

Distr.
GENERAL

A/50/433
18 September 1995
ARABIC
ORIGINAL: ENGLISH

الجمعية العامة



الدورة الخمسون
البند ١٠٨ من جدول الأعمال المؤقت*

منع الجريمة والعدالة الجنائية

تنفيذ قرار الجمعية العامة ١٥٩/٤٩ بشأن إعلان نابولي
السياسي وخطة العمل العالمية لمكافحة الجريمة المنظمة
عبر الحدود الوطنية

تقرير الأمين العام

المحتويات

الصفحة	الفقرات	
٢	٦- ١	أولا - مقدمة
٣	١١- ٧	ثانيا - الإجراءات التي اتخذتها لجنة منع الجريمة والعدالة الجنائية
٥	١٢-٢٧	ثالثا - الإجراءات المتخذة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الحدود الوطنية: أولوية عالمية
١١	٢٨-٧٢	رابعا - تنفيذ إعلان نابولي السياسي وخطة العمل العالمية لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الحدود الوطنية: الجوانب والطرائق البرنامجية
١٢	٣١-٣٩	ألف - تعزيز التعاون الدولي وإتاحة الفرصة لوضع اتفاقية أو اتفاقيات دولية لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الحدود الوطنية
١٥	٤٠-٥٤	باء - زيادة المعارف الموثوقة
٢٠	٥٥-٦٤	جيم - المساعدة في المجالين التشريعي والتنظيمي
٢٣	٦٥-٧٢	دال - التعاون التقني
٢٥	٧٣-٧٥	خامسا - الاستنتاجات

أولا - مقدمة

١ - اعتمد المؤتمر الوزاري العالمي المعني بالجريمة المنظمة عبر الحدود الوطنية، الذي انعقد في نابولي، إيطاليا، في الفترة من ٢١ إلى ٢٣ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٩٤، عملا بقرار المجلس الاقتصادي والاجتماعي ٢٩/١٩٩٣، بالإجماع إعلان نابولي السياسي وخطة العمل العالمية لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الحدود الوطنية (A/49/748)، المرفق، الجزء الأول، ألف)، اللذين أقرتهما الجمعية العامة في قرارها ١٥٩/٤٩ المؤرخ ٢٣ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٤. وقد حثت الجمعية الدول على تنفيذ إعلان نابولي السياسي وخطة العمل العالمية على وجه السرعة.

٢ - وطلبت الجمعية العامة إلى الأمين العام أن يحيل إعلان نابولي وخطة العمل العالمية إلى لجنة منع الجريمة والعدالة الجنائية لاتخاذ الإجراء الملائم، مع التوصية بإعطاء أولوية أعلى لبرنامج الأمم المتحدة لمنع الجريمة والعدالة الجنائية في إطار الأمم المتحدة. وطلب من اللجنة أن تبقي تنفيذ إعلان نابولي السياسي وخطة العمل العالمية قيد الاستعراض المنتظم.

٣ - وفي قرار منفصل، أعرب المؤتمر الوزاري العالمي عن تقديره لاقتراحات حكومة إيطاليا الداعية إلى تنظيم فرقة عمل دولية واستضافتها، دون أن تتحمل الأمم المتحدة أي تكاليف، وبالتشاور مع برنامج منع الجريمة والعدالة الجنائية، وذلك قصد وضع مقترحات حول جدوى إنشاء مركز دولي لتدريب الموظفين المعنيين بإنفاذ القانون والعدالة الجنائية. وأحاط المؤتمر علما بعرض الحكومة الإيطالية استضافة المركز وتوفير الموارد التنظيمية والوظيفية له، ودعا الحكومة الإيطالية إلى تقديم نتائج أعمال فرقة العمل إلى لجنة منع الجريمة والعدالة الجنائية في دورتها الرابعة.

٤ - وفصل إعلان نابولي السياسي وخطة العمل العالمية تدابير محددة من المقرر بلورتها وتنفيذها، لزيادة فعالية تدابير مكافحة الجريمة المنظمة وتعزيز التعاون الدولي. وترمي هذه التدابير إلى زيادة مقدرة الدول على التصدي للتهديد المتزايد الناتج عن الجريمة المنظمة عبر الحدود الوطنية في مختلف أشكالها ومظاهرها الجديدة. وهي تستهدف أيضا تعزيز قدرة البلدان النامية والبلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية على مواجهة المشاكل الناجمة عن الجريمة المنظمة عبر الحدود الوطنية، وتمكينها من التعاون الفعال على المستويين الإقليمي والدولي.

٥ - وفي إعلان نابولي السياسي وخطة العمل، أوصي بشدة بمواصلة إيلاء الاهتمام، على سبيل الأولوية، بتعزيز التعاون الدولي في مكافحة الجريمة المنظمة عبرت الحدود الوطنية على جميع الصعد، في إطار برنامج الأمم المتحدة لمنع الجريمة والعدالة الجنائية. وأقر بأن الموارد القائمة غير كافية لتمكين البرنامج من دعم تكثيف الجهود على المستوى الوطني وزيادة التعاون الحكومي الدولي، وأوصي بإيلاء أولوية أعلى إلى أنشطة الأمم المتحدة في مجال مكافحة الجريمة، من خلال تزويد البرنامج بالموارد الكافية كيما يضطلع بولايته ومسؤولياته.

٦ - وهذا التقرير مقدم عملاً بقرار الجمعية العامة ١٥٩/٤٩ بشأن إعلان نابولي السياسي وخطة العمل العالمية لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الحدود الوطنية. وهو يركز على بعض جوانب التنفيذ والإجراءات المطلوب اتخاذها من الدول والأمم المتحدة، فضلاً عن طرائق هذا التنفيذ، عملاً بقرار الجمعية العامة ١٥٩/٤٩ والفقرة ٤٥ من إعلان نابولي السياسي وخطة العمل العالمية.

ثانياً - الإجراءات التي اتخذتها لجنة منع الجريمة والعدالة الجنائية

٧ - ناقشت لجنة منع الجريمة والعدالة الجنائية في دورتها الرابعة المعقودة في فيينا في الفترة من ٣٠ أيار/مايو إلى ٩ حزيران/يونيه ١٩٩٥ مسألة تنفيذ إعلان نابولي السياسي وخطة العمل العالمية، وشرعت في عملية تشجيع الدول الأعضاء على السير في ذلك الاتجاه وتحديد المجالات التي ينبغي توجيه الاهتمام إليها. ولدى نظر اللجنة في أنسب السبل والطرائق الممكنة لمتابعة ولاية رصد وترويج هذا التنفيذ التي أحالتها الجمعية العامة في القرار ١٥٩/٤٩، أفادت اللجنة من توصيات مؤتمر الأمم المتحدة التاسع لمنع الجريمة ومعاملة المجرمين المعقود في القاهرة في الفترة من ٢٩ نيسان/أبريل إلى ٨ أيار/مايو ١٩٩٥. وكان المؤتمر قد ناقش المسألة بالتفصيل واعتمد القرار ٣ المتعلق بالصكوك الدولية، مثل اتفاقية أو اتفاقيات لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الحدود الوطنية. ودعا المؤتمر للجنة في ذلك القرار إلى إعطاء أولوية للشروع في العملية التي طالب بها إعلان نابولي السياسي وخطة العمل العالمية، وذلك بالتماس آراء الحكومات بشأن ملاءمة وضع صكوك دولية جديدة، مثل اتفاقية أو اتفاقيات، وبشأن المسائل والعناصر التي يمكن أن تشملها تلك الصكوك. وطلب من اللجنة أيضاً أن تدرس ما إذا كان من المفيد أن تقترح على الحكومات قائمة بالمسائل أو العناصر التي يمكن تناولها في مثل تلك الصكوك؛ مع إيراد أمثلة محتملة لذلك في مرفق القرار السابق ذكره^(١). ونظر المؤتمر التاسع كذلك في مسألة الروابط بين جرائم الإرهاب والجريمة المنظمة عبر الحدود الوطنية، وهو الأمر الذي أعربت الدول الأعضاء تجاهه عن عميق قلقها في إعلان نابولي السياسي وخطة العمل العالمية (A/49/748، المرفق، الجزء الأول ألف، الفقرة ٢).

٨ - وبناءً على التوصية التي أصدرتها اللجنة في دورتها الرابعة، اعتمد المجلس الاقتصادي والاجتماعي القرار ١١/١٩٩٥ المؤرخ ٢٤ تموز/يوليه ١٩٩٥ بشأن تنفيذ إعلان نابولي السياسي وخطة العمل العالمية لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الحدود الوطنية. وأحاط المجلس علماً بتقرير الأمين العام بشأن المقترحات المتعلقة بالجوانب البرنامجية لإعلان نابولي السياسي وخطة العمل العالمية (E/CN.15/1995/2). ورحب المجلس مع التقدير بالتقرير الأولي لفرقة العمل الدولية المعنية بدراسة جدوى إنشاء مركز دولي لتدريب الموظفين المعنيين بإنفاذ القوانين والعدالة الجنائية (E/CN.15/1995/11)، وشجع حكومة إيطاليا وحكومات الدول الأخرى الأعضاء في فرقة العمل على مواصلة عمل الفرقة، بغية إبلاغ الجمعية العامة بالنتائج في دورتها الخمسين. وطلب المجلس إلى الأمين العام الشروع في عملية التماس آراء الحكومات بشأن إمكانية صوغ صكوك دولية، مثل اتفاقية أو اتفاقيات لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية والآثار التي قد تترتب على هذه الصكوك. وبشأن المسائل والعناصر التي يمكن أن تشملها، عملاً بإعلان نابولي السياسي وخطة العمل العالمية. وبناءً على هذا الطلب، وجه مكتب الأمم المتحدة في فيينا مذكرة شفوية، مؤرخة في أيلول/سبتمبر ١٩٩٥، إلى

الحكومات عن طريق بعثاتها الدائمة في فيينا أو في نيويورك. وفي نفس القرار ١١/١٩٩٥ أيضا، قرر المجلس أن ينشئ، في إطار اللجنة في دورتها الخامسة، فريقا حكوميا دوليا عاملا مفتوح العضوية، للنظر في جملة أمور، في آراء الحكومات بشأن هذه المسألة.

٩ - ومن أجل مساعدة المجتمع الدولي على زيادة معرفته بالمنظمات الإجرامية وديناميتها، طلب المجلس الى الأمين العام أن يعمد الى جمع وتحليل المعلومات عن هياكل الجريمة المنظمة عبر الحدود الوطنية ودينامياتها وعن أساليب استجابة الدول لهذه المشكلة. وسوف يستند تحليل هذه المعلومات الى خبرات الدول الأعضاء وتجاربها، ويتعين بمساهمات من الحكومات. ويمكن أن تشمل هذه المساهمات عملا جماعيا يقوم به خبراء مؤهلون على مستوى رفيع، والمنظمات ذات الصلة والأفراد، ويضع في الاعتبار ما أنجز من عمل في هذا المجال. وسوف ينظر الفريق الحكومي الدولي العامل المفتوح العضوية، المقرر إنشاؤه في الدورة الخامسة للجنة، في نتائج تحليل المعلومات التي طلب من الحكومات تقديمها الى الأمانة العامة في المذكرة الشفوية المذكورة أعلاه. وفي حكم يتصل بهذا الشأن، طلب المجلس الى الأمين العام أن يعرض على الدول الأعضاء أثناء الدورة الخامسة للجنة اقتراحا للنظر فيه، يتعلق بإنشاء مجمع مركزي للتدابير التشريعية والتنظيمية القائمة وللمعلومات عن الهياكل التنظيمية التي تستهدف مكافحة الجريمة المنظمة عبر الحدود الوطنية، بغية جعل هذه المعلومات متاحة للدول الأعضاء.

١٠ - وفيما يتعلق بتقديم المساعدة العملية الى الدول الأعضاء التي تطلبها، طلب المجلس الى الأمين العام أن يعرض على اللجنة، عند الاقتضاء، مقترحات محددة بغرض الموافقة عليها، من أجل وضع نماذج عملية ومبادئ توجيهية للتشريع الموضوعي والاجرائي. والقصد من ذلك هو مساعدة البلدان النامية والتي هي في مرحلة الانتقال على مراجعة تشريعاتها وتقييمها، وعلى تخطيط الاصلاحات وتنفيذها. وسوف توضع هذه النماذج والمبادئ استنادا الى تجارب الدول وخبراتها، مع الاستعانة بالمساهمات من المنظمات ذات الصلة. وطلب المجلس ايضا الى الأمين العام أن يقدم الخدمات الاستشارية والمساعدة التقنية الى الدول الأعضاء التي تطلبها، في مجالات تقدير الاحتياجات، وبناء القدرات والتدريب، وكذلك في مجال تنفيذ إعلان نابولي السياسي وخطة العمل العالمية. وطلب المجلس كذلك الى الأمين العام أن يستعين بمن تزكاهم الدول الأعضاء من الخبراء ذوي الخبرة الواسعة في ميدان منع الجريمة المنظمة عبر الحدود الوطنية ومكافحتها، والذين يمكن اللجوء اليهم فيما يتصل بأنشطة التعاون التقني. وطلب مكتب الأمم المتحدة في فيينا من الدول الأعضاء تزويده بأسماء الخبراء بغية إعداد جدول يمكن اللجوء اليه حينما يتعلق الأمر بطلبات تقديم الخدمات الاستشارية والمساعدة العملية.

١١ - ومتابعة للتوصيات الواردة في إعلان نابولي السياسي وخطة العمل العالمية فيما يتعلق بمنع غسل الأموال ومكافحته وباستخدام عائدات النشاط الإجرامي، طلب المجلس الى الأمين العام أن يسعى الى تحقيق التعاون والى تضافر الجهود مع المنظمات والهيئات الدولية والعالمية والإقليمية التي تضطلع بدور نشط في مكافحة غسل الأموال. والقصد من التعاون وتضافر الجهود هو تعزيز الاستراتيجيات التنظيمية والإنفاذية المشتركة في هذا المجال، ومساعدة الدول، بناء على طلبها، على صوغ المعاهدات وتطوير البنى الأساسية

للعدالة الجنائية، وتقديم المساعدة التقنية. وطلب المجلس كذلك الى الأمين العام أن يقوم، حسب الاقتضاء، بإعداد أدلة ملائمة بالاستعانة بخبرات الدول الأعضاء والمنظمات الأخرى ذات الصلة، مع مراعاة الاختلافات بين النظم القانونية، ومع الاستفادة من خبرات معاهد برنامج الأمم المتحدة لمنع الجريمة والعدالة الجنائية والهيئات ذات الصلة التابعة له.

ثالثاً - الإجراءات المتخذة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الحدود

الوطنية: أولوية عالمية

١٢ - أعلنت الدول الـ ١٤٢ التي حضرت المؤتمر الوزاري العالمي المعني بالجريمة المنظمة عبر الحدود الوطنية، إرادتها السياسية وتصميمها القوي فضلاً عن التزامها الذي لا لبس فيه، فيما يتعلق بضمان التنفيذ التام والسريع للإعلان السياسي وخطة العمل العالمية، مستجيبة بذلك لحالة الاستعجال وللاهتمام ذي الأولوية اللذين تنيطهما بإجراءات مكافحة الجريمة عبر الوطنية المنظمة. ولم يكن مؤتمر نابولي هو المحفل الوحيد الذي أعرب فيه عن قلق الدول الجماعي، وإنما كان ذروة للجهود المبذولة على الصعيد الدولي. فقد أفضى نمو الجريمة عبر الوطنية المنظمة وتوسعها في الأنشطة وفي عبور الحدود الجغرافية، إلى إدراك أن إجراءات مكافحتها يستحيل أن تنحصر في المستوى الوطني أو في ترتيبات تتخذ بين عدد محدود من الدول. بل أنه يجب أن توضع في الحسبان عند الاضطلاع بهذه الجهود الحالة السياسية الراهنة وسهولة عبور المجموعات الإجرامية المنظمة للحدود واستغلالها للجهود التي ترمي إلى تقريب البلدان بعضها من بعض وإلى زيادة حرية حركة البضائع ورؤوس الأموال والخدمات والناس. كما أن هذه الجهود يجب أن تهيأ بحيث تلائم حقيقة أن مرتكبي الجرائم عبر الوطنية المنظمة يستخدمون التكنولوجيات الحديثة أتم استخدام، فيزيدون من تعقدها وتنوعها ويتخطون قدرة الكثير من البلدان على مواجهتهم. فالمجموعات الإجرامية المنظمة مستعدة، في بحثها عن الفرص والأسواق الجديدة، لإجراء استثمارات ضخمة في الأجهزة والموارد البشرية على السواء، ولديها الإرادة اللازمة لفرض نفسها باستخدام قدرتها المالية الهائلة، إضافة إلى استخدام أساليب أخرى أعنف لإزالة المنافسة. وعلاوة على ذلك، أدرك المجتمع الدولي أن عائدات الإجرام التي توجه نحو الاقتصاد المشروع تعرض الاستقرار والنمو الماليين لخطر جسيم. وقد ساهمت توقعات تغلغل المجموعات الإجرامية المنظمة في قطاعات ذات أهمية حاسمة من اقتصادات البلدان النامية والبلدان التي تمر بمرحلة انتقالية، وتوصل هذه الجماعات إلى التحكم بالمصالح في هذه القطاعات، في رفع درجة الوعي وزيادة القلق بين الحكومات، وخاصة إزاء تضافر الجهود من أجل إعادة التشكيل الاقتصادي على أساس مبادئ السوق الحرة.

١٣ - تلك هي الخلفية التي بدأ إزاءها قادة العالم إدراج الإجراءات المنسقة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الحدود الوطنية في مرتبة عالية من خططهم. وقد أولت الدول الصناعية الرئيسية السبع، في اجتماع القمة الذي عقده في نابولي في تموز/يوليه ١٩٩٤، اعتباراً خاصاً لمجابهة المجتمع الدولي للجريمة المنظمة عبر الحدود الوطنية ولغسل الأموال. فقد أعرب رؤساء دول وحكومات البلدان الصناعية الكبيرة السبعة ورئيس اللجنة الأوروبية، في بيان القمة التي عقدها، عن شعورهم بخطر نمو الجريمة المنظمة عبر

الحدود الوطنية، واستعمال الأرباح غير المشروعة للسيطرة على التجارة المشروعة. وذهبوا إلى أن هذه مشكلة عالمية تستهدف فيها المنظمات الإجرامية، على نحو متزايد، البلدان التي تمر بمرحلة انتقالية. وأعربوا أيضا عن تصميمهم على تعزيز التعاون الدولي لمعالجة هذه الحالة، ورحبوا بالمؤتمر الوزاري العالمي المعني بالجريمة المنظمة عبر الحدود الوطنية، المقرر عقده في نابولي. وفي بيان الرئيس، أكد رؤساء دول وحكومات مجموعة السبعة أن الجريمة المنظمة والاتجار بالمخدرات يشكلان تهديدا للحياة السياسية وكذلك للحياة الاقتصادية والاجتماعية. واتفقوا، إذ طالبوا بزيادة التعاون الدولي، على أن عقد المؤتمر الوزاري العالمي هو مناسبة في غاية الأهمية للمضي قدما في هذا التعاون.

١٤ - وخلال الاحتفال بالذكرى السنوية الخمسين للأمم المتحدة، الذي جرى في سان فرانسيسكو يوم ٢٦ حزيران/يونيه ١٩٩٥، دعا رئيس الولايات المتحدة الأمريكية، إلى قيام اتفاق ضمن المجتمع الدولي على خطة جديدة للأمم المتحدة تفضي إلى زيادة الثقة بالأمم المتحدة وزيادة دعمها، وإلى النهوض بالسلام والرخاء خلال الـ ٥٠ سنة المقبلة. كما دعا الرئيس كلينتون، إذ حدد المجالات التي ينبغي للأمم المتحدة أن تزيد اهتمامها بها، إلى "تقديم الدعم، من خلال الأمم المتحدة، لمكافحة قوى التفكك الناجمة عن فعل الإنسان أو فعل الطبيعة، من عصابات الإجرام وعصابات الاتجار بالمخدرات إلى الأمراض الجديدة والغابات الآخذة في التلاشي. فهذه القوى تعبر الحدود كيفما تشاء. والأمم تستطيع، ويجب عليها، أن تواجهها منفردة، ولكننا نعلم، وهذا أمر أكدته مؤتمر القاهرة مجددا، أن المواجهة الأشد فعالية تتطلب تعاوننا وتساندا دوليين قويين".

١٥ - وفي بيان الرئيس عن اجتماع القمة، الذي عقد في هاليفاكس، في عام ١٩٩٥، أعلنت مجموعة السبعة أن "المنظمات الإجرامية عبر الوطنية تشكل تهديدا متزايدا لأمن دولنا. فهي تقوض سلامة النظم المالية، وتولد الفساد، وتضعف النظم الديمقراطية الناشئة والبلدان النامية في أنحاء العالم. ولمجابهة أنشطتها الإجرامية بفعالية، سنعمل على تقوية المؤسسات القائمة وتعزيز التعاون فيما بيننا، وتبادل المعلومات، وتقديم المساعدة إلى الدول الأخرى". واتفق رؤساء دول وحكومات مجموعة السبعة على أن يتعاونوا بصورة أوثق فيما بينهم، ومع الآخرين، من أجل ضمان عدم فرار أعضاء المنظمات الإجرامية عبر الوطنية عن طريق عبور الحدود. وشجعوا جميع الحكومات على الانضمام إلى الاتفاقيات الدولية ذات الصلة وتنفيذها، وعلى تنفيذ توصيات فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية. وقالوا إنهم يدركون أن النجاح النهائي يتطلب من جميع الحكومات كفالة اتخاذ تدابير فعالة لمنع غسل الأموال العائدة من الاتجار بالمخدرات والجرائم الخطيرة الأخرى. ومن أجل تنفيذ التزاماتهم بمكافحة الجريمة المنظمة عبر الحدود الوطنية، أنشأوا فريقا من الخبراء البارزين عهدوا إليه بولاية مؤقتة هي دراسة الترتيبات القائمة حاليا للتعاون على الصعيدين الثنائي والمتعدد الأطراف، من أجل تحديد الثغرات والخيارات المهمة لغرض تحسين التنسيق وتقديم اقتراح بالإجراءات العملية التي يتعين اتخاذها لسد هذه الثغرات.

١٦ - وأفصحت الدول، في إعلان نابولي السياسي وخطة العمل العالمية، عن تصميمها على توحيد قواها وعلى الكفاح سويا ضد توسع الجريمة عبر الوطنية المنظمة وتنوعها. وأفادت بأنها تدرك، رغم ما تحقق

مؤخرا من نجاح، أنه لا بد من مواصلة تطوير الاستراتيجيات المنسقة وأشكال التعاون الدولي الأخرى. ولاحظت الدول والقلق يساورها أن الجريمة المنظمة عبر الحدود الوطنية تهدد النمو الاجتماعي والاقتصادي للبلدان النامية والبلدان المارة بمرحلة انتقال ومؤسساتها وأكدت أنه ينبغي للمجتمع الدولي أن يساعد هذه البلدان في جهوداتها الرامية إلى تمكين مؤسساتها المختصة بالعدالة الجنائية من منع الجريمة المنظمة عبر الحدود الوطنية ومكافحتها على نحو واف؛ ولاحظت أن مكافحة الجريمة المنظمة عبر الحدود الوطنية ينبغي أن تحظى من الدول وجميع المنظمات العالمية والإقليمية المختصة بألوية عليا، مع الدعم اللازم من عامة الجمهور ووسائل الاعلام وأوساط الأعمال والمؤسسات والمنظمات غير الحكومية. وقد انتهت الدول إلى هذه الاستنتاجات وأعلنت تصميمها على اتخاذ الإجراءات المحددة في إعلان نابولي السياسي وخطة العمل العالمية، مؤكدة، مجددا، المسؤولية المناطة بالأمم المتحدة في مجال منع الجريمة والعدالة الجنائية، ومعرفة بالحاجة إلى تعزيز دورها في صوغ برنامج عمل شامل لمنع ومكافحة الجريمة عبر الوطنية المنظمة.

١٧ - ولقد مكن من صدور إعلان نابولي السياسي وخطة العمل العالمية وجود إرادة سياسية جماعية لمعالجة المشكلة على الصعيد العالمي، وتوافق الآراء على ما يلزم عمله، والاعلان وخطة العمل يشهدان بهذه الإرادة. ويأتي توافق الآراء المشار إليه نتيجة وذرورة، ليس فقط لإدراك الآثار العالمية للمشكلة، بل كذلك لعملية طويلة تتمثل في تلاقي وتوازن المصالح والادراكات الوطنية، فضلا عن الإدراك التام للاحتياجات والقدرات المختلفة. ففي الماضي، كانت الجريمة المنظمة تعتبر من المشكلات التي تواجه البلدان المتقدمة النمو، فلم تلق، بالتالي، إلا اهتماما ضئيلا من البلدان النامية التي كانت لديها أولويات أخرى أشد استعجالا. وعندما بدأت الجريمة المنظمة تعبر الحدود وتتحول إلى تهديد وخطر يحيقان بالبلدان النامية، تغير نطاق المشكلة تغيرا أساسيا. وما لبثت التغيرات التي حصلت في البيئة السياسية مع ظهور الدول المستقلة حديثا ودخولها في مرحلة الانتقال الاقتصادي والسياسي، أن تراءت للمجموعات الإجرامية على هيئة فرص متزايدة للتوسع والتنوع، فأضافت إلى المسألة بعدا جديدا. وازداد الاهتمام والقلق لدى البلدان النامية والبلدان المارة بمرحلة تحول، وأصبحت مسألة الجريمة المنظمة عبر الحدود الوطنية من أولوياتها، لأن آثار هذه الجريمة زادت من صعوبة العمل على تحقيق الأولويات الإنمائية المعلقة.

١٨ - ونشأت حالة جديدة كذلك بالنسبة إلى البلدان المتقدمة النمو. ففي الماضي القريب، كانت الغالبية من إجراءات مكافحة الجريمة المنظمة تصمم وتتخذ ضمن حدود هذه البلدان، أو بالتعاون مع بلدان أخرى ذات قدرات وادراكات مماثلة؛ إلا أن اشتداد الطابع عبر الوطني وازدياد التوسع أفضيا إلى جعل أنشطة المجموعات الإجرامية المنظمة تعصي على التكهن، وأوجدا صعوبات تضعف من فعالية إنفاذ القوانين والتعاون القضائي. ثم أن الأبعاد الجديدة للجريمة عبر الوطنية المنظمة تتطلب مزيدا من الموارد للتوسع في اتفاقات التعاون، علاوة على استلزامها تقنيات وقدرات جديدة في مجال إنفاذ القوانين. إلا أن امتلاك البلدان المتقدمة النمو، بالفعل، للهيكل الأساسية والمعارف الحاسمة الأهمية اللازمة لاستجماع الموارد الضرورية ولزيادة الفعالية والكفاءة إلى الحد الأقصى، توجد البلدان النامية والبلدان المارة بمرحلة انتقالية في حالة بالغة الصعوبة تتمثل في أن المجموعات الإجرامية المنظمة تستطيع أن تبرزها بسهولة. فمجاهاة هجمات جماعات الجريمة عبر الوطنية المنظمة تتطلب تنوع الموارد الشحيحة، وتأخير بلوغ الأهداف

والغايات الإنمائية الأخرى، بل تعريضها للمخاطر. ويضاف إلى ذلك أن البلدان النامية والبلدان المارة بمرحلة انتقال تجد نفسها، على نحو متزايد، في مأزق. فسعيها جاهدة نحو تحقيق التنمية والنمو وفقا لمبادئ السوق الحرة معرض لخطر الآثار المباشرة وغير المباشرة للجريمة المنظمة عبر الحدود الوطنية، في حين أن محدودية فعالية جهودها، الناجمة عن نقص الموارد اللازمة، كثيرا ما يعزى إليها أنها تضعف حوافز الاستثمار والمساعدة الخارجيين اللذين تمس الحاجة اليهما.

١٩ - وإن لتوافق الآراء والإرادة السياسية الجماعية، اللذين يظهران في إعلان نابولي السياسي وخطة العمل العالمية، وكذلك نتائج الأحداث الأخرى المذكورة سالفا، أهمية عظيمة بالنسبة إلى الإجراءات التي سيتخذها المجتمع الدولي مستقبلا ضد الجريمة المنظمة عبر الحدود الوطنية. ويتسم بالقدر نفسه من أهمية الزخم المتجمع بفضل الثبات والتواتر اللذين أعلن بهما توافق الآراء والإرادة السياسية الجماعية خلال العامين الماضيين. فهذا الزخم وهذا التوافق شرطان لا بد من استيفائهما لكي تتخذ الإجراءات شكلا نهائيا ولكي تتحقق الآثار المتوخاة ضمن أقصر مهلة ممكنة، وذلك أمر مهم بسبب سرعة نمو وتوسع الجريمة عبر الوطنية المنظمة. وينبغي للمجتمع الدولي أن يبدأ باتخاذ خطوات حاسمة يتقدم بها نحو تنفيذ السياسات والتدابير التي قررها في إعلان نابولي السياسي وخطة العمل العالمية، مستندا إلى هذا الزخم ومستمرا فيه أيضا.

٢٠ - وستكون إجراءات مكافحة الجريمة عبر الوطنية المنظمة أشد فعالية لو كانت جماعية، ولو كان تخطيطها وتنفيذها ممارسة مكرسة لدى كل المساهمين في عملية بناء توافق الآراء وفي تكوين إرادة سياسية جماعية قوية. ففي إعلان نابولي السياسي وخطة العمل العالمية، اعترفت الدول بأنها، مع إدراكها للمضاعفات العالمية الناجمة عن الجريمة المنظمة، تسلم بأن الضرورة تقتضي أن يختلف المنع والمكافحة من دولة إلى أخرى، ومن منطقة إلى أخرى، وأن يقوموا على إدخال التحسينات على القدرات الوطنية وزيادة المعرفة وتقاسم الخبرات بشأن الجماعات الإجرامية المنظمة. وهذه التغييرات التي تعين على الصعيدين الدولي والإقليمي هي أمور طبيعية بالنظر إلى اختلاف مظاهر ودرجات نمو الجماعات الإجرامية المنظمة وأنشطتها. وفوق ذلك، لا بد للاختلافات بين البلدان في درجات تطور المؤسسات والقدرات المالية من أن تؤثر في مواجهاتها للمشكلة. وحيث تقل الأموال وتعدد الأولويات المتنافسة، لا مفر لمشكلة الجريمة عبر الوطنية المنظمة، ولآثارها الحالية، من أن تؤثر في توجيه القرارات التي يتخذها صانعو السياسات بشأن تخصيص الموارد.

٢١ - إلا أنه بالإضافة إلى الآثار العالمية المعترف بها للجريمة المنظمة عبر الحدود الوطنية، فإنها أظهرت قدرتها على نقل عملياته عبر الحدود، من أجل تقليل مخاطرها إلى الحد الأدنى وزيادة فرصها إلى أقصى حد، ولتحقيق الاستفادة الكاملة من الثغرات في الاستجابات الوطنية وفي التعاون الدولي. وعلاوة على ذلك، فإن الجريمة المنظمة عبر الحدود الوطنية قد أظهرت قدرتها واستعدادها للاستفادة من النمو الاقتصادي ومن الجهود التي تستهدف الإصلاح الاقتصادي والتحول إلى القطاع الخاص في البلدان النامية والبلدان التي

تمر بمرحلة انتقالية، ويرجع ذلك بالدرجة الأولى الى الاختلافات بين سرعة سير هذه العمليات وسرعة إنشاء أو تعزيز المؤسسات المختصة.

٢٢ - ونتيجة لذلك، قد تتغير البارامترات الحالية بسرعة أعلى من قدرة الآليات القائمة على الاستجابة على النحو الكافي. وفي مثل هذه الحالات، قد تضيع أية فرصة لاتخاذ إجراء وقائي وقد يصبح التحكم أمرا بالغ الصعوبة، الأمر الذي يؤدي الى زيادة شدة الضغوط على الموارد المحدودة والمؤسسات غير المتمرسه. ومن ثم، فإنه من الأهمية بمكان توخي وجهة نظر عالمية ومنظور طويل الأجل عند وضع السياسات الوطنية وآليات التعاون الإقليمي لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الحدود الوطنية. وبالإضافة الى ذلك، يلزم أن يكون هناك قاسم مشترك يمكن أن تقاس عليه الإجراءات المتخذة بغية كفاءة الاستمرارية والاتساق، فضلا عن مواصلة السعي نحو تحقيق الأهداف المشتركة.

٢٣ - وأهمية إعلان نابولي السياسي وخطة العمل العالمية، إذا نظر اليهما في سياق المبادرات التي اتخذت منذ اعتمادهما، تكمن في أنها أظهرت أن المجتمع الدولي قد توصل الى اتفاق بشأن مجموعة أساسية من الأهداف المشتركة وبشأن العناصر الأساسية للطرائق اللازمة لبلوغها. بيد أنه يلزم الاضطلاع بقدر أكبر كثيرا من الجهد لإعمال هذا الاتفاق الأساسي عن طريق تنفيذه تنفيذا متسقا ومنسقا. ويستند هذا الاتفاق على ما يبدو الى فهم أن المشكلة تمثل تهديدا بنفس القدر لجميع بلدان العالم، وأن البلدان التي لديها صعوبات في رفع مستوى آلياتها ذات الصلة الى المستوى المطلوب لاتخاذ إجراءات فعالة من أجل منع آثارها والتصدي لها ستحصل على مساعدات من البلدان التي تكون في وضع يسمح لها بذلك. بيد أنه في مواجهة مشكلة بانتشار وخطورة الجريمة المنظمة عبر الحدود الوطنية، كثيرا ما يكون هناك اتجاه نحو سيادة شعور بالقلق إزاء إمكانية تقليل أثرها على الصعيد الوطني. ويصبح هذا الاتجاه أكثر انتشارا عند النظر الى بعض الأنشطة التي تمارسها الجريمة المنظمة عبر الحدود الوطنية والتي تنطوي على العنف، وبالتالي، تجتذب انتباه الجمهور من خلال ما تحصل عليه من تغطية إعلامية. وعلاوة على ذلك، فإن الحكومات يقلقها تزايد مشاركة الجريمة المنظمة عبر الحدود الوطنية في الأعمال التجارية غير المشروعة، التي تقترب بحاجة الجماعات الإجرامية المنظمة الى إيجاد وسائل لغسيل حصائلها غير المشروعة.

٢٤ - ومن خصائص هذا الإحساس بالقلق الاتجاه نحو تجاهل الفوائد التي يمكن أن تتحقق من بناء توافق الآراء والمحافظة على استدامته، والاعتماد على القدرات الفردية من أجل إحراز تقدم بمعدل يفترض أنه أسرع. ويمكن أن يكون الإجراء المتخذ في هذا الصدد مماثلا للإجراء الذي يتخذ غالبا على الصعيد الإقليمي، من حيث تجانس التصورات والأولويات والاحتياجات والأهداف العاجلة، فضلا عن التكافؤ النسبي في قدرات الهياكل الأساسية. وعلى الأجل القصير، قد تكون فعالية هذا الإجراء واضحة وقد تشجع الحاجة الملحة الى تحقيق نتائج ملموسة وواضحة. إلا أن الصبغة العالمية للمشكلة في حالة الجريمة المنظمة عبر الحدود الوطنية تقتضي في نهاية المطاف نهجا عالميا وحلولا عالمية. وقد كانت المبادرات الإقليمية فعالة في تلبية الاحتياجات العاجلة وتمهيد الطريق أمام النهج العالمية المتبعة تجاه كثير من القضايا. فهذه المبادرات، على أي حال، تستند الى ذات المبادئ وتوافق الآراء الذي ينبغي أن يميز الإجراءات العالمية

ويمكن أن يجعلها فعالة. إلا أن بناء توافق الآراء في السياق الإقليمي يمكن أن يكون أيسر من أكله وأكثر استدامة للأسباب السالفة الذكر.

٢٥ - وقد يبدو أن الإجراءات المتخذة استجابة للشعور بضيق الصدر إزاء عملية بناء توافق الآراء على الصعيد العالمي بدأت تفتح آفاقاً جديدة وتضع معايير عالية للإنجاز. وفي هذا الصدد، قد تكون الجهود المبذولة للتخطيط لهذه الإجراءات وتنفيذها مفيدة في الإشارة إلى الأسلوب المثالي لبلوغ الأهداف القصوى في أقصر وقت ممكن، وبذلك تعمل كدليل ومقياس للنجاح. ومع ذلك، قد يؤدي سير الإجراءات بسرعات متباينة إلى توسيع الفجوات بدلاً من تضييقها وسدها تماماً، ولا سيما بالنظر إلى طابع المرونة الذي تتسم به الجريمة المنظمة عبر الوطنية وقدرتها على التنوع. وقد يترتب على الاختلافات في الرأي والمنظور احتمال التهوين من شأن المسألة وتعقيدها في مناقشات مطولة، الأمر الذي يؤدي في نهاية المطاف إلى إبطاء السرعة المرجوة، إن لم يعرض فعالية الإجراءات ذاته للخطر. وبالرغم من الأهمية الكبيرة لما يمكن أن يسببه ضغط الأنداد في سياق الأطر المؤسسية، فإن احتمال وجود تصورات خاطئة فيما يتعلق بالأهداف النهائية وسبل تحقيقها قد يكون كبيراً جداً بالنظر إلى ما للجريمة المنظمة عبر الحدود الوطنية من آثار وما تشكله من تهديد بالنسبة للبلدان المتقدمة النمو والنامية على السواء.

٢٦ - وسيطلب الأمر تقدم سير الإجراءات الفعالة على الصعيد العالمي بنفس المعدل، الذي سيلزم أن يتفق على سرعته بصورة جماعية. وفي هذه الحالة فقط يمكن أن هناك التزام بالوفاء بالغايات وتحقيق الأهداف المشتركة. وبالنظر إلى تباين الحالات التي توجد فيها مختلف البلدان، ولا سيما من حيث القدرة والهيكل الأساسية، فإن هذه السرعة قد لا تكون حثيثة بالدرجة التي يودها المجتمع الدولي. وستكون هناك حاجة إلى وجود آلية تحدد في أقصر وقت ممكن الحالات التي يوجد فيها بطء وتحاول تصحيح الوضع عن طريق توفير المساعدة التقنية الملائمة. ومن شأن فعالية المساعدة التقنية أن تعزز بدرجة كبيرة عندما تكون الإجراءات المتخذة هي نتيجة لتوافق الآراء والالتزام الجماعي، حيث أن أهداف وطرائق هذه المساعدة ستكون هي نتاج عن الموافقة والاتفاق العام.

٢٧ - وتتوقف أيضاً فعالية إجراءات مكافحة الجريمة المنظمة عبر الحدود الوطنية على الصعيد العالمي على مدى تنسيقها، وعلى الأخص بالنظر إلى أن هذه الإجراءات من المؤكد أن تنطوي على تعاون تقني. ومن شأن التنسيق أن يكفل زيادة كفاءة استخدام الموارد وأن يعزز بدرجة كبيرة أثر المساعدة التقنية، ليس فقط بتوجيهها إلى المجالات التي تشتد الحاجة إليها فيها، بل أيضاً لإقامة صلة دائمة بين الاحتياجات التي يلزم الوفاء بها والمساهمات المقدمة من أجل تحقيق الأهداف والغايات المشتركة، والإبقاء على هذه الصلة. ويتطلب التنسيق، الذي ينبغي أن يعتبر جزءاً لا يتجزأ من الإجراءات الفعالة، تدفقاً مستمراً من المعلومات الموثوقة، واستعداد جميع الأطراف المعنية للإعتماد على هذه المعلومات والإسهام في توفيرها، واستعداد البلدان والوكالات المانحة بصفة خاصة لتوجيه الموارد نحو ما قد ينشأ من احتياجات.

رابعاً - تنفيذ إعلان نابولي السياسي وخطة العمل
العالمية لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الحدود
الوطنية: الجوانب والطرائق البرنامجية

٢٨ - من شأن تنفيذ إعلان نابولي السياسي وخطة العمل العالمية أن يتطلب قدراً كبيراً من الجهد والاستثمار من جانب الدول والأمم المتحدة، وكذلك من جانب المنظمات الحكومية الدولية وغير الحكومية. وبغية زيادة أثر ما تتخذه لجنة منع الجريمة والعدالة الجنائية من إجراءات ملائمة إلى أقصى حد، وأيضاً لمساعدة الدول في توجيه جهودها ومواردها نحو تنفيذها على نحو أكثر كفاءة، قد يلزم تخطيط مسار عن طريق تحديد المجالات التي ينبغي فيها تركيز الاهتمام والتي يمكن أن تقدم فيها الأمم المتحدة إسهاماً مفيداً من خلال تخطيط وتنفيذ الأنشطة التنفيذية.

٢٩ - ونظراً لمحدودية الموارد، سيلزم أن تمضي عملية التنفيذ على مراحل يتفق عليها المجتمع الدولي. ويلزم أن يكون أساس هذا النهج التدريجي هو جهد متواصل ومتضافر للإبقاء على الزخم وزيادة قوة الدفع التي أوجدها إعلان نابولي السياسي وخطة العمل العالمية ولزيادة تعزيز توافق الآراء والإرادة السياسية اللذين جعلاهما أمراً ممكناً. وعند تخطيط المسار الذي سيتبع للتنفيذ الكامل، يلزم أخذ بعض العوامل الرئيسية بعين الاعتبار. فالتهديد الذي شكلته الزيادة الهائلة في الجريمة المنظمة عبر الحدود الوطنية في العقد الماضي لأمن الدول ذات السيادة واستقرارها الداخليين، وكذلك للأمن الدولي، أخذ في الزيادة وسيستمر في الزيادة ويصبح أكثر تهديداً إذا ما تأخر اتخاذ إجراءات متضافرة وحاسمة من جانب المجتمع الدولي. وفي حين أنه يلزم تركيز الجهود وتخطيط الإجراءات بأفضل وأكفأ أسلوب ممكن، فإن الأهداف النهائية المتمثلة في منع ومكافحة الجريمة المنظمة عبر الحدود الوطنية بجميع أشكالها وأبعادها على نحو فعال، ووقف توسعها على الصعيدين الوطني والدولي، ينبغي أن توجه الجهود ذات الصلة وأن تشكل المقياس الذي يقيم على أساسه مدى النجاح.

٣٠ - وعملاً بالولاية التي أناطتها الجمعية العامة في قرارها ١٥٩/٤٩ للجنة منع الجريمة والعدالة الجنائية، بدأت اللجنة في دورتها الرابعة تحركها في اتجاه رسم مسار التنفيذ. وفي قرار المجلس الاقتصادي والاجتماعي ١١/١٩٩٥، الذي اتخذ بناءً على توصية اللجنة، تم تحديد مجالات معينة لتحظى بالاهتمام على سبيل الأولوية. وبالإضافة إلى دراسة مدى ملاءمة وضع صكوك دولية، مثل اتفاقية أو اتفاقيات لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الحدود الوطنية، وبيان المسائل والعناصر التي يمكن أن تشملها تلك الصكوك، أولي الاهتمام على سبيل الأولوية لزيادة المعارف الموثوقة عن هياكل وديناميات الجريمة المنظمة عبر الحدود الوطنية، والتدابير التشريعية والتنظيمية، والتعاون التقني.

ألف - تعزيز التعاون الدولي وإتاحة الفرصة لوضع
اتفاقية أو اتفاقيات دولية لمكافحة الجريمة
المنظمة عبر الحدود الوطنية

٣١ - والمسؤوليات الجديدة التي يتعين على الحكومات أن تضطلع بها في ضوء تصاعد الجريمة المنظمة عبر الوطنية والمطالبة بوضع استراتيجيات عالمية لمكافحة تلتها الانتباه الى ضرورة وجود صكوك فعالة، مع مراعاة أن ثمة حاجة ماسة الى أقصى حد لاتباع نهج شامل متعدد الأطراف من أنهج التعاون الدولي في ميدان إنفاذ القوانين والعدالة الجنائية على صعيد محاربة الجريمة المنظمة عبر الحدود الوطنية. ومن شأن النهج الدولي ذي الفعالية الحقيقية أن يكون مؤلفا، اذا توخينا المثالية، من شبكة من الاتفاقات الثنائية والاقليمية والمتعددة الأطراف التي تكمل وتساند بعضها بعضا. والصيغ الثنائية والمتعددة الأطراف من التعاون تعد، في الواقع، صيغا ثنائية، لا صيغا منعية على نحو متبادل. ومع هذا، فإن مسألة ما اذا كان التعاون الدولي بوسعه أن يتطور بحيث يتيح تهيئة رد على منظمات الجريمة عبر الحدود الوطنية، يكون متناسبا مع التهديد الصادر عنها، تتوقف على قدرة الدول على تقبل الفكرة القائلة بأن نظم إنفاذ القوانين والعدالة الجنائية لم تعد من الشواغل الوطنية البحتة. واحتمالات التعاون تتوقف في نهاية المطاف، على ادراك أن النوع الجديد من التهديد يتطلب نوعا جديدا من الاستجابة، حيث يضطلع التعاون الدولي بدور رئيسي. والتجربة العملية توضح مدى أهمية وضع صكوك دولية من أجل تنفيذ استراتيجيات عالمية عند تناول القضايا ذات الطابع عبر الوطني. وهناك مثال لنجاح بالغ في هذا الشأن، هو اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الاتجار غير المشروع في المخدرات والمؤثرات العقلية لعام ١٩٨٨ (E/CONF.82/15، و Corr.2).

٣٢ - وينبغي أن تتضمن أهداف التعاون الدولي الرئيسية هدف تحقيق مزيد من التنسيق في نظم العدالة الجنائية، من خلال تحسين مستويات البلدان التي تتسم بوجود نظم أكثر ضعفا من نظم العدالة الجنائية بصفة عامة على أرضها، أو من خلال استحداث تشريعات وطنية تكون موجهة بصورة محددة نحو مناهضة الجريمة المنظمة. ومن الضروري ألا تكون هناك "دول تمثل ملاذا لمرتكبي الجرائم المنظمة"، كما أن من الضروري أن تتسم التشريعات الوطنية الموضوعة لمكافحة الجريمة المنظمة بالتوافق الى أقصى حد. والتناسق التام متعذر بالطبع في ضوء بعض من الأسباب المذكورة أعلاه. وهناك، مع هذا، مستوى من التناسق يستحسن وصفه بأنه "القابلية للتنفيذ مع القابلية للتدويل"، ومن شأن هذا التناسق أن يتيح استمرارية الاختلافات الوطنية في إطار التمكن مع ذلك من بلوغ درجة من التكامل تكفي للاضطلاع بعمل منسق فعالة ضد الجريمة عبر الحدود الوطنية. وكان ثمة تأكيد بأن "التحقيق في الجريمة عبر الوطنية سوف يتضمن، شأنه شأن مقاضاتها، ولايات قضائية عديدة وتعاوننا فيما بين الحكومات المختلفة. ومن الحري بنتائج هذه التحقيقات أن تكون قابلة للتداول، بقدر الإمكان، إن كان يراد منها النفع. والاجراءات المتبعة لا يلزم لها بالضرورة أن تكون متماثلة، وإن كان يتعين عليها أن تتضمن أحكاما لحماية المتهمين والحد من سلطة الشرطة وكفالة محاكم عادلة وتوفير سجون تليق بالإنسان^(٩). وعلى صعيد مكافحة الجريمة عبر الحدود الوطنية، يلاحظ أن ثمة أهمية كبيرة لتزايد القابلية للتداول والقدرة على استخدام المعلومات والأدلة عبر حدود الولايات الوطنية.

٣٣ - ولا يجوز النظر الى التعاون المتعدد الأطراف بوصفه مجرد توفيق بين مختلف الجهود الثنائية. فهو يعود، في حد ذاته، بمنافع كبيرة، كما يتضح من ترتيبات اقليمية كثيرة. ومن الممكن اعتباره، على صعيد العدالة الجنائية، مناظرا للنمو، على صعيد التكامل الاقتصادي والسياسي، بمختلف مناطق العالم، كما هو الحال في أوروبا الغربية والتعاون الاقليمي في المسائل القضائية والجنائية هو الصنو الطبيعي للجهود الرامية الى تحقيق اتحاد سياسي واقتصادي، حتى وإن كان ينطوي على بعض نواحي السيادة الوطنية، التي تعد أكثر حساسية وتعقيدا، ومن هذا المنطلق، يمكن النظر الى التعاون المتعدد الأطراف بوصفه منبثقا عن العمليات السياسية والاقتصادية الأوسع نطاقا، والتي تجري بمزيد من التواتر والسرعة، مع الاستناد رغم ذلك الى الاقرار بأن التوحيد التام للتشريعات الوطنية ليس ممكنا ولا منشورا. وكما سبق القول فإن نظم القانون الجنائي مكيفة بشكل دقيق لتناسب خصائص شتى البلدان بالتحديد. والمساس بهذا التوازن الحساس أمر غير جائز، إلا اذا كانت هناك فائدة كبيرة يسعى اليها^(٣).

٣٤ - ووضع صك دولي، من قبيل الاتفاقية، لا يخلو بالطبع من العقبات. والاتفاقية المتعددة الأطراف بوسعها أن توفر سبيلا لزيادة الموارد وحشد الدعم والعون المتبادلين، فيما يتعلق بما لا تستطيع الدول منفردة أن تضطلع به، ومع هذا، فإنه ينبغي التشديد على أن الاستجابات المتعددة الأطراف لا يمكن لها أن تكون مجددة إلا اذا قام كل طرف بتقديم تضحيات تتناسب مع حجم تضحيات الأطراف الأخرى. وتجنب عقبة من هذا القبيل يقتضي توفر التزام بالاضطلاع بأية اجراءات ضرورية مهما كانت تكاليفها. واتسام اتفاقية ما بالفعالية يتطلب من الدول أن تترابط، وأن تثبت بعد ذلك استعدادها وقدرتها فيما يخص الوفاء بالتزاماتها الواردة في هذه الاتفاقية. وكما سبق القول، يلاحظ أن مفهوم الاتفاقيات المتعددة الأطراف لن يصبح حقيقة واقعة إلا اذا كان معظم البلدان على استعداد لإعادة دراسة بعض الاجراءات القانونية العميقة الرسوخ، والاعتراف بأن طريقة عملها التقليدية ليست بالضرورة أفضل النهج أو أكثرها فعالية إزاء المشاكل التي نحن بصدد حلها^(٤).

٣٥ - ولعل من الصعوبات التي يثيرها صك جديد من هذا القبيل، مضمون الصك. وثمة اتفاقيات مشابهة، على صعيد الإرهاب والاتجار في المخدرات، كانت موجهة نحو نوع محدد من الجرائم. وبالتالي، فإن ثمة تساؤلا عما اذا كان الصك الدولي الجديد، الذي يتعلق بالجريمة المنظمة عبر الحدود الوطنية، ينبغي له أن يشمل تلك الأنشطة الاجرامية الكثيرة التي تقوم بها جماعات الجرائم المنظمة، أم ينبغي لها أن يركز على اسلوب استجابة البلدان لتهديد منظمات الجرائم عبر الحدود الوطنية. والمشكلة في التركيز على الجرائم هي أن هذه الجرائم واسعة النطاق بشكل بالغ، وأن من المتعذر وضع صك كامل الشمولية. وهذا يعني توجيه الانتباه الى الجانب الثاني، أي الى جانب مسؤوليات الحكومات عن مجابهة التحديات بشكل قوي، بناء على الخبرة التي تبلورت أثناء عملية وضع اتفاقية فيينا والتصديق عليها وتنفيذها، وابتداء من تلك الاقتراحات الموجودة بالفعل والمتصلة بطرق إنفاذ التشريعات والقوانين، التي وردت في الاتفاقية نفسها. ومدى الدعم الدولي لاتفاقية فيينا واسع النطاق بشكل فريد، فهناك أكثر من ١٠٠ دولة تعد أطرافا فيها. وهذه الاتفاقية قد أثرت على نحو كبير فيما يتصل بتهيئة اجراءات متناسقة لمكافحة الاتجار في المخدرات، مما يرجع الى التزام عد كبير من البلدان وتوافر ارادة سياسية لديه.

٣٦ - وهناك صعوبة أخرى تتمثل في أن وضع الاتفاقيات الدولية قد يكون عملية طويلة تتطلب تحقيق توافق في الآراء، عند كل مرحلة، والإبقاء على هذا التوافق. واتساع نطاق المشاركة لا يجوز أن يتم على حساب عمق وكثافة التعاون. ومع هذا، فإنه يلاحظ، في ظل توافر ارادة سياسية قوية وتوافق كبير في الآراء كما سبق أن اتضح من تلك الأولوية المعززة الى العمل من أجل مكافحة الجريمة المنظمة عبر الحدود الوطنية وإعلان نابولي السياسي وخطة العمل العالمية، أنه يمكن كفالة عدم إفشاء عملية التفاوض الى الاتيان بوثيقة ضعيفة التأثير لا يمكن لها أن ترسي الأحكام اللازمة لتحقيق مجابهة فعالة إزاء منظمات الجريمة عبر الحدود الوطنية. والعمل المنسق لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الحدود الوطنية يتطلب إطارا يمكن للدول أن تواصل في نطاقه الاضطلاع بالتعاون على جميع المستويات بصورة أكثر انتظاما وفعالية. ومن شأن هذا الإطار أن يتيح سد الثغرات القائمة في الوقت الراهن والتي يجري استغلالها على يد الجريمة المنظمة عبر الحدود الوطنية بشكل سريع وكامل. فاتفاقية فيينا، على سبيل المثال، قد أحدث موجة من النشاط التشريعي على الصعد الوطنية، بدعم من برنامج المساعدة القانونية لبرنامج الأمم المتحدة للمراقبة الدولية للمخدرات، كما أدت الى وضع اتفاقيات عديدة على الصعيدين الثنائي والمتعدد الأطراف لتنفيذ أحكام الاتفاقية وزيادة فعاليتها.

٣٧ - ووضع اتفاقية دولية لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الحدود الوطنية يمكن له، رغم الصعوبات التي ينطوي عليها، أن يأتي بعدد من المزايا، كما أنه قد يشكل إمكانية رائعة للتضامن العالمي. فمن ناحية أولى، يلاحظ أن مجرد التفاوض بشأن اتفاقية ما سيفضي الى بعض الفوائد. فهو سيلفت الانتباه، على سبيل المثال، الى المشكلة القائمة. ورغم أن ثمة منظمات إجرامية بعينها قد حظيت باهتمام كبير، فقد كان هناك تجاهل نسبي لمسألة بروز واستفحال منظمات الجريمة عبر الحدود الوطنية، بوصفها تهديدا عاما يؤدي الى إثارة مشاكل تتجاوز من نواح كثيرة تلك المشاكل الناجمة عن الإرهاب الدولي. ولم يضطلع، في الواقع، إلا بعدد محدود جدا من التحليلات الصحفية والجامعية التي تتناول منظمات الجريمة عبر الوطنية وأنشطتها بوصفها مشكلة تواجه الدول منفردة وتواجه أيضا المجتمع الدولي ككل. ووضع اتفاقية بشأن الجريمة المنظمة عبر الحدود الوطنية سوف تكون له أهمية بالغة من منطلق ما يرمز اليه، فهو سيمثل إجماع آراء المجتمع الدولي على أن هذه المشكلة قد أصبحت خطيرة الى حد يستوجب الاضطلاع بمجابهة عالمية. وقد يكون لهذا أثر هام أيضا من حيث اضعاف الشرعية على الإجراءات التي تتخذها البلدان، بما في ذلك سن تشريعات وطنية لمكافحة أنشطة الجريمة المنظمة عبر الحدود الوطنية. وبالإضافة الى ذلك، يلاحظ أن التفاوض بشأن اتفاقية ما سوف يؤدي الى مزيد من التفاعل فيما بين الحكومات ووكالات وطنية بعينها، وذلك بأساليب ستؤدي في حد ذاتها الى تعزيز التعاون الدولي. وتهيئة معرفة بالمتفاوضين الآخرين يمكن أن تكون على جانب من الأهمية، ولا سيما اذا كان هؤلاء المتفاوضون سيؤدون دورا ما في تنفيذ السياسات في وقت لاحق.

٣٨ - ومن ناحية ثانية، يلاحظ أنه بمجرد وضع الاتفاقية، فإنه سيظهر عدد كبير من النتائج الايجابية: (أ) ستوفر الاتفاقية مجموعة من المعايير والتوقعات التي ستكون موضع التزام من قبل الأطراف الموقعة عليها. وهي ستيسر الى حد ما من تهيئة ضغط للإقران باعتبارها جهدا مشتركا للمجتمع الدولي في مجال

معالجة المشكلة؛ (ب) سيكون للاتفاقية أثر تنظيمي هام كما أنها ستؤدي الى تعاون يتسم بمزيد من المعيارية بالقياس الى التعاون المترتب على إبرام الاتفاقات الثنائية، التي يتصف كل منها بملامح قاصرة عليها؛ (ج) ستسهل الاتفاقية من تحقيق مساعدة أكثر انتظاما في ميدان العدالة الجنائية وإنفاذ القانون، بدلا من اتباع نهج قائمة على أساس مخصص؛ (د) من شأن الاتفاقية أن توفر توجيها لبرنامج للتنفيذ قد يساعد في بلوغ الأهداف المزودة المتعلقة بتنسيق المخاطرة المرتبطة بإنفاذ القوانين وإعاقه تغفل منظمات الجريمة عبر الحدود الوطنية في الأعمال المشروعة.

٣٩ - ومن الواضح أن ثمة مزايا ومساوئ للاتفاقيات المتعددة الأطراف المتعلقة بمكافحة الجريمة المنظمة عبر الحدود الوطنية. وهذه القضية ليست واضحة تماما. فالحكومات اذا ما قررت بالفعل أن المزايا تتجاوز المساوئ، فسوف تنشأ مع هذا متطلبات أخرى عديدة ينبغي الوفاء بها لتحويلها من إمكانية نظرية الى اقتراح عملي ممكن. ومن ناحية أولى، يلاحظ أن الاتفاقية سوف تقتضي الاحتفاظ بتوافق آراء واسع النطاق بشأن خطورة التحدي الذي تواجهه الدول والمجتمع الدولي من جانب الجريمة المنظمة عبر الحدود الوطنية. والسبيل الى الإبقاء على توافق الآراء هذا وتوسيع نطاقه هو أن تدرك الحكومات المتأثرة بالجريمة المنظمة عبر الحدود الوطنية أنها ليست وحدها في هذا المضمار، وأن تضم الحكومات التي لا تشكل في الوقت الراهن هدفا من أهداف النشاط الإجرامي المنظم عبر الحدود الوطنية أنها ليست بمعزل عنه، وأن المسألة قد لا تكون إلا مسألة وقت، وأن المشكلة في طريقها الى النيل منها بشكل مباشر. ومن ناحية ثانية، يوجد شرط هام آخر يتمثل في أن فكرة وضع الاتفاقية لا بد وأن تحظى بمساندة صريحة من غالبية الدول. وكلما تنوعت مجموعة الدول المساندة، كان ذلك من الأفضل، حيث أنه لا يجوز أن ينظر الى الاتفاقية بوصفها محاولة من جانب أي تجمع بعينه كيما يفرض إصلاحات سلوكية الزامية على الآخرين ممن يجتازون مراحل مختلفة من مراحل التنمية الاقتصادية أو التقاليد الثقافية. واستعداد عدد كبير من الدول الشديدة الالتزام بإيلاء أولوية عالية للإعمال الناجح يمكن أن يؤدي الى إحداث أثر ترويجي يشجع الآخرين على الانضمام. وهناك شرط ثالث يتمثل في وجوب توفر فكرة واضحة عن مقصد ونطاق الاتفاقية. ومن الواجب أن تصاغ على نحو متأن بأسلوب يحدد الهدف (منظمات الجريمة عبر الحدود الوطنية وأعضاؤها)، والالتزامات التي ستتحملها الدول (من حيث الاضطلاع بالمبادرات اللازمة فيما لديها من قوانين وطنية، والاستجابة بصورة مواتية لطلبات المساعدة من الدول الأخرى، وتوفير وتبادل المعلومات)، والأحكام المتعلقة بالتنفيذ (سواء على الصعيد الاجرائي أو الموضوعي).

باء - زيادة المعارف الموثوقة

٤٠ - وأي مناقشة للتعاون الدولي ستتضمن بالضرورة فهما واضحا للألويات والأهداف. والتعاون الدولي بشأن قضية بعينها، من قبيل قدرة نظم العدالة الجنائية على منع ومكافحة الجريمة المنظمة، ينطوي على معرفة دقيقة بالمخاطر القائمة سواء على الصعيد القصير الأجل أم الطويل الأجل. وهو يتطلب، بالإضافة الى ذلك، تقييما دقيقا لقدرة نظام العدالة الجنائية على تناول الأشكال المعقدة للجريمة. وتجميع هذه البارامترات، مع تحقيق توازن مناسب، من شأنه أن يضع التعاون الدولي في موضعه الملائم. والمعرفة

والتقييم المتأني وهدما هما للذان يمكنهما أن يفنيا الى اختيار مناسب للأولويات والأهداف. وراسمو السياسات على الصعيد الوطني، ممن يستطيعون في نهاية المطاف أن يضطلعوا ببناء التعاون الدولي وإدامته والتقدم به، الى جانب تحديد خطواته مع تحملهم مسؤولية ذلك، بحاجة الى هذه المعارف كيما يسترشدوا بها في اتخاذ قرارات مرشدة. وينبغي أن يكون بوسع راسمي السياسات هؤلاء أن يحددوا توازنا مناسباً بين المصالح المتنافسة، سياسية كانت أو مالية. وموازنة المصالح المتعددة، التي تتنافس على الموارد، أمر متعذر بالنسبة لكل حكومة، بصرف النظر عن مستوى التنمية لديها. والتعاون الدولي يتطلب اهتماماً كلياً والتزاماً حقيقياً على جميع الصعد الحكومية فيما يتصل بتجميع وتخصيص موارد تتناسب مع مستوى الخطر الذي تفرضه الجرائم المنظمة عبر الحدود الوطنية على المجتمع الدولي.

٤١ - والوسائل المتوفرة لدى الحكومات كثيراً ما تبين أنها ليست على صعيد تلك المهمة المتمثلة في المكافحة الفعالة للجريمة، في قوالها الجديدة عبر الحدود الوطنية، ومن الملاحظ أن مرتكبي الجريمة المنظمة قد نجحوا من خلال هجماتهم على المبادئ التقليدية والسيادة في تنفيذ عملياتهم غير المشروعة في حدود مستوى بالغ الانخفاض من الخطر بالنسبة لهم. وإذا كانت المنظمات الإجرامية تحبذ عملية التدويل، لعثورها على مجالات تتضمن أدنى قدر من التعرض للخطر على يد سلطات إنفاذ القوانين، فإن الاضطلاع بعمل دولي منسق من أجل مساواة هذا الخطر في مختلف البلدان سوف يؤدي الى خفض هذه العملية الى أدنى حد أو احتوائها. وهذه المساواة تعني زيادة كمية ونوعية إجراءات المنع والمكافحة، وزيادة توافقها بشكل خاص، بمستوى مناسب، على صعيد العالم بأسره، مع وضع آليات ترمي الى إبقاء وتحسين هذا المستوى بأسلوب متماسك منسق.

٤٢ - وقدرة الدول على منع الجريمة المنظمة عبر الحدود الوطنية ومكافحتها تعتمد الى حد كبير على المعارف وتوافر المعلومات الموثوقة عن خصائصها وعن هياكل الجماعات الإجرامية المنظمة، وأساليب عملها ومصالحها المرتبطة بالأنشطة غير المشروعة. وقد أدى ظهور نمو الجريمة المنظمة في كثير من البلدان المتقدمة النمو الى إنجاز أعمال كثيرة عالية النوعية فيما يختص بتجميع المعارف وجمع المعلومات الموثوقة. وعلى الرغم من هذا التقدم، تظل المهمة الملقة على عاتق أجهزة إنفاذ القوانين ونظام العدالة الجنائية بشكل عام شاقاً، نظراً الى زيادة تنوع الجريمة المنظمة وامتدادها عبر الحدود، وكذلك ميلها الى الاشتراك في أنشطة زائدة التعقيد. إلا أنه، في معظم البلدان النامية والبلدان التي تمر بمرحلة انتقالية، أدت عوامل مختلفة، تتراوح بين الافتقار الى الموارد الملائمة والتطورات والتغيرات السياسية والاقتصادية السريعة التي حدثت مؤخراً، الى إبطاء وكبح عملية التوصل الى فهم كامل للوضع. يضاف الى ذلك، أن هنالك صعوبات جمة في تقييم ما تشكله الجريمة المنظمة عبر الحدود الوطنية من تهديد، وفي تقييم قدرة أجهزة إنفاذ القوانين ونظم العدالة الجنائية على التصدي لها. وتزداد هذه الصعوبات نتيجة التغييرات التي طرأت على خصائص الجريمة المنظمة عبر الحدود الوطنية. والزيادة المذهلة في مدى تعقد عملياتها، وكذلك توسع نطاقها نتيجة للفرص المتزايدة المتاحة ومواطن الضعف في المؤسسات الوطنية.

٤٣ - وقد شدد إعلان نابولي السياسي وخطة العمل العالمية على أهمية اعتماد مفهوم متفق عليه عموماً للجريمة المنظمة كأساس لتوفر ردود فعل وطنية أكثر اتساقاً ولتعاون دولي أكثر فعالية. إلا أن التوصل إلى مثل هذا المفهوم العام قد يواجه المزيد من الصعوبات في حال عدم توفر ما سلف ذكره من معرفة شاملة بالجريمة المنظمة. وبالتالي، يمكن أن يكون من الصعب تحقيق الامكانية الكاملة للتعاون الدولي، مما يفتح المجال أمام وجود ثغرات كانت وما زالت موضع استغلال المجرمين المنظمين لها. وعدم وجود مفهوم مشترك للجريمة المنظمة، يمكن أن يؤدي إلى عوائق كبيرة أمام سلطات إنفاذ القوانين والسلطات القضائية في جهودها الرامية إلى كشف قضايا الجريمة المنظمة وملاحقتها والفصل فيها. ومن المجالات الرئيسية المتأثرة، تبادل وتقاسم المعلومات والاستخبارات الهامة بالنسبة إلى هذه الجهود. وفي معظم الحالات، حتى حيثما توجد ترتيبات ثنائية أو متعددة الأطراف، يبدو أن هناك نقص في قنوات الاتصال المفتوحة وفي تبادل المعلومات بين الحكومات وبين السلطات الوطنية المختصة. وثمة سؤال كثيراً ما يتردد وهو عدم فهم النظام القانوني لبلد ما وعدم مقدرة سلطات إنفاذ القوانين والسلطات القضائية على تحقيق أفضل ما يمكن من النتائج من المعلومات ذات الصلة. ومن المعروف أن مثل هذه الشواغل، التي قد تشمل كذلك المخاوف المتعلقة بأمن المعلومات أو الاستخبارات، تعرقل إجراء تحقيقات رئيسية، وتسبب تأخيرات طويلة في الإجراءات القضائية، وتؤدي أحياناً إلى الإفلات الفعلي لأفراد كانت التكلفة المالية والبشرية لاعتقالهم باهظة.

٤٤ - وأصبحت الحاجة إلى تحسين المعرفة بالجريمة المنظمة وأبعادها عبر الوطنية وأنشطتها أكثر إلحاحاً في الوقت الحاضر، الأمر الذي يعود بصورة رئيسية إلى زيادة إدراك آثارها على النظم المالية الوطنية والدولية، وكذلك على المؤسسات وعلى المجتمع ككل. وهناك مستويان مطلوبان من المعرفة يلزم توافرها وتطويرهما على نحو متزامن.

٤٥ - وتجميع المعارف النظرية له قيمة لا غنى عنها في أغراض تعليم الأجيال الناشئة والجمهور عموماً، وفي صوغ الاستراتيجيات واستحداث التدابير اللازمة لمواجهة الآثار المفسدة التي ترتبها الجريمة المنظمة على القيم المجتمعية. إلا أن المعارف النظرية لا تحل محل المعارف العملية التنفيذية التي يلزم نقلها إلى موظفي إنفاذ القوانين والموظفين القضائيين لتمكينهم من منع الجريمة المنظمة عبر الحدود الوطنية ومكافحتها على كافة الأصعدة. ويمكن لكل نوع من المعرفة أن يستفيد بفائدة كبيرة من النوع الآخر في حين أن تطويرهما بصورة متوازنة سيساعد إلى حد بعيد على اتخاذ إجراءات فعالة ضد الجريمة المنظمة عبر الحدود الوطنية. وللمؤسسات الأكاديمية والرابطات المهنية دور رئيسي تضطلع به في مجال تجميع المعارف النظرية فيما يتعلق بالجريمة المنظمة عبر الحدود الوطنية ونشر هذه المعارف، بالتعاون الوثيق مع الأجهزة الحكومية ونظم التعليم، بل وكذلك في تنسيق مع وسائل الإعلام، والمنظمات غير الحكومية، والقطاع الخاص.

٤٦ - ويتطلب تطوير المعارف التنفيذية توافر القدرة على تجهيز وتقييم المعلومات والاستخبارات المستقاة من العمليات والتحقيقات اليومية، بل وكذلك من تجارب البلدان الأخرى في الميدان. وفي حين

يشكل البحث عنصرا رئيسيا من عناصر المعارف النظرية، تشكل الخبرة والدراية المكتسبتان في العمل الميداني أساس المعارف العملية. وهناك عنصر آخر من عناصر المعارف العملية هو قدرة موظفي إنفاذ القوانين والموظفين القضائيين على تقييم المعلومات المجمعة والمجهزة والاستخبارات المتراكمة. ولهذا الأمر أهمية خاصة بالنسبة الى التحريات والتحقيقات والفصل في الجرائم الاقتصادية وغيرها من الأنشطة غير المشروعة التي ترتكبها الجماعات الإجرامية المنظمة والتي تشمل عمليات مالية ومعاملات تجارية.

٤٧ - وتتطلب القدرة على جمع المعلومات والاستخبارات وتجهيزها وتقييمها، لا على الصعيد الوطني فقط، ولكن أيضا عبر الحدود، تخطيطا دقيقا وتنفيذا متنسقا للاستراتيجيات والسياسات ذات الصلة، كما تتطلب التأكيد على تنمية الموارد البشرية. وعلاوة على ذلك، يشكل استخدام معدات الاتصالات السلكية واللاسلكية ومعدات تجهيز البيانات والتعويل عليها أهمية كبيرة، نظرا الى تزايد استخدام الجريمة المنظمة عبر الحدود الوطنية لها. وعلى ذلك، يتطلب تجميع المعارف العملية، علاوة على الالتزام والعزم، استثمارات كبيرة وطويلة الأجل من جانب الحكومات بحيث تكون على الأكثر غير مقتصرة على المستوى التنفيذي فحسب بل تشمل كذلك المستوى المؤسسي.

٤٨ - وفي سبيل اكتساب المعارف النظرية ونشرها، ينبغي توفير التشجيع والدعم الفعالين للمؤسسات الأكاديمية، والرابطات المهنية، ووسائط الإعلام، كما ينبغي وضع البرامج موضع التنفيذ بغية اجتذاب ومشاركة القطاع الخاص والمنظمات غير الحكومية. ومن شأن الدراسات المقارنة التي تتناول ممارسات وخبرات البلدان المختلفة أن تسهم في تجميع نوعي المعارف كليهما، في حين يمكن للقدرة على تبادل المعلومات والاستخبارات واستخدامها أن تعزز التعاون الدولي وتزيد من فعالية الإجراءات المتخذة ضد الجريمة المنظمة عبر الحدود الوطنية.

٤٩ - وسعيا الى البدء في جمع المعلومات لتيسير عملية تراكم المعارف، أدرج فرع منع الجريمة والعدالة الجنائية لأول مرة مسألة الجريمة عبر الحدود الوطنية في الدراسة الاستقصائية الرابعة للأمم المتحدة عن اتجاهات الجريمة وعمليات نظم العدالة الجنائية. ولقد عرضت النتائج الأولية لهذه الدراسة على مؤتمر الأمم المتحدة التاسع لمنع الجريمة ومعاملة المجرمين (A/CONF.169/15 و Add.1) كما أنها قدمت الى لجنة منع الجريمة والعدالة الجنائية في دورتها الرابعة.

٥٠ - ويفيد أحد الاستنتاجات التي يمكن استخلاصها من الردود التي قدمتها الحكومات أن هناك صعوبات جمة في أنحاء عديدة من العالم في القيام بالفعل باستبانة الأنشطة التي يغلب عليها الطابع عبر الوطني والتي تضطلع بها الجماعات الإجرامية المنظمة. وبينما يتم إدراك الآثار المحتملة لهذه الأنشطة وتوجد دلائل على أنه يجري وضع تدابير للشروع في معالجة المشاكل الناشئة، يبدو في كثير من الحالات عدم توافر التحليل الضروري الذي من شأنه أن يركز على السمات المميزة للجريمة المنظمة والأبعاد عبر الوطنية لأنشطتها. ونتيجة لذلك يحدث تأخير في اتخاذ الإجراءات التشريعية والتنظيمية التي من شأنها، بناء على

نتائج هذا التحليل، أن تجعل من الممكن منع ومكافحة زيادة توسع الجريمة المنظمة عبر الحدود الوطنية وتنوعها، وتشجيع التعاون الدولي الأكثر فعالية.

٥١ - والبلدان المتقدمة النمو هي عموماً في وضع يمكنها من تخصيص الموارد اللازمة لاكتساب مجموعة المعارف النظرية والعملية المطلوبة لمنع ومكافحة الجريمة المنظمة عبر الحدود الوطنية بصورة فعالة. وعلى نحو ما سبقت مناقشته، يجري بذل جهود كبيرة في هذا الاتجاه.

٥٢ - بيد أن الصعوبات التي تواجهها البلدان النامية والبلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية تجعل تقديم المساعدة أمراً حاسماً. وينبغي للأمم المتحدة أن تكون في وضع يمكنها من مساعدة البلدان، عن طريق تقديم الخدمات الاستشارية والتدريب، في استحداث وسائل وتقنيات لجمع وتجهيز وتقييم المعلومات والاستخبارات الخاصة بعمليات الجريمة المنظمة عبر الحدود الوطنية، وأساليبها ومصالحها، وكذلك طرق غسل عائدات أنشطتها واستخدامها. وينبغي لدى جمع المعلومات وتجهيزها أن ينصب التركيز على توسع الجريمة المنظمة عبر الحدود الوطنية وزيادة مستويات تنوعها وتعقيدها، وهما عنصران يتطلبان عناية خاصة نظراً إلى أنهما يميزان هذا النوع من الجرائم عن غيره من النشاط الإجرامي الآخر. وسيعتمد تجميع المعارف العملية إلى حد كبير على الدراسات التي يمكن إجراؤها على الصعيد الوطني، بل وكذلك على الدراسات المقارنة التي يمكن إجراؤها على الصعيدين الإقليمي والدولي بالاستناد إلى المعلومات الموثوقة.

٥٣ - ووفقاً لإعلان نابولي السياسي وخطة العمل العالمية، كلفت الأمم المتحدة بمساعدة الدول في اتخاذ ما يلزم من إجراءات محددة من أجل زيادة وتحسين المعارف المتعلقة بالجريمة المنظمة عبر الحدود الوطنية وديناميتها. ومن شأن توفير المعلومات والمواد التي طالب بها الأمين العام بموجب قرار المجلس الاقتصادي والاجتماعي ١١/١٩٩٥، أن يتيح الاضطلاع بدراسة شاملة ومقارنة للحالة السائدة في مختلف مناطق العالم، مما سيسهم بالتالي في بلوغ هدف تحسين المعارف الموثوقة بشأن الجريمة المنظمة عبر الحدود الوطنية وهيكلها وديناميتها. ووفقاً لقرار المجلس السالف الذكر، يلاحظ أن جمع وتحليل المعلومات ينبغي أن يظطلع بهما في إطار الاستناد إلى مساهمة الدول، مما قد يتضمن أعمالاً جماعية يقوم بها خبراء ذوو مؤهلات عالية. وهذه المساهمة ستكون بالغة القيمة، وخاصة في ضوء الحاجة إلى مراعاة الأعمال التي سبق الاضطلاع بها في هذا المجال والاستناد إليها، وكذلك في ضوء محدودية الموارد المتاحة لدى برنامج الأمم المتحدة لمنع الجريمة والعدالة الجنائية. ومساعدة الخبراء ذوو المؤهلات العالية، التي ستقدم إلى الأمين العام من جانب الدول والمنظمات الدولية ذات الصلة، ستزيد إلى حد كبير من القيمة العلمية والعملية للتحليلات ذات الصلة، كما أنها ستيسر من الأعمال المطلوبة لإجراء الدراسة المقارنة اللازمة.

٥٤ - ومن شأن هذه الدراسة أن تسهم، من خلال إجراء تقييم شامل لحالة الجريمة المنظمة عبر الحدود الوطنية، في تحقيق فهم أفضل للمشاكل الناجمة عن الاختلافات القائمة أو الناشئة فيما بين البلدان المختلفة في نظرتها إلى الجريمة المنظمة عبر الحدود الوطنية وتقييمها لها، مما يؤدي إلى القيام تدريجياً

بتكوين نظرة مشتركة الى هذه الظاهرة واعتماد استراتيجية عالمية من أجل التعاون الدولي الأكثر فعالية. وينبغي للدراسة أن تعتمد على الخبرات الوطنية، مقدمة المساعدة الى هذه العملية الى كل بلد من البلدان التي تفتقر الى القدرة اللازمة على تحديد المشاكل والبدء في جمع المعلومات الموثوقة وتجهيزها. وينبغي لها أن تشمل استقصاء أنواع محددة من الإجراء تعتبر خطرة أو مقلقة بشكل خاص، واستقصاء المشاكل الناجمة عن توسع التنظيمات الإجرامية أو انتقالها الى البلدان التي تضعف فيها آليات الدفاع. وينبغي لها كذلك أن تنظر في الظروف المؤدية الى نشوء التنظيمات الإجرامية ونموها، كالعوامل الاجتماعية والاقتصادية والسياسية، وفي الخصائص الهيكلية للجريمة المنظمة، وكذلك في أوجه القصور التنظيمي في أجهزة مكافحة، كما ينبغي أن تشمل تحليلاً للمشاكل الناجمة عن تفاوت درجات تطور القوانين واللوائح في البلدان المختلفة، وكذلك تحليلاً لأنشطة التنظيمات الإجرامية عبر الوطنية وأساليب عملها. وسوف تستخدم نتائج الدراسة أيضاً في وضع برامج ودورات دراسية ومناهج خاصة للمؤسسات الأكاديمية، ضماناً لزيادة المعارف النظرية وتحسينها وتعميمها، الأمر الذي يرسى الأساس لإجراءات طويلة الأجل ومتسقة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الحدود الوطنية.

جيم - المساعدة في المجالين التشريعي والتنظيمي

٥٥ - تحتل التشريعات الموضوعية منها والإجرائية، مكانة بارزة بين سياسات مكافحة الجريمة المنظمة عبر الحدود الوطنية. وهي ما برحت إحدى الوسائل الأساسية الموجودة تحت تصرف الحكومات من أجل حماية قيم وأمن مجتمعاتها وتعزيز النمو والتنمية. غير أن التشريعات تحتاج إلى الاتسام بالدينامية وإلى التكيف مع التطورات، إن لم يكن إلى استباقها. وفي حالة الجريمة المنظمة عبر الحدود الوطنية، ينبغي تطوير التشريعات بغرض تشجيع التعاون الدولي والعمل المنسق. وينبغي تشكيل وصياغة التشريعات بحيث تكيل ضربات قوية لمجموعات الجريمة المنظمة في أشد المواضع تأثيراً.

٥٦ - فقد سلم إعلان نابولي السياسي وخطة العمل العالمية بالأهمية الكبيرة التي تتسم بها الإجراءات التشريعية والتنظيمية الملائمة في مجال منع الجريمة المنظمة عبر الحدود الوطنية ومكافحتها. وأوصى بصورة خاصة بأن تدرس الدول تجارب الدول الأخرى التي جابهت الجريمة المنظمة وكذلك المعلومات الاستخباراتية المستمدة من تحليل هياكلها وأنشطتها الإجرامية، للوصول إلى مبادئ توجيهية مفيدة بشأن ما يلزم من تشريعات موضوعية وإجرائية وتنظيمية ومن هياكل تنظيمية ضرورية لمكافحة هذه الظاهرة. وفضلاً عن ذلك، ينبغي للتدابير التنظيمية الموصى بها في إعلان نابولي السياسي وخطة العمل العالمية فيما يتعلق بغسل الأموال وعائدات الجريمة، وغير ذلك من آليات القانون الرامية إلى تعزيز الشفافية والنزاهة في الأعمال التجارية والحكومية، أن تعتبر تدابير وقائية متساوية الأهمية مع الوسائل المعتمدة في قانون العقوبات لمكافحة الجريمة المنظمة. ولا بد من الإشارة أيضاً إلى أنه تم توحيد الاهتمام إلى إمكانية سن تشريعات موضوعية تجرم الاشتراك في التنظيمات الإجرامية أو المؤامرات الإجرامية، وتلقي المسؤولية الجنائية على الهيئات الاعتبارية، وذلك كوسيلة لتقوية القدرات على مكافحة الجريمة المنظمة محلياً ولتحسين التعاون دولياً.

٥٧ - ووفقا لما ذكر أعلاه، ما زال هناك عدد من البلدان التي تنقصها التدابير التشريعية والتنظيمية اللازمة لمكافحة الجريمة عبر الحدود الوطنية المنظمة، على الرغم من الرغبة في التصدي بفعالية لهذا النوع من الجريمة. ونظرا لفقدان المعارف التخصصية النظرية والعملية، والصعوبات التي تعترض الحصول على مثل هذه المعارف، فضلا عن نتائج الخبرة المتراكمة لدى البلدان الأخرى، تشكل صياغة الاستراتيجيات وتنفيذها من خلال التدابير التشريعية والتنظيمية مهام شاقة للعديد من البلدان، ولا سيما البلدان النامية والبلدان التي تمر بمرحلة انتقالية.

٥٨ - وفي إعلان نابولي السياسي وخطة العمل العالمية، أعربت دول عن رغبتها في تعزيز وزيادة قدرتها، وكذلك قدرة الأمم المتحدة وغيرها من المنظمات الدولية والإقليمية المختصة، على تحقيق المزيد من التعاون الدولي الفعال لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الحدود الوطنية، وخاصة فيما يتعلق، ضمن أمور أخرى، بتحقيق مزيد من التقريب بين النصوص التشريعية الخاصة بالجريمة المنظمة. وفي الواقع فإن الاختلافات القائمة بين التدابير التشريعية والتنظيمية كثيرا ما تعتبر من ضمن الصعوبات الرئيسية التي تجابه في مجال التعاون الثنائي والمتعدد الأطراف.

٥٩ - وقد تكون الحكومات في حاجة إلى النظر في استعراض سياساتها الجنائية من الوجهتين الموضوعية والإجرائية. فمن الواجهة الموضوعية، ينبغي الاهتمام بتجريم أنماط سلوك معينة. وينبغي كذلك للخبرة المكتسبة في البلدان التي تعاقب فيها الجريمة المنظمة بمقتضى تشريعات شاملة وملائمة، أن تشجع على سن واعتماد قوانين مشابهة. ويمكن تحقيق ذلك بطريقة منظمة، تتيح تضادي أوجه التعارض بين مختلف البلدان وتعزيز تضافر الآليات والسياسات. وعلى المستوى الدولي، بلغ النقاش في موضوع الجريمة المنظمة عبر الحدود الوطنية بالفعل نقاط تحول في بعض الحالات، على نحو يدل على توفر الوعي والإرادة معا، لمكافحةها بطريقة مشتركة ومنسقة. ومن وجهة النظر الإجرائية، تحتاج الحكومات إلى النظر في مسائل متصلة بمفاهيم السيادة التقليدية وبتخاذ القرار على نحو منفرد في ضوء المشاكل التي تطرحها الأنشطة الإجرامية الجديدة. هذا ومن الممكن أن يعتبر إدراك الحجم والتعقيد الفعليين للجريمة المنظمة عبر الحدود الوطنية من الناحية السياسية وناحية صنع القرار، أساسا لصياغة أشكال محسنة من التعاون الدولي، تستفيد مما تجمع من معرفة وخبرة في المجتمع العلمي.

٦٠ - ولم تؤد الاختلافات بين نظم القانون المدني ونظم القانون العام إلى الحؤول دون إقامة تعاون دولي فيما مضى. كذلك فإن التقليد الراسخ الذي يقضي بإبرام معاهدات ثنائية واتفاقيات متعددة الأطراف يدعم فكرة أن التعاون يسير سيرا سلسا حيثما يتم التوصل إلى اتفاق بشأن موضوع من المواضيع. وتتلخص المشكلة بكيفية رسم استراتيجيات وتقنيات تقلل عدد العقوبات التي تعترض سبيل التعاون الدولي. ويمكن أن توفر أحدث صكوك القانون الجنائي الدولي اقتراحات مفيدة لهذه الغاية.

٦١ - وينبغي أن تتمثل الخطوة الأولى نحو تلاقي التدابير التشريعية والتنظيمية، ومن ثم التقريب فيما بينهما، في اعتماد ونشر السياسات التي ثبتت فعاليتها والتي لا يترتب عليها حدوث مشاكل في التساوق

حيث تختلف النظم القانونية بل تيسر بالفعل التعاون فيما بين البلدان. ويمكن، في مجال التشريع الموضوعي، أن تتعزز جهود مكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية بصورة ملموسة عن طريق استحداث إصلاحات تتركز على تجريم الاشتراك في أي تنظيم إجرامي، وتجريم الاشتراك في مؤامرة أو الشروع في اقتراف أشكال مماثلة من الجرائم، وحظر غسل عائدات الجريمة وفرض العقوبات، وغيرها من التدابير، مثل مصادرة العائدات غير المشروعة، الرامية إلى إبطال القوة الاقتصادية للتنظيمات الإجرامية.

٦٢ - وفي أي جهد يبذل لتحقيق المزيد من التقريب بين النهج التشريعي إزاء الجريمة المنظمة عبر الحدود الوطنية، ينبغي عدم إهمال التدابير التنظيمية للحصول على أقصى ما يمكن من الشفافية في النظم المالية ولمنع الاحتكارات.

٦٣ - وعملا بقرار المجلس الاقتصادي والاجتماعي ١١/١٩٩٥ سيعرض الأمين العام على الدول الأعضاء أثناء الدورة الخامسة للجنة منع الجريمة والعدالة الجنائية، اقتراحا بشأن إنشاء مجمع مركزي للتدابير التشريعية والتنظيمية القائمة وللمعلومات المتعلقة بالهيكل التنظيمية التي تستهدف مكافحة الجريمة المنظمة عبر الحدود الوطنية، على أن توضع في الاعتبار قدرات شبكة الأمم المتحدة لمعلومات الجريمة والعدالة وأنشطة سائر هيئات الأمم المتحدة والهيئات الدولية - الحكومية ذات الصلة، بغية إتاحة المعلومات للدول الأعضاء التي تطلبها، وفي حالة استصواب الدول ورغبتها في المضي في إنشاء هذا المجمع، سيكون ما تقدمه من دعم ومساعدة متواصلين شرطا لا بد منه لكي تتحقق الفائدة والكفاءة المرجوتين. وسيحتاج هذا المستودع على الدوام إلى استيفائه واستكماله بالتحليلات المقارنة والتعليقات وكذلك بالمعلومات المتعلقة بالطرق التي تطبق بها تلك التدابير ومدى إسهامها في منع الجريمة المنظمة عبر الحدود الوطنية ومكافحتها. وستوضع المواد والمعلومات التي يحتوي عليها المستودع تحت تصرف الدول، ويمكن الاستعانة بها في ما تضطلع به الأمم المتحدة من خدمات استشارية وتدريب استجابة لطلبات المساعدة في ميدان منع الجريمة المنظمة عبر الحدود الوطنية ومكافحتها. وسوف تضم نتائج الدراسة الشامل لحالة الجريمة المنظمة عبر الحدود الوطنية، في مختلف مناطق العالم، والوارد ذكرها أعلاه، إلى هذه التحليلات المقارنة بغية تحسين الخيارات المتاحة للدول التي ترغب في سن تدابير تشريعية وتنظيمية.

٦٤ - وفي قرار المجلس ١١/١٩٩٥ يطلب الأمين العام أن يعرض على اللجنة، عند الاقتضاء مقترحات محددة بغرض الموافقة عليها، بغية القيام استنادا إلى تجارب الدول وخبراتها الفنية والاستفادة من مساهمات المنظمات ذات الصلة، بوضع نماذج عملية ومبادئ توجيهية عملية للتشريع الموضوعي والإجرائي تعتمد على المعلومات المجمعة والمحللة بشأن أفضل الممارسات المتعلقة بالتدابير التشريعية والتنظيمية وعلى المعارف والخبرات المتراكمة من خلال الدراسة الشاملة، وتستطيع الأمم المتحدة أن تساعد الدول الطالبة في تكييف هذه النماذج والمبادئ التوجيهية بحيث تتناسب مع مقتضياتها الخاصة وأعرافها القانونية والثقافية والاجتماعية، توخيا لتيسير تكامل السياسات والتدابير ذات الصلة في إطار نظمها المحددة بالإضافة إلى تنفيذها. ويمكن في المجالات المحددة التي تتسم بصعوبات خاصة، مثل غسل الأموال واستخدام عائدات الجريمة، إيلاء الدول عناية خاصة لمساعدتها ليس في الحصول على المعلومات

المتعلقة بالتدابير واستحداث الآليات الملائمة فحسب بل كذلك في تقدير احتياجات نظمها لكي تضاعف فعالية التدابير، وفي استبانة أنسب الآليات لتنفيذها.

دال - التعاون التقني

٦٥ - وهناك مسألة أخرى ذات أهمية جوهرية وترتبط ارتباطا مباشرا بالمفهوم الأساسي للتعاون الدولي هي المساعدة التقنية. وكثيرا ما تكون فعالية هذا التعاون مرهونة بقدرة جهاز العدالة الجنائية لبلد ما. فرفع مستوى جهاز العدالة الجنائية من حيث المعرفة والخبرات والأداء المهني، يتطلب موارد لا تتوفر لبلدان كثيرة. ولذا فإن المساعدة التقنية هي الطريقة الوحيدة لتأمين تخطي الصعوبات الهيكلية. ويمكن تقديمها في أشكال عديدة حسب احتياجات البلد المتلقي وتوفر موارد المانحين. وهي قد تقدم في شكل خدمات استشارية أو بتوفير معدات ولا تكاد تخلو في جميع الحالات تقريبا من عنصر التدريب المتخصص. ويتطلب تخطيط مشاريع تقديم المساعدة التقنية وتنفيذها التعاون والتشاور على نحو مستمر مع السلطات المختصة للبلد المعني في جميع مراحل هذه العملية. وينبغي إيلاء الاهتمام بصفة خاصة لكفالة أن تتفق المساعدة مع الاحتياجات الحقيقية للبلد المعني على أن يحددها ذلك البلد مباشرة، بالتشاور، إذا ما لزم الأمر، مع بلدان تقديم المساعدة. وينبغي ألا تشكل المساعدة حسب ما يناسب الاحتياجات الملموسة فقط بل أيضا حسب ما يناسب التقاليد السياسية والثقافية والتشريعية للبلد المتلقي. ولا ينبغي أن يغرب عن البال أن التدابير والسياسات التي تثبت فعاليتها في معالجة مشكلة محددة قد يتعين إحداث تعديلات كبيرة عليها للإبقاء على فعاليتها في أوضاع ونظم مختلفة. وفي حالات كثيرة، يتعذر الاحتفاظ بعناصر أخرى عدا مبادئ العمل أو مبرراته الأساسية ويتعين وضع تدابير وسياسات جديدة. وإن الإخفاق في تنظيم المساعدة التقنية وتقديمها لسبب من هذه الأسباب، لن يفقدها كامل فعاليتها فحسب بل وقد تترتب عليه أوضاع ليست مؤاتية البتة لتحقيق أي تعاون ملموس.

٦٦ - وقدرة جهاز العدالة الجنائية ومدى تطوره عاملان ينبغي أن يؤخذا بعين الاعتبار في جميع جهود تقديم المساعدة التقنية وخاصة عندما تكون الغاية من المساعدة إعانة البلد المتلقي على التصدي للجريمة المنظمة عبر الحدود الوطنية. ونظرا لمدى تطور هذا الشكل من الجرائم فإن المساعدة غالبا ما ترمي إلى تعزيز أو تحسين تشريعات وتدابير إنفاذ القوانين. ويتعين مع ذلك تخطيط تلك التدخلات وبلورتها استنادا إلى معرفة مستفيضة بنظام العدالة الجنائية المعني وبقدرته العامة، وكذلك استنادا إلى تقييم دقيق لأثر تلك التدخلات على نظام العدالة الجنائية ذلك بالذات. فإنشاء وحدة تحقيق خاصة للجرائم المتصلة بغسل الأموال المتأتية من الجريمة من شأنه مثلا أن يعزز احتمالات كشف القائمين بغسل الأموال واعتقالهم. بيد أن منجزاتها قد تحبط إذا لم تكن السلطات المعنية بالتحقيق والقضاء قادرة على تقييم واستخدام الأدلة المتأتية عن جهود تلك الوحدة.

٦٧ - والتنسيق مسألة أخرى يتعين النظر فيها بعناية. فمشاريع المساعدة المتعددة تكاد توجه في آن واحد إلى قسم جهاز العدالة الجنائية نفسه مما يجعلها متداخلة بل ومتعارضة. والنتيجة ازدواج الجهود دون

ما لزوم، الأمر الذي قد يؤدي إلى بث الفوضى بين المتلقين، ومن ثم يفقد المساعدة التقنية كل فعاليتها. فالتنسيق أمر ضروري تحتاجه جميع الأطراف المعنية وينبغي اعتباره عنصرا رئيسيا تُستكمل به عملينا تشكيل المساعدة التقنية وتقديمها على نحو محكم ودقيق. فبدونه، لا تحقق الموارد المخصصة لتلك المساعدة أهدافها المنشودة.

٦٨ - والأساس المنطقي التقليدي لتقديم المساعدة التقنية سواء لوضع تشريعات جديدة أو لتدريب موظفي العدالة الجنائية هو إعانة البلدان على معالجة مشاكلها بقدر أكبر من الفعالية. إلا أن الحالة في العالم قد تغيرت تغيرا جذريا في السنوات القليلة الماضية وتغيرت معها احتياجات المجتمع الدولي وأهدافه. وينبغي النظر إلى المساعدة التقنية في سياق الواقع السياسي والاقتصادي الجديد وتكييفها بما يناسب ذلك الواقع، من حيث المفهوم والأهداف معا. وينبغي وضع برامج لتقديم المساعدة التقنية لتمكين البلدان من التصدي لأخطار الجريمة المنظمة والقيام بذلك على نحو يساهم في تحقيق المصلحة الجماعية في كبح انتشار الجريمة المنظمة.

٦٩ - وإذا ما أغفل هذا الهدف في تخطيط المساعدة التقنية وتقديمها فإنها ستظل بمثابة ضريبة تضامن تسدها البلدان المتقدمة النمو مباشرة أو من خلال آليات متعددة الأطراف. وستكون موضع ترحيب ولكنها لن تكون كافية، وكلما اشتدت على تلك البلدان ضغوط قلة الموارد، قلت المساعدة التقنية التي ستقدمها. وهكذا، فإن من المهم أن تتحول المساعدة التقنية على نحو مطرد إلى استثمار منتج لتحقيق ثلاث فئات مختلفة من المصالح: مصالح البلدان المتلقية للمساعدة ومصالح البلدان المقدمة للمساعدة ومصالح المجتمع الدولي.

٧٠ - ومن الأغراض الأساسية للتعاون الدولي الإسهام في بناء قدرات الاعتماد على النفس في البلدان النامية وكذلك في البلدان التي تمر بمرحلة انتقالية. وينبغي اعتبار التعاون الدولي المعزز في مجال حاربة الجريمة المنظمة عبر الحدود الوطنية خطوة هامة في هذا الاتجاه. وينبغي توجيه الأنشطة التنفيذية التي يضطلع بها برنامج الأمم المتحدة لمنع الجريمة والعدالة الجنائية نحو تنمية الدراية الفنية، وخصوصا في البلدان التي تندر فيها، ونحو ترويج أعلى معايير الكفاءة المهنية والتخصص. ويعتبر تدريب الموظفين العاملين في مختلف مجالات العدالة الجنائية ورفع مستوى مهاراتهم أمرا حاسما، وعلى الأخص في مجالات التحقيق والملاحقة والفصل في القضايا المعقدة. وبغية تحقيق الحد الأقصى من الموارد ورفع مستوى الوعي، يمكن تنظيم حلقات تدريبية في البداية على الصعيد الإقليمي، تركز على المقتضيات والمشاكل المشتركة، قصد تلبية طلبات الحصول على الدورات التدريبية على الصعيد الوطني. وتحقيقا لهذه الغايات، تدعو الحاجة إلى تحديد الدراية الفنية الملائمة ووضع المواد التدريبية التي تناسب المتطلبات المحددة لكل منطقة أو لكل مجموعة من المتدربين. يضاف إلى ذلك أن من الضروري توفير قنوات اتصال فعالة لتقدير الاحتياجات وتقييم الظروف السائدة بحيث يتسنى تكييف أنشطة التدريب وفقا لذلك. وقد ترغب اللجنة في أن تحدد أنجع السبل لتمكين الأمم المتحدة من تلبية طلبات الدول في هذا المجال وتقديم المساعدة المبينة أعلاه.

٧١ - يتطلب تجميع المعارف والدراية وتنمية القدرة على جمع المعلومات الموثوقة وتجهيزها وتحليلها بذل الجهود على مدى فترة زمنية طويلة. ومن الضروري تجميع الدراية الفنية الملائمة وإجراء دراسة تكون شاملة بالفعل بحيث تشكل اسهاما رئيسيا في الجهود المشتركة التي يبذلها المجتمع الدولي لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الحدود الوطنية. ويتطلب بناء القدرات التزاما متسقا طويل الأجل لضمان استدامة الفوائد الناجمة عن المساعدة عن طريق توحيد الآليات والإجراءات، وإنشاء الهياكل الأساسية الضرورية، إلا أن الجريمة المنظمة عبر الحدود الوطنية ما زالت تشكل تهديدا متزايدا للمجتمع الدولي. ولذا فإن من الضروري اعتماد نهج حسن التوازن. ويجب أن تتزامن الجهود المبذولة لتجميع المعارف مع الجهود الرامية إلى الوفاء بالاحتياجات الحالية للدول من أجل اتخاذ تدابير فورية لمنع توسيع الجريمة المنظمة عبر الحدود الوطنية والحد من الآثار التي ترتبها على الاقتصادات والمؤسسات. وإلى جانب الحاجة إلى بناء القدرة على متابعة الأهداف العامة، توجد حاجة ملحة إلى تعزيز الآليات والمؤسسات القائمة لمحاربة الجريمة المنظمة عبر الحدود الوطنية.

٧٢ - وفي سبيل الإسهام في هذا النهج المتوازن، ينبغي للأمم المتحدة أن تقدم المساعدة إلى الدول التي تطلبها في تقدير احتياجاتها المباشرة، عن طريق تقديم الخدمات الاستشارية. وينبغي كذلك تقديم مثل هذه الخدمات في استعراض التدابير والآليات والمؤسسات القائمة لكي يتسنى تحديد الطرائق اللازمة لتعزيز القدرة على التصدي للمشاكل التي تطرحها الأشكال الجديدة للجريمة المنظمة عبر الحدود الوطنية، ووضعها موضع التنفيذ. ولدى تلبية الأمم المتحدة للطلبات الواردة من الدول، ينبغي أن تقدم المشورة المتخصصة والخيارات فيما يتعلق بإنشاء وحدات تحقيق خاصة وباستحداث تقنيات موثوقة لجمع البيانات. وبغية تعزيز قدرة الدول على التعاون وتبادل المعلومات والاستخبارات والخبرات، ينبغي للأمم المتحدة أن تساعد في استحداث آليات خاصة وتنفيذ التدابير الملائمة، وتتجلى الاحتياجات الملحة القائمة حاليا في زيادة طلبات المساعدة التي تلقاها في العام الماضي قسم منع الجريمة والعدالة الجنائية. وقد شرع هذا القسم الذي غالبا ما يتعاون على نحو وثيق مع برنامج الأمم المتحدة الدولي لمكافحة المخدرات، في الرد على الطلبات الواردة من حكومات باكستان وبيلاروس وجمهورية مقدونيا اليوغوسلافية السابقة وقيرغيزستان.

خامسا - الاستنتاجات

٧٣ - أعطت الدول أولوية عليا لتنفيذ إعلان نابولي السياسي وخطة العمل العالمية وكذلك برنامج الأمم المتحدة لمنع الجريمة والعدالة الجنائية ودوره في ذلك التنفيذ. وينبغي أن تترجم هذه الأولوية قريبا إلى ممارسة لیتسنى الإبقاء على الزخم الناشئ عن المؤتمر الوزاري العالمي المعني بالجريمة المنظمة عبر الحدود الوطنية. فتوافق الآراء بشأن الخطر الذي تشكله الجريمة المنظمة عبر الحدود الوطنية وضرورة الإسراع بمكافحتها على نحو فعال وتوفير الإرادة السياسية لاتخاذ إجراءات عالمية عوامل ترسي أسس التنفيذ اللازمة. وينبغي أن تهتدي جهود المجتمع الدولي والأمم المتحدة بتوافق الآراء هذا وبذلك الإرادة السياسية وأن توجه نحو إدامتهما وتوسيعهما.

٧٤ - وينبغي للدول، إذ هي تبني على توافق الآراء القائم وتستفيد استفادة كاملة من المناخ السياسي الحالي المؤاتي لتعزيز التعاون الدولي، أن تحدد الأنشطة التي يتعين الاضطلاع بها في مجال التنفيذ وتتفق على هذا التنفيذ وتكرس طاقاتها واهتمامها الأكيد لتحقيق الأهداف المشتركة المحددة في إعلان نابولي السياسي وخطة العمل العالمية. واتخاذ هذه الإجراءات ضرورية لتمكين لجنة منع الجريمة والعدالة الجنائية والأمم المتحدة من الاضطلاع بتخطيط رشيد وفعال.

٧٥ - ولما كانت الأمم المتحدة ولاية شاملة نظرا لتركيبها العالمية، فإنها تعتبر آلية مناسبة لتعزيز الأنشطة العالمية. فالأمم المتحدة أنيطت بها مسؤولية خاصة لتحسين قدرات البلدان على مكافحة الجريمة المنظمة عبر الحدود الوطنية ويمكن أن تضطلع بدور عالمي حفاز وتقرّب بين وجهات النظر المتنافرة وتحمل عبء التنفيذ ونسقه وتشجع الجهود المبذولة في هذا المنحى. ولما كان يتعين على الأمم المتحدة أن تطبق معايير الكفاءة والفعالية الصارمة فإنها لن تستطيع المضي قدما دون أن تزودها الدول الأعضاء بالقدرات اللازمة لذلك. فهي، في غياب تلك القدرات، ورغم قصارى جهودها المبذولة لاستخدام مواردها المحدودة بأكبر قدر من الكفاءة، يصعب عليها جدا إحداث أثر حقيقي وتحقيق نتائج ملموسة. وكما هو الحال بالنسبة لأي نشاط آخر يضطلع به على الصعيد العالمي، فلا محيد عن أن تكون الموارد قضية محورية. وقد شرع الأمين العام في ترجمة الأولوية المعطاة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الحدود الوطنية إلى واقع ملموس في سياق الميزانية البرنامجية المقترحة لفترة السنتين ١٩٩٦-١٩٩٧^(٥) إلا أن موارد الميزانية العادية لا توفر سوى إطار أدنى والأرجح أنها، في الوقت الذي يتعين زيادتها، لن تكفي لتحقيق الأنشطة المطلوبة. فهذه الموارد ينبغي استكمالها بموارد أخرى من خارج الميزانية تتأتى من تبرعات تقدمها الدول خاصة بالنظر إلى ضخامة احتياجات البلدان النامية والبلدان المارة بمرحلة انتقال والدور الأساسي الذي لا بد وأن يؤديه تقديم مساعدة عملية في كل جهد يبذل لتنفيذ إعلان نابولي السياسي وخطة العمل العالمية.

الحواشي

- (١) مؤتمر الأمم المتحدة التاسع لمنع الجريمة ومعاملة المجرمين القاهرة، ٢٩ نيسان/أبريل - ٨ أيار/أيو ١٩٩٥، (A/CONF.169/16/Rev.1)، الفصل الأول، القرار ٣.
- (٢) شهادة فيليب ب. هايمان، وكيل المدعي العام أمام لجنة الشؤون الخارجية، مجلس النواب، الولايات المتحدة، ١٤ أيلول/سبتمبر، ١٩٩٣، صفحة ٣ من النص الانكليزي.
- (٣) انظر فلور تيزير رينجنالدا "التكامل الأوروبي فيما يتعلق بمصادرة الأموال المتأتية من الجريمة"، ورقة أعدت في الندوة العاشرة بشأن الجريمة الاقتصادية، كمبريدج، تموز/يوليه ١٩٩٢.

(٤) مؤتمر الأمم المتحدة الثامن لمنع الجريمة ومعاملة المجرمين، هافانا، ٢٧ آب/أغسطس - ٧ أيلول/سبتمبر ١٩٩٠، (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع E.91.IV.2)، الفصل الرابع، الفرع جيم الفقرة ٢٥٣.

(٥) انظر الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة الخمسون، الملحق رقم ٦ (A/50/6/Rev.1)، الجزء ١٣.
