية في الولايات المؤسسية والأطر التشغيلية وآليات المساءلة.