E

الأمم المتحدة

Distr.
GENERAL

E/CN.15/1996/2
4 April 1996
ARABIC
ORIGINAL: ENGLISH

المجلس الاقتصادي والاجتماعي

لجنة منع الجريمة والعدالة الجنائية
الدورة الخامسة
فيينا ، ٢١ - ٣١ أيار/مايو ١٩٩٦
البند ٣ من جدول الأعمال المؤقت*

استعراض المواضيع ذات الأولوية

تنفيذ اعلان نابولي السياسي وخطة العمل العالمية لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الحدود الوطنية

تقرير الأمين العام

المحتويات

	الفقرات	الصفحة
مقدمة	١-٣	٢
أولا - نظرة مجملة عن التطورات التي شهدتها الجريمة المنظمة عبر الحدود الوطنية	٤-٣٧	٣
ألف - تنوع المنظمات الاجرامية عبر الحدود الوطنية	٦	٤
باء - التواجد في قاعة آمنة بالوطن	٧-٩	٥
جيم - انتفاء جدوى الحدود	١٠-١١	٦
دال - أهمية البلدان المضيفة	١٢-١٤	٧
هاء - البنية المالية	١٥-١٦	٨
واو - الروابط بين المشروع وغير المشروع ومشكلة الفساد	١٧-١٩	٩
زاي - نشوء مدن عالمية	٢٠	١٠
حاء - الهجرة ومجتمعات الشتات والشبكات الإثنية	٢١-٢٣	١١

* E/CN.15/1996/1 .

V.96-82117

المحتويات (تابع)

		الفقرات	الصفحة
طاء	- الاقتصاد الموازي	٢٤-٢٦	١٢
ياء	- التحالفات الاستراتيجية	٢٧-٢٨	١٣
كاف	- نظم المعلومات العالمية	٢٩-٣١	١٤
لام	- الاضطرابات السياسية والجريمة المنظمة عبر الوطنية	٣٢-٣٣	١٥
ميم	- انتشار الهياكل الشبكية	٣٤-٣٥	١٦
نون	- تطور المنظمات الاجرامية عبر الوطنية	٣٦-٣٧	١٧
ثانيا	**- التحدي الذي تشكله الجريمة المنظمة عبر الوطنية : تحليل مقارن**	**٣٨-٤٥**	**١٨**
ثالثا	**- ردود الفعل ازاء الجريمة المنظمة عبر الوطنية**	**٤٦-٦١**	**٢١**
رابعا	**- التوصل الى مفهوم مشترك للجريمة المنظمة عبر الوطنية**	**٦٢-٦٦**	**٢٥**
خامسا	**- مدى ملاءمة اعداد اتفاقية أو اتفاقيات لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية**	**٦٧-٨٣**	**٢٨**
سادسا	**- انشاء سجل مركزي للتدابير التشريعية والتنظيمية لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية**	**٨٤-٨٦**	**٣٢**
سابعا	**- خاتمة**	**٨٧-٩١**	**٣٣**
ثامنا	**- الاجراء المطلوب من اللجنة اتخاذه**	**٩٢**	**٣٥**

مقدمة

١ - عملا بقرار الجمعية العامة ١٥٩/٤٩ ، استعرضت لجنة منع الجريمة والعدالة الجنائية في دورتها الرابعة تنفيذ اعلان نابولي السياسي وخطة العمل العالمية اللذين اعتمدهما المؤتمر الوزاري العالمي المعني بمكافحة الجريمة المنظمة عبر الحدود الوطنية (A/49/748 ، المرفق) المعقود في نابولي ، ايطاليا ، من ٢١ الى ٢٣ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٩٤ . وبناء على توصية اللجنة اعتمد المجلس الاقتصادي والاجتماعي القرار ١١/١٩٩٥ الذي طلب فيه الى الأمين العام أن يشرع في التماس آراء الحكومات بشأن مدى ملاءمة وضع صكوك دولية مثل اتفاقية أو اتفاقيات لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الحدود الوطنية وبشأن الأثر المترتب على ذلك ، وكذلك بشأن المسائل والعناصر التي يمكن أن تشملها تلك الصكوك . كما طلب المجلس الى الأمين العام أن يعمد الى جمع وتحليل المعلومات عن هياكل وديناميات الجريمة المنظمة عبر الحدود

الوطنية وعن أساليب تصدي الدول لتلك المشكلة . وقرر المجلس انشاء فريق عامل حكومي دولي مفتوح العضوية خلال الدورة الخامسة للجنة ، كي ينظر في نتائج الأعمال المذكورة أعلاه وكي يقترح تدابير اضافية لتنفيذ اعلان نابولي السياسي وخطة العمل العالمية . وفي نفس القرار ، طلب المجلس الى الأمين العام أن يقدم الى الدول الأعضاء اقتراحا كي تنظر فيه ، في الدورة الخامسة للجنة ، ويتعلق بانشاء مجمع مركزي للتدابير التشريعية والتنظيمية القائمة وللمعلومات عن الهياكل التنظيمية التي تستهدف مكافحة الجريمة المنظمة عبر الحدود الوطنية ، على أن تؤخذ في الاعتبار قدرات شبكة الأمم المتحدة لمعلومات الجريمة والعدالة .

٢ - وطلب المجلس الاقتصادي والاجتماعي ، في الفرع ثانيا من قراره ١٩٩٥/٢٧ ، الى الأمين العام أن ينظر في جدوى انشاء نظام متكامل للاضطلاع دوريا بجمع وتعميم المعلومات المتعلقة بالتشريعات الوطنية في مجال منع الجريمة والعدالة الجنائية وعن تنفيذ تلك التشريعات مع مراعاة القدرات الحالية والمخططة لشبكة الأمم المتحدة لمعلومات الجريمة والعدالة وأنشطة هيئات الأمم المتحدة الأخرى والمنظمات الحكومية الدولية ذات الصلة . كما دعا المجلس الدول الأعضاء الى التعاون في هذا الصدد بغية تشجيع التوافق التدريجي فيما يتعلق بأمور يذكر منها التعاون الدولي وتسليم المجرمين وغير ذلك من طرائق المساعدة المتبادلة الثنائية والمتعددة الأطراف ، في المسائل الجنائية وطلب الى الأمين العام أن يقدم تقريرا عن ذلك الى اللجنة في دورتها الخامسة . وفي نفس الفرع من ذلك القرار ، طلب المجلس الى الأمين العام أن يواصل دراسة الحالة الفعلية للجريمة المنظمة عبر الحدود الوطنية والتدابير الفعالة لمكافحتها .

٣ - ويتضمن هذا التقرير معلومات قدمتها عشرون دولة (الأرجنتين والأردن وأستراليا وألمانيا وايطاليا وبنما وبوليفيا وبيلاروس وتركيا وجمهورية كوريا وشيلي والفلبين وقطر والكرسي الرسولي وكندا وكوبا وماليزيا والمملكة العربية السعودية والنمسا واليابان) ، فضلا عن نتائج الدراسة المستمرة للحالة الفعلية للجريمة المنظمة عبر الحدود الوطنية . كما يتضمن هذا التقرير اقتراحات يقصد منها تيسير عمل اللجنة فيما يتعلق برصد تنفيذ اعلان نابولي السياسي وخطة العمل العالمية ولذلك فهو مصحوب بتوصيات حلقة العمل الوزارية الاقليمية المعنية بمتابعة اعلان نابولي السياسي وخطة العمل العالمية لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الحدود الوطنية ، والمعقودة في بوينس آيريس ، الأرجنتين ، من ٢٧ الى ٣٠ تشرين الثاني/ نوفمبر ١٩٩٥ (E/CN.15/1996/2/Add.1) ونظرت الجمعية العامة في دورتها الخمسين ، في تقرير الأمين العام بشأن تنفيذ قرارها ١٥٩/٤٩ (A/50/433) يتضمن مقترحات أنشطة لتيسير تنفيذ اعلان نابولي السياسي وخطة العمل العالمية والتعجيل به .

أولا - نظرة مجملة عن التطورات التي شهدتها الجريمة المنظمة عبر الحدود الوطنية

٤ - شدد اعلان نابولي السياسي وخطة العمل العالمية على أهمية تجميع كتلة حاسمة من المعارف الموثوق بها بشأن الجريمة المنظمة عبر الحدود الوطنية وهيكلها وديناميتها . وقد اعتبرت هذه المعارف

شرطا لا غنى عنه لاتخاذ قرارات مدروسة وتدابير متضافرة على الصعيدين الوطني والدولي . وقد أثار تلك النقطة كل من المؤتمر التاسع لمنع الجريمة ومعاملة المجرمين المعقود في القاهرة من ٢٩ نيسان/أبريل الى ٨ أيار/مايو ١٩٩٥ ولجنة منع الجريمة والعدالة الجنائية في دورتها الرابعة والمجلس الاقتصادي والاجتماعي في قراريه ١٩٩٥/١١ و ١٩٩٥/٢٧ . كما شددت الدول على الحاجة الى توافر معارف متطورة وعلى الدور الذي يمكن أن تؤديه الأمم المتحدة في تجميع هذه المعارف ونشرها . وفي السنوات الأخيرة ، تحولت الجريمة المنظمة عبر الوطنية الى شكل جديد من أشكال السياسة - الجغرافية له طابعه ومنطقه الخاص به وهياكله ونظمه المساندة . وهذا المنظور السياسي الجغرافي مهم في تنظيم المعارف القائمة والجديدة بخصوص الجريمة المنظمة عبر الحدود الوطنية .

٥ - وتختلف السياسة الجغرافية المتعلقة بالجريمة المنظمة عبر الحدود الوطنية ، في جوانب عديدة ، عن السياسة الجغرافية التقليدية حيث تعد السيطرة على الموارد الطبيعية والمناطق الجغرافية الحساسة أساس النجاح . وتقوم السياسة الجغرافية الجديدة على مجموعة من السمات المتشابكة والمتكاملة لعلم السياسة والاقتصاد العالمي وهي لا تساعد على تفسير نمو الجريمة المنظمة عبر الحدود الوطنية فحسب وانما أيضا الأسباب التي جعلت منها مشكلة هائلة الى هذا الحد بالنسبة للمجتمع الدولي .

ألف - تنوع المنظمات الاجرامية عبر الحدود الوطنية

٦ - ان جزءا من المشكلة التي يواجهها المجتمع الدولي في المحاولات التي يبذلها من أجل التصدي للجريمة المنظمة عبر الحدود الوطنية يتمثل في عدم وجود نموذج تحليلي تنظيمي أو سلوكي وحيد يمثل هدفا ثابتا يمكن الوصول اليه . ذلك أن المنظمات الاجرامية تتباين من حيث حجمها ومداها وآليات ترابطها ومجال أنشطتها ونطاقها الجغرافي وعلاقاتها مع أجهزة السلطة في الوطن وفي الدول المضيفة كما تتباين في تنظيماتها وهياكلها الداخلية ومزيج الأدوات التي تستخدمها من أجل تدعيم عملياتها الاجرامية وحماية نفسها من الجهود الحكومية وجهود أجهزة انفاذ القوانين . واذا أخذنا في الاعتبار الفوارق الوطنية والثقافية ، يصبح التنوع أكثر جلاء وأشد تعقيدا بالنسبة لأجهزة انفاذ القوانين ولا سيما في الدول المضيفة . فعلى الصعيد الوطني قد تكون التدابير الناجعة ضد جماعة اجرامية منظمة ، على سبيل المثال ، أبعد ما يكون عن الفعالية ضد جماعات أخرى . ففي الولايات المتحدة الأمريكية ، تمكنت أجهزة انفاذ القوانين عن طريق تسجيل المكالمات والمراقبة الالكترونية ، من تحقيق انجازات باهرة في مكافحة المافيا . ومع ذلك لم تكن الوسائل نفسها في كثير من الأحيان فعالة ضد منظمات اجرامية من قبيل الجماعات النيجيرية أو الصينية التي استطاعت أن تستخدم مجموعة متنوعة من اللهجات لحماية نفسها من التنصت الالكتروني ، فحسبما ذكر مكتب المحاسبة العامة بالولايات المتحدة في أحد تقاريره "تشكل اللغة الصينية التي تتكون من لهجات عديدة مصاعب شديدة شأنها في ذلك شأن اللغة التي يتكلمها في كثير من الأحيان أعضاء "بوس" (Posse) وهي لهجة من اللهجات الفرنسية تسمى "باتوا" . ولاحظت الشرطة أن النقص الحاد في المترجمين الفوريين المؤهلين يعقد التحريات بشأن هذه العصابات الاجرامية . فتسجيل

المكالمات بلغات أجنبية مثلا عديم الجدوى اذا لم يتول رصده شخص يفهم تلك اللغة . ففي حالة احتيال واحدة ، تراوح عدد اللغات المستخدمة والتي سجلتها الآلات المدسوسة من جانب الشرطة الفدرالية بين سبع وتسع لغات بما في ذلك اللغتين الصينية والعبرية ." وبالمثل أصبح العثور على مخبرين أو التغلغل الى داخل الجماعات العرقية الشديدة الالتحام ، عن طريق استخدام عملاء سريين مشكلة أشد تعقيدا . وحتى عند وجود صكوك لانفاذ القوانين وثبوت فعاليتها ، فان الطبيعة عبر الوطنية والتنوع المتزايد للمنظمات الاجرامية قلص من فاعلية هذه الصكوك . غير أن المشاكل أكثر حدة في الدول التي لا توجد بها هذه الصكوك أو لا تستخدم فيها على نطاق واسع .

باء - التواجد في قاعة آمنة بالوطن

٧ - ارتبطت القوة في السياسة الجغرافية التقليدية بالأرض وكانت السيطرة على المناطق الحساسة تعتبر ميزة استراتيجية كبرى . أما في السياسة الجغرافية الجديدة فان المتغير الحاسم لا يكمن في القوة بقدر ما يتمثل في السلطة أو بالأحرى انعدامها . وتزدهر المنظمات الاجرامية في البلدان التي تصدعت فيها السلطة (أو التي لم تترسخ فيها مطلقا على نحو سليم) وتكون فيها الدولة ضعيفة . فهذه المنظمات لا تنمو وتزدهر فحسب وسط الضعف السياسي وعدم الاستقرار بل انها تفاقم الآثار المترتبة على انهيار هياكل السلطة . وهذا ما حدث في عدد من البلدان في الثمانينات والنصف الأول من التسعينات . وليس من قبيل الصدفة أن يطلق بعض الملاحظين على حقبة اخفاق الدولة - الأمة عهد الجريمة المنظمة عبر الحدود الوطنية . وبما أن المنظمات الاجرامية تعمل انطلاقا من "ملاجئ" أو ملاذات آمنة فانها تستطيع توسيع نطاق أنشطتها الاجرامية لتشمل بلدانا أخرى ، وتقيم في كثير من الأحيان شبكات اقليمية هامة وتوسع ، في بعض الأحيان ، عملياتها لتتخذ بعدا عالميا .

٨ - واذا كان هذا الأمر يطرح تحديا على المدى الطويل فهناك مخاطر آنية نتجت أيضا عن التصدعات السياسية الشديدة . وكان ضعف الدول الجديدة من العوامل الحاسمة التي أدت الى ظهور الجريمة المنظمة والاتجار بالمخدرات في عدد كبير من بلدان أوروبا الشرقية والديمقراطيات الجديدة والناشئة والبلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة تحول . فلم يتمكن الا عدد قليل من البلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة تحول من اقامة نظم فعالة في مجال العدالة الجنائية لمكافحة الجريمة المنظمة ؛ ولا يوجد لدى هذه البلدان تشريعات تسمح لها باستهداف المنظمات الاجرامية في حد ذاتها ، أو تيسر وضع مخططات لحماية الشهود أو مصادرة الأصول أو القيام بالمراقبة الالكترونية ، وكلها تندرج في عداد الوسائل الأساسية لمنع الجريمة المنظمة ومكافحتها . وعلاوة على ذلك تتسم اللوائح المصرفية ، في العديد من تلك الدول بتساهل ملحوظ ، مما يتيح بيئة جذابة لغسل الأموال سواء من جانب المنظمات الاجرامية الأهلية أو من جانب جماعات قادمة من بلدان أخرى . غير أن ضعف قدرة الدولة يتجاوز عدم وجود تشريعات مناسبة . ذلك أن التصدع الاجتماعي والاقتصادي الشديد والتضخم الضارم والبطالة المتفاقمة والوعاء الضريبي المحدود وتعدد الطلبات على

الدولة قد أسهمت في قلة الأموال المرصودة لأجهزة انفاذ القوانين المعهود أن تكون وسائل النقل التابعة لها ضعيفة ووسائل الاتصال محدودة وأجهزة الحاسوب غير متطورة نسبيا .

٩ - وذكرت بيلاروس ، مؤكدة الصعوبات المذكورة أعلاه ، أن الأساس التشريعي لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية لا يزال في طور التكوين في البلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة تحول . كما استرعت بيلاروس الانتباه الى قدرة المنظمات الاجرامية على استغلال انعدام التدابير التشريعية المناسبة وعلى تفادي المسؤولية في ظل التشريعات الوطنية ، نظرا لوجود مشاكل كبرى في الحصول على الأدلة اللازمة من أقاليم الدول الأخرى . ويرتبط ذلك الى حد كبير بمحاولة اثبات ارتكاب الجرائم في مجال الائتمان والعلاقات المالية ، عندما تكون موارد مالية ضخمة تحوزها دول قد حولت الى مصارف أجنبية بموجب عقود مزورة أبرمت مع شركاء أجانب ، وكذلك فيما يتعلق بأنشطة من قبيل الاتجار بالأسلحة والمخدرات والمواد النووية والمتفجرات .

جيم - انتفاء جدوى الحدود

١٠ - ان المنظمات الاجرامية عبر الوطنية قادرة على استغلال الازدياد الهائل في التجارة الدولية وتزايد حركة انتقال الأشخاص وتطور نظم الاتصال الفورية . فالدافع على الاتجار عبر الحدود بسبب فوارق الأسعار وأحوال السوق يسري على العمليات غير المشروعة بقدر ما يسري على العمليات المشروعة . والنتيجة هي أن عددا كبيرا من الدول أصبحت على كره منها دولا مضيفة لمنظمات اجرامية تلبي الطلب على المنتجات غير المشروعة . وقد لازم ذلك بطبيعة الحال تحول التهريب بجميع أشكاله الى نشاط نمطي للجريمة المنظمة عبر الحدود الوطنية . فعصابات الجريمة المنظمة تتاجر بسلع مشروعة ولكنها معفاة من الرسوم الجمركية أو من الضرائب أو غير خاضعة للوائح التنظيمية في احدى البلدان دون أن تكون كذلك في بلد آخر هذا من ناحية . وتتاجر عصابات الجريمة المنظمة من الناحية الأخرى بسلع غير مشروعة مثل المواد المخدرة غير المشروعة والأسلحة النارية . وهناك أيضا خدمات غير مشروعة تقدمها العصابات الاجرامية المنظمة من ذلك القمار أو تزوير المستندات أو تهريب المهاجرين عبر الحدود أو التعاقد على القتل . وفي الميدان المالي ، تعمل العصابات الاجرامية المنظمة بالتزييف وتزوير الشيكات والبطاقات المصرفية وغسل الأموال . وفي ميدان العمالة ، يتمثل الأسلوب الرئيسي في ابتزاز الأموال بالتهديد أو العنف ، وهو تعبير يستخدم للاشارة الى طائفة من الطرق مثل الدخول في معاملات احتيالية أو ابتزاز الموال عن طريق التخويف والتهديد أو اساءة استعمال المراكز المشروعة لتحقيق أهداف غير مشروعة كما هو الشأن بالنسبة لرجال الأعمال أو الاتحادات العمالية أو المسؤولين الحكوميين . وفي ميدان الرذيلة تعمل العصابات الاجرامية المنظمة بالاتجار بالنساء لأغراض البغاء على الصعيد الدولي والاستعباد الجنسي ، ويظل الاتجار بالمخدرات من أكثر الأنشطة المربحة التي تضطلع بها عصابات الجريمة المنظمة عبر الوطنية بالرغم من بروز فرص جديدة لجني أرباح ضخمة يجري استغلالها مثل الاتجار بالأسلحة وتصريف النفايات السامة .

١١ - وحسب رأي كندا كان لفتح الحدود دور كبير في تدويل الجريمة المنظمة ، هذا الى جانب التغييرات التي شهدتها الساحة السياسية العالمية وتطور تكنولوجيات الاتصال وتحسن النقل الدولي . وقد ساهمت كل هذه العوامل على مستويات مختلفة في تهيئة مناخ مؤات لفتح أسواق جديدة وتيسير الأنشطة عبر الحدود . واستغلت عصابات الجريمة المنظمة ذلك الوضع . وشددت ايطاليا على أن عولمة الاقتصادات الوطنية المتزايد وفتح الحدود الوطنية تدريجيا قد ولّدا بيئة مؤاتية لزيادة توحيد وترابط أنشطة المنظمات الاجرامية . ورأت ايطاليا أن خطى هذه العملية قد تسارعت مع انهيار الستار الحديدي حيث وسعت المنظمات الاجرامية الموجودة بالفعل في أوروبا الغربية من نطاق مصالحها واستثماراتها لتشمل بلدان أوروبا الشرقية التي اعتبر النفاذ الى اقتصاداتها أمرا أسهل .

دال - أهمية البلدان المضيفة

١٢ - ان كانت بعض الدول قد أضحت من غير قصد أو على كره منها مواطن للمنظمات الاجرامية عبر الحدود الوطنية ، فقد صارت دول أخرى بلدانا مضيفة تزود فيها هذه المنظمات الأسواق بالمنتجات غير المشروعة وتضطلع بمجموعة متنوعة من الأنشطة غير المشروعة بما فيها غسل الأموال . وليست هذه البلدان ضعيفة بالضرورة ، ولكنها مع ذلك تواجه صعوبات في منع قيام هذه الأسواق وفي التصدي للمنظمات الاجرامية التي توجد قاعدتها العرقية بالبلد في كثير من الأحيان ويصعب بالتالي التغلغل الى داخلها . وقد تصبح الدول التي يكون فيها الطلب على السلع والخدمات غير المشروعة شديدا موقعا لمكاتب فرعية أو مقار اقليمية للمنظمات الاجرامية . بل يمكن أن تشكل من حين لآخر ساحة قتال تتصارع فيها المنظمات المتنافسة من أجل الهيمنة .

١٣ - وقد أصبحت أوروبا الغربية على سبيل المثال ، بؤرة تتركز فيها كثير من الأنشطة الاجرامية بوصفها سوقا مربحة ووجهة للمهاجرين غير الشرعيين ومصدرا للسيارات الفارهة التي تسرق وتصدر الى بلدان أخرى ، وساحة قتال بين المنظمات المتنافسة وموقعا جذابا لابتزاز الأموال والتسلل الى الأعمال المشروعة ، مما أدى ببعض الملاحظين الى نعتها "بالسوق المشتركة للجريمة" .[١] ويبدو ذلك جليا من المعلومات المفصلة التي قدمتها النمسا والتي تلخص الاتجاهات الرئيسية للجريمة المنظمة في البلد . ومن سماتها البارزة تنوع الجماعات التي تقوم بعملياتها في البلد والقادمة من بلدان أوروبا الشرقية وجنوب شرقي أوروبا وكذلك من تركيا . وينشط فيها بصفة خاصة المجرمون من ألبانيا ويوغوسلافيا والجمهوريات التابعة لها سابقا . وعلاوة على ذلك يتمتع هؤلاء بقدر كبير من الحماية من العقاب نظرا لعلاقاتهم مع السياسيين والقادة العسكريين في أوطانهم . فبالنسبة الى أنشطة بعض المجرمين من أصل الباني الذين استقروا بالنمسا ، على سبيل المثال ، يوجد مركز الرقابة في اقليم كوسوفو في يوغوسلافيا . وأنشطتهم الرئيسية هي الاتجار بالمخدرات والدعارة والاتجار بالأسلحة والجرائم ضد الممتلكات . كما تنشط في النمسا منظمات من البوسنة والهرسك ويوغوسلافيا ، وهناك منظمة تسمى جماعة بلغراد بوسعها أن تلجأ الى القوات الخاصة للجيش اليوغوسلافي لارتكاب جرائم العنف . وفي حين أن جماعات من رومانيا

وبولندا نشطة أيضا ، فقد برزت بشكل خاص جماعات من الاتحاد السوفياتي سابقا وهي Solnzevskaia و Dolgoprounenskaia والجيورجيون والشاشان وكلها ضالعة في الجرائم التجارية وغسل الأموال . كما تسربت الى النمسا جماعات اجرامية من ايطاليا بما في ذلك "الكامورا" (CAMORRA) ومنظمات اجرامية آسيوية .

١٤ - وتعد أمريكا الشمالية منطقة جذابة أيضا للمنظمات الاجرامية . وأفادت كندا أن التجمعات الرئيسية الخمسة للمنظمات الاجرامية التي تعمل في البلد هي جماعة أصحاب الدراجات البخارية الخارجين عن القانون والجماعات الآسيوية للجريمة المنظمة وجماعات الجريمة المنظمة من السكان الأصليين والآسيويين ومواطني أوروبا الشرقية وايطاليا بينما توجد أدلة تثبت أن كارتلات المخدرات الكولومبية وعصابات "بوس" من جامايكا نشطة أيضا في البلد . وتكفل قدرة المنظمات الاجرامية على العمل محليا ودوليا ملاذا هاما في حالة قيام أي حكومة بتضييق الخناق محليا على الجريمة المنظمة .

هاء - البنية المالية

١٥ - تشكل البنية المالية أحد العناصر الأخرى للسياسة الجغرافية الجديدة . وقد أتاح نشوء نظام مالي عالمي ولا سيما انشاء النظام المصرفي الخارجي فرصا هائلة لاخفاء الأموال وتحويلها . وبظهور ما يسمى "بأموال ميغابايت"[٢] (Megabyte money) ازدادت سرعة وسهولة نقل الأموال عبر النظام المالي العالمي كما ازدادت فرص اخفاء مصادر رأس المال ومزج الأموال المشروعة بالأموال غير المشروعة . ومن هذا المنطلق ، يفسر الآن مفهوم المال باعتباره شبكة تشمل جميع الأسواق العالمية للأوراق المالية والسندات والصفقات الآجلة والعملات وأسعار الفائدة والخيارات وغير ذلك .[٣] ونظرا لتزايد عدد النظم الرامية الى تيسير المعاملات المالية صار اقتفاء أثر أموال "ميغابايت" ومراقبتها أمرا شديد الصعوبة . ولم يواكب تنامي الحجم المطلق للأعمال المالية بعد ما حل اقتصاد المعاملات محل الاقتصاد الاستثماري وضع تدابير تنظيمية بقدر يتناسب معه .[٤] ولا يؤدي انشاء أسواق جديدة للأوراق المالية وتزايد شعبية الخيارات والبدائل المستقبلية الى اتاحة فرص جديدة لغسل الأموال فحسب ، بل أنهما يجعلان أيضا الرصد والمراقبة الفعليين أمرا شبه مستحيل . وللنظام نقاط كثيرة يمكن الوصول اليها ويتيح امكانية الاتجار الغفلي الهوية ونقل الأموال بسرعة وسهولة واخفاء مصدر وملكية رأس المال . ويناظر حراك رؤوس الأموال حراك المجرمين عبر الوطنيين أنفسهم .

١٦ - وذكرت كندا أن لديها عدة صفات مميزة تجعل منها مركزا جذابا لغسل الأموال هي : قربها من سوق الولايات المتحدة الضخم ومسامية الحدود المشتركة بينها وبين الولايات المتحدة وحجم التدفقات المالية المشروعة . وعلاوة على ذلك ، تضافرت عوامل منها الاستقرار الذي تعرفه كندا على صعيدي العملة والحكم ونظامها المالي المتطور والحركة الحرة للأموال ووجود ضمانات ديمقراطية ضد سلطات الشرطة لتجعل من البلد موقعا مغريا يجنب الأشخاص الذين يضطلعون بالعمليات الدولية لغسل الأموال . وبصفة

عامة ، كان هناك عنصر دولي في جميع أشكال عمليات غسل الأموال الأكثر تطورا التي أضرت بكندا . وكانت الجماعات الاجرامية المنظمة ، ولا سيما عصابات ألمافيا من الولايات المتحدة وايطاليا ، مسؤولة عن جزء كبير من الأنشطة المتعلقة بغسل الأموال في كندا ، في حين لاحظت أجهزة انفاذ القوانين في الولايات المتحدة وكندا أن الجماعات الاجرامية المنظمة الآسيوية في أمريكا الشمالية ما فتئت تستخدم نظما مصرفية سرية هندية وباكستانية في فانكوفر لتحويل عائدات الجريمة الى هونغ كونغ وغيرها من الولايات القضائية . وحسب قول كندا تحولت سوق الأوراق المالية الى وسيلة أخرى لغسل الأموال . ويمكن تحويل النقود أو الأصول الملوثة الى صكوك مالية احتياطية ، فضلا عن ملكية الأسهم والسندات .

واو - الروابط بين المشروع وغير المشروع ومشكلة الفساد

١٧ - يتضمن أحد العناصر الأخرى للسياسة الجغرافية الجديدة في الروابط القائمة بين العالم السفلي (عالم الرذيلة والاجرام) والعالم العلوي (عالم الشرعية) .[٥] وسوف تكون الجريمة المنظمة عبر الحدود الوطنية أقل فاعلية وخطورة لو أمكن عزلها تماما عن الاقتصاد المشروع وعن المجتمع ومؤسساته . غير أنه توجد في الواقع روابط ونقاط الالتقاء من جميع الأنواع بين المشروع وغير المشروع . وتقيم أي جماعة من الجماعات الاجرامية المنظمة ، في كثير من الأحيان تحالفات غير رسمية مع الأعمال التجارية المشروعة أو تستخدم شركاتها الخاصة المشروعة كغطاء لعملياتها غير المشروعة . وفي حين أن هذا يمكن أن يعود بالنفع على المنظمات الاجرامية ، فقد يخلف آثارا خطيرة تضعف الاقتصاد المشروع . فقد أشير ، على سبيل المثال ، الى أن أحد أسباب أزمة الديون الحالية التي تواجهها اليابان قد يعود الى القروض المشبوهة التي يبلغ قدرها العديد من مليارات الدولارات والتي منحت لأعضاء "بوريوكودان" (Boryokudan) . وقد قامت هذه الجماعة التي يقدر عدد الأعضاء فيها بنحو ٠٠٠ ٨٠ شخص ، في أيلول/سبتمبر ١٩٩٤ ، باغتيال مدير مصرف سوميتومو في ناغويا ، تحذيرا على ما يبدو ، من القيام بتحصيل قروض مستحقة . وقد شكل هذا الاغتيال صدمة سرى صداها داخل الأوساط المصرفية اليابانية ، أثنت أصحاب مصارف أخرى عن مواصلة السعي الى استرداد القروض المستحقة . وقدرت نفس التقارير أن نسبة تتراوح بين ٨٠ و ٩٠ في المائة من القروض التي يتعذر تحصيلها - والتي قد يبلغ مجموعها مليون مليون من دولارات الولايات المتحدة قد يكون لها علاقة بجماعة بوريوكودان التي انتقلت في الثمانينات الى التعامل بالعقارات وأسواق الأوراق المالية مستخدمة أموالا مقترضة من التعاونيات الائتمانية والمصارف . وقد دفع هذا بمسؤولين كبار سابقين في الشرطة اليابانية فضلا عن شخصيات مرموقة من رجال الاقتصاد وأصحاب المصارف الى الحديث عن "انكماش بوريوكودان" لدى وصف الضائقة المالية الحالية في اليابان .[٦]

١٨ - واذا كانت المنظمات الاجرامية عبر الحدود الوطنية تجني منافع هائلة من علاقاتها مع الأعمال المشروعة والقطاعات المالية ، فانها ترى أن من الضروري والمفيد أيضا اغواء مسؤولين حكوميين للاشتراك معها - سواء للحصول على مستندات رسمية أو تراخيص تصدير - لمساعدتها في غسل عائدات

الأنشطة الاجرامية أو في تقديم معلومات استخبارية . وقد تقوم الروابط على الرشوة أو الاكراه أو على مزيج منها . وقد أظهرت الجماعات الاجرامية المنظمة تفضيلها للفساد "النظامي" المستهدف منه ضمان الحفاظ على قاعدة مؤاتية وقليلة المخاطر داخل الوطن أو بيئة مريحة في البلد المضيف . وقد يتسم اسلوب العمل هذا بشيوع استخدام الرشوة والعطايا لضمان مطاوعة كبار الموظفين والأجهزة الرئيسية لأغراضها ؛ والتمويل للأغراض السياسية لضمان احساس رجال السياسة المنتخبين لتولي السلطة بأنهم مدينون للمنظمات الاجرامية ؛ وتقديم "رشاوى" مستهدفة بدقة لموظفي انفاذ القوانين مقابل معلومات استخبارية ؛ وتقديم حوافز مالية لأعضاء الهيئة القضائية ضمانا لعدم فرض عقوبات على الأنشطة الاجرامية أو فرض عقوبات بسيطة .* ولهذه الروابط بين العالم السفلي والعالم العلوي أثر هدام على سلطة الحكومة . والواقع أن الفساد "النظامي" هو أحد الوسائل التي تستعملها المنظمات الاجرامية لاقامة علاقة تكافلية مع الدولة .

١٩ - وقد أثار الكرسي الرسولي هذه المسألة . وهناك مجموعة من المسائل المعقدة ذات الصلة بالروابط بين الفساد والجريمة المنظمة ، لا سيما عندما لا يقتصر الأمر على تورط المسؤولين الحكوميين بل يتجاوزه ليشمل أيضا القطاع الخاص والمواطنين الأفراد . وهذه المشاكل خطيرة للغاية في البلدان النامية والبلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة تحول . وحسب قول الكرسي الرسولي ، يلزم لمعالجة الوضع اتخاذ سلسلة من التدابير من ذلك وضع مدونات للسلوك وقواعد تأديبية وعقوبات جزائية فضلا عن ضمان قدر أكبر من الشفافية وتبسيط الاجراءات الادارية . وعلاوة على ذلك ، ارتأى الكرسي الرسولي أن هناك حاجة الى التدريب والتثقيف في مجال احترام القانون وحرية الصحافة وفرض عقوبات على المتورطين في الفساد من شركات وأفراد . وأخيرا أوصى الكرسي الرسولي بانشاء منظمة دولية لمكافحة الفساد ومركز دولي للمعلومات وبوضع معايير لمراقبة ومكافحة الجريمة الاقتصادية .

زاي - نشوء مدن عالمية

٢٠ - شهدت العقود القليلة الماضية ظهور مدن عالمية تتميز بتركز القوة المالية وبتوافر نظم مصرفية ومالية متطورة للغاية . وفي بعض الحالات ، تكون هذه المدن أيضا عواصم وطنية أو مراكز ادارية ومن ثم فهي تتيح فرصا للتلاقي بين الجريمة المنظمة والنخبة السياسية والاقتصادية . وتمثل هذه المدن أيضا محاور للنقل تترابط فيما بينها وترتبط بالمناطق الوطنية النائية . وتيسر شبكات الاتصال المتطورة الموجودة بهذه المدن نقل المعلومات والأموال في حين تسهل كثرة عدد سكانها وتعدد أجناسهم وأعراقهم ، الغفلية والاتصالات الاجرامية فيما بين مختلف الجماعات العرقية والوطنية على حد سواء . كما تطرح

---

* للاطلاع على مناقشة ممتازة بشأن الفساد ، أنظر Ethan Nadelmann ، "رجال شرطة عبر الحدود" Cops Across Borders (جامعة بارك ، بنسيلفانيا ، دار نشر جامعة بنسيلفانيا ، ١٩٩٣) (University Park, Pennsylvania, Pennsylvania State University Press, 1993) . والطريقة التي استخدمت بها عبارة الفساد النظامي في هذا المقام مشابهة لما يطلق عليه "ناديلمان" Nadelmann "الفساد المؤسسي" .

معظم المدن العالمية الكبرى تحديات جسيمة للحكومات ؛ وتشكل بعض أحياء هذه المدن مناطق محرمة على أجهزة انفاذ القوانين وتعتبر مراتع خصبة للايزاء العشوائي والجريمة المنظمة على السواء . وتتيح المدن العالمية أيضا فرصا لقيام تداؤب اجرامي حيث تحشد جماعات وطنية مختلفة مواهبها وخبراتها لارتكاب الجرائم . وتعكس الصبغة العالمية للاجرام من هذا النوع والتنوع العرقي في المدن العالمية سمة أخرى من سمات السياسة الجغرافية الجديدة ، ألا وهي أهمية الأنماط المتعلقة بالهجرة وتشتت المواطن والشبكات العرقية .

حاء - الهجرة ومجتمعات الشتات والشبكات الإثنية

٢١ - أنت الهجرة العالمية للمستوطنين ، والعمال المهاجرين ، وطالبي اللجوء ، الى تكوين مجتمعات شتات إثنية في كثير من البلدان ، تهيىء ملاذات ونقاط انطلاق لمن يمارسون الجريمة المنظمة عبر الوطنية . فانغلاق مجتمعات الجاليات الإثنية ازاء الآخرين ، الذي تعززه الحواجز اللغوية ويعززه انعدام ثقة في الشرطة غريب ، في كثير من الأحيان ، على بلد اللجوء ، يجعل الجاليات المهاجرة في بلدان كثيرة مجالا مثاليا للمنظمات الاجرامية تجتنب فيه الأعضاء وتمارس فيه نشاطها .

٢٢ - وقد اتضح من العديد من الدراسات أن الغالبية العظمى من المهاجرين مواطنون ملتزمون بالقانون . غير أنه ، يوجد بين من يهاجرون أعضاء في منظمات اجرامية يجلبون معهم مهاراتهم ومعارفهم وانتماءاتهم وصلاتهم الاجرامية . ولم تزل مجتمعات الشتات الصينية والنيجيرية والايطالية والروسية جميعها تضم عناصر اجرامية . ولا ينبغي أن يكون ذلك مستغربا ، فعندما تخضع المنظمات الاجرامية للضغط في وطنها ، سواء من أجهزة انفاذ القوانين أو نتيجة لحروب بين تلك الجماعات ، يكون من ردود فعل بعض أعضائها الهجرة الى أماكن أو دول أخرى تكون فيها المخاطرة أقل والظروف عموما أكثر ملاءمة لهم . وفي بعض الحالات ، يمكن أن تصبح هذه الشبكات الاجرامية المستوردة أقوى من الجماعات الاجرامية المنظمة المحلية . ففي استراليا مثلا ، تشمل المنظمات الاجرامية الرئيسية ليس فقط منظمات ندرانغيته الايطالية وبوريوكودان اليابانية وترياد الصينية ومجرمين مهاجرين من أصل أيرلندي وبريطاني ، بل أيضا عصابات جاءت أصلا من تركيا ولبنان والولايات المتحدة ومن بلدان من جنوب شرقي آسيا وأمريكا اللاتينية وأوروبا الشرقية .(٧) وكما قال أحد علماء الجريمة ، "حصلت استراليا على عدد كبير من المواطنين الجدد الممتازين ، ولكن حصلت أيضا على آخرين سيئين بوجه خاص ."(٧) وفضلا عن ذلك ، نجح بعض الجماعات الاجرامية في اقامة علاقات تكافلية مثل العلاقات التي كونوها في الدول التي كانت أوطانا أصلية لهم ، أو علاقات مشابهة لها على الأقل . وفي تقرير سري أنجزته الشرطة الاتحادية الاسترالية ، أشير الى أن المنظمات الاجرامية الايطالية اخترقت عددا من الهيئات الحكومية وغير الحكومية ، وحزبا سياسيا واحدا على الأقل ، وترسخت في الأعمال التجارية المشروعة لكي تحيط نفسها بجو من الاحترام .(٧) وحتى عندما لا تكون المنظمات الاجرامية المستوردة قد حققت هذا المستوى من الاختراق ، يمكن على الرغم من ذلك أن تشكل تحديات هائلة لأجهزة انفاذ القوانين ، مثلما تفعل ، على ما يبدو ،

المنظمات الاجرامية الصينية في جنوب افريقيا والجماعات المنظمة الاجرامية الروسية في أنحاء كثيرة من أوروبا .

٢٣ - غير أن التركيز على الهجرة لا ينبغي أن يخفي حقيقة بسيطة هي ازدياد الحراك . فسهولة السفر عبر الحدود وسرعته تهيئان فرصا جديدة للمجرمين ، في حين تجعلانهم أيضا أكثر قدرة على المراوغة . فمثلا استخدمت الجماعات النيجيرية المتجرة في المخدرات هذا الازدياد في الحراك لتمديد أنشطة الاتجار غير المشروع التي يقومون بها الى أجزاء كبيرة من الجنوب الافريقي . وعلاوة على ذلك ، فالجذور الأساسية للجريمة المنظمة أكثر كثيرا من الهجرة وحدها ، وليس أقل تلك الجذور الأزمة السائدة في هياكل السلطة في الدولة في كثير من أنحاء العالم . وهنالك أيضا صلة هامة بين كثير من الضغوط المؤدية الى الهجرة ونمو الجريمة المنظمة . فإخفاق الدول ، الحقيقي أو المتصور ، في تلبية مطالب مواطنيها ، واحتمالات أن يحقق المهاجرون وضعا اقتصاديا أفضل في أماكن أخرى ، والعجز عن اتاحة منافذ مشروعة لمهارات تنظيم المشاريع ، تشجع كثيرا من الناس على البحث عن بلد آخر للعيش فيه أو على اللجوء الى سبل لتحسين أحوالهم تقع خارج نطاق الاقتصاد المشروع .

طاء - الاقتصاد الموازي

٢٤ - في السنوات الأخيرة ، أصبحت الأسواق السوداء أو الاقتصادات السرية ظاهرة عالمية . ويستحيل تقدير نطاق هذه الأسواق أو تأثيرها العام على الاقتصاد العالمي ، لأن طبيعتها نفسها تجعل من الصعب الى أقصى حد الحصول على معلومات دقيقة عنها . ومع ذلك توجد بعض التقديرات . ففي عام ١٩٨٨ قدر معهد بحوث ايطالي أن الاقتصاد الاجرامي في ايطاليا شكل ١٢ في المائة من الاقتصاد الوطني في منتصف الثمانينات .[٨] والأقل وضوحا من كون الأسواق السوداء تحقق أرباحا هائلة هو أن هناك صلات بين الأسواق السوداء لمختلف المنتجات ، كما أن الفاصل بين الأنشطة المشروعة والأنشطة غير المشروعة كثيرا ما يكون باهتا . والأسواق السوداء رفيعة التطور وتفاعلية . ولم يعد الأمر يقتصر على أسواق غير مشروعة منفردة ، بل هناك "اقتصاد موازٍ" نظامي وعبر وطني ومتعدد القطاعات ، مؤلف من شبكات من "الأسواق الفرعية" يدعم بعضها بعضا . ولهذا "الاقتصاد الموازي" ، في الكثير من الحالات ، مكاتب عمالة وطرائق توزيع وشبكات معلومات خاصة به . ولديه ، علاوة على ذلك ، نظامه المالي والمصرفي الخاص ، وكذلك شركاته الخاصة ، التي تتميز بدرجة من حاسة تنظيم المشاريع ، والمهارات الادارية ، والقدرة التكيفية التنظيمية ، تضاهي نظيراتها في الكثير من الأعمال التجارية عبر الوطنية المشروعة بل قد تفوقها .

٢٥ - وفي حين أن المنظمات الاجرامية تستفيد استفادة كبيرة من استغلال الطلب السوقي في الدول التي تعمل فيها ، فإن تأثيرها على اقتصاد الدولة الوطن أكثر تعقدا (اذا تركنا جانبا تأثيرها الضار على الحياة السياسية والاجتماعية) . فمثلا تقول ادارة مكافحة المخدرات في الولايات المتحدة إن تدفق الأموال

المستمدة من الاتجار في المخدرات الى الرابطات الاحتكارية الكولومبية قد يصل الى ٣٠ بليون دولار من دولارات الولايات المتحدة في السنة .[٩] وما لهذه المبالغ المالية من تأثير سلبي على اقتصاد بلد نام أو على اقتصاد يمر بمرحلة تحول هو تأثير لا يوصف . فتدفق عملات أجنبية بهذا الحجم الى البلد يمكن أن يؤدي الى انخفاض قيمة العملة المحلية ، مما يمكن أن يؤدي بدوره الى تدهور الصناعة المحلية وازدياد الاستثمار المضارب . وفضلا عن ذلك فإن مناخ العنف الذي كثيرا ما يصاحب عمليات الجماعات الاجرامية المنظمة يثبط الاستثمار الأجنبي ويؤدي الى هروب رأس المال المحلي ، علاوة على أنه يزيد التكاليف التي يتكبدها قطاع الأعمال التجارية في مجمله بسبب ضرورة استثمار مبالغ كبيرة في توفير الأمن .

٢٦ - وقد شددت بيلاروس على بعض الشواغل المذكورة أعلاه ، بما فيها اجتذاب الاستثمارات الأجنبية الى الاقتصاد الوطني . وذكرت بيلاروس أن من المهم التمكن من الحصول على معلومات يمكن الوثوق بها عن مشروعية الجهة التي تأتت منها الموارد المالية المتاحة للاستثمار ، وذلك بغية تفادي امكانية ادخال رؤوس أموال في الاقتصاد ناشئة عن أنشطة اجرامية .

ياء - التحالفات الاستراتيجية

٢٧ - من معالم السياسة الجغرافية التقليدية التي تجد لها نظيرا واضحا في السياسة الجغرافية للجريمة المنظمة عبر الوطنية شيوع التحالفات . ففي السياسة الجغرافية التقليدية ، كانت التحالفات ، ومازالت ، تستخدم لتعزيز القوة الوطنية ، ولإتاحة امكانية التكهن بمسار العلاقات ، ولإنشاء الالتزامات ، ولحماية الدول الضعيفة . ولكن في السياسة الجغرافية الجديدة لا تشابه التحالفات بين المنظمات الاجرامية عبر الوطنية التحالفات العسكرية التقليدية بقدر ما تشابه التحالفات الاستراتيجية بين الشركات عبر الوطنية . ولا نريد بهذا أن نوحي بأن جميع الصلات بين المنظمات الاجرامية يمكن أن توصف بأنها تحالفات استراتيجية . فتنوع الجماعات الاجرامية مقترن بتباين واسع في الصلات بينها . فبعض هذه الصلات عابر ، وبعضها طويل الأمد ؛ وبعضها قائم على ضرورة قصيرة الأجل أو على الانتهازية ، في حين ينتج البعض الآخر عن حسابات للمصالح والمنافع الطويلة الأجل يتجلى فيها نوع من التخطيط الاستراتيجي الذي تضطلع به الشركات عبر الوطنية . غير أن بعض التحالفات الاستراتيجية يتصف بخواص عدة تميزه عن الصلات الأخرى ، حيث أنه طويل الأجل ، ويشتمل على "صلات تنفيذية وثيقة" ، ويستند الى نوع من الاتفاقات الرسمية أو الضمنية ، وتعززه توقعات متبادلة باستمرار التعاون .[١٠] ومن الناحية الأخرى توجد ترتيبات آنية أو اتفاقات فورية تعقدها المنظمات الاجرامية فيما بينها بشأن صفقة محددة دون أن يفهم منها على الاطلاق أن العلاقة ستصبح أكثر ديمومة .

٢٨ - ومن أهم الأسباب لتشكيل التحالفات الاستراتيجية الرغبة في توزيع المخاطر أو اقتسامها أو تخفيضها . فبفضل التحالفات الاستراتيجية يتسنى للشركات المشروعة أن تنتهز فرصا ربما كانت لولا ذلك مفرطة الخطر .[١٠] وبالمثل ، تسمح هذه التحالفات للمنظمات الاجرامية بأن تزيد من امكانية تحملها

لأنواع معينة من المخاطر . وتسعى المنظمات الاجرامية عبر الوطنية الى تخفيض المخاطر الواقعة على منتجاتها وأفرادها وأرباحها وسلامتها التنظيمية وقياداتها . ويمكن أن تكون التحالفات الاستراتيجية أيضا وسيلة مهمة لولوج أسواق جديدة ما كان من شأن ولوجها ، لولا ذلك ، أن يتسنى لأحد الأطراف . وقد ينال ذلك الشريك ، مقابل ذلك ، امكانية الحصول على منتجات جديدة . وينطوي هذا النوع من الشراكات السوقية أيضا على عنصر من عناصر تخفيض المخاطر ، حيث يتعين على المنظمات الاجرامية التي تلج مناطق أو أسواق جديدة أن تتفاوض مع هياكل السلطة غير المشروعة من أجل التمكن من الالتفاف على هياكل السلطة المشروعة . وتزداد فرص نجاح تلك المنظمات بازدياد تمكنها من اشراك هياكل السلطة غير المشروعة في أنشطتها . وعلى سبيل المثال ، كان للصلة بين كولومبيا وصقلية دور حاسم في تنمية واستغلال أسواق الكوكايين الرئيسية في أوروبا الغربية . فقد أتاح ذلك التحالف للصقالبة الحصول على خط انتاج جديد ؛ وأتاح للكولومبيين النفاذ الى قنوات التوزيع القائمة والحصول على المعارف المحلية . ومقولة "فكر عالميا ، وتصرف محليا" هي نصيحة يكون العمل بها واجبا ، في كثير من الأحيان ، في عالم الجريمة كما هو واجب في عالم الأعمال المشروعة . وتتيح التحالفات الاستراتيجية طريقة لاتباع هذه النصيحة .

كاف - نظم المعلومات العالمية

٢٩ - ثمة مكون آخر للسياسة الجغرافية الجديدة هو تنمية نظم عالمية للمعلومات والاتصالات ترتبط بالنظم المالية العالمية ونظم النقل العالمية وتكملها . غير أن هذا التطور يجلب معه على الدول - ولاسيما الدول التي بلغت المرحلة بعد الصناعية من التنمية - مجموعة جديدة من نقاط الضعف يسهل جدا على المنظمات الاجرامية عبر الوطنية وكذلك على المجرمين الذين يتصرفون بمفردهم استغلالها . ومن المفارقات أن نقاط الضعف هذه هي أيضا غير متناسبة : فكلما ازداد مستوى التطور ، كلما ازدادت نقاط الضعف . فعندما تصبح المجتمعات أكثر اعتمادا على نظم الاتصالات والمعلومات المترابطة ، تزداد امكانية اختراق هذه النظم أو الإخلال بها ، وتزداد وخامة العواقب المترتبة على ذلك . ويمكن أن تترتب على الاخلال بالنظم التي تيسر الصفقات المالية الوطنية والعالمية ، وأسواق الأوراق المالية ، ومراقبة حركة الطائرات ، وجمع الضرائب ، وتشغيل نظام الضمان الاجتماعي ، دع عنك المكونات الرئيسية للقوات المسلحة والمخابرات ، والهياكل الأساسية لإنفاذ القوانين ، آثار بعيدة المدى على قدرة المجتمع والحكومة على أداء وظائفهما أداء فعالا .

٣٠ - ومن المعروف عن الماهرين في التلاعب بالحواسيب صعوبة تقفي أثرهم وضبطهم ، وليس ذلك فحسب ، بل هم أيضا يمثلون شكلا جديدا من أشكال سلطة الأفراد يمكن أن تكون له نتائج هدامة بعيدة المدى . فبوسع شخص واحد لديه حاسوب وموديم (مِعدال) وما يلزم من المعارف والمهارات أن ينشر الاضطراب في نظم المعلومات الوطنية والعالمية ، حتى تلك التي بها آليات أمن وحواجز مانعة لفيروسات الحواسيب مؤصلة فيها . وعلاوة على ذلك ، توجد للمتلاعب بالحواسيب فرص متعددة لحماية سرية هويته ،

من خلال عملية معينة تعادل في مجال الحواسيب انشاء الشركات الواجهية في عالم الأعمال التجارية . وعندما يرتبط هذا الشكل من أشكال قوة الأفراد بأنشطة المنظمات الاجرامية عبر الوطنية ، يتخذ الخطر أبعادا جديدة . وقد قيل في تقييم يدعو الى الاقتناع أجري مؤخرا لطبيعة الجريمة المنظمة في القرن الحادي والعشرين ،(١١) ان المتلاعب بالحواسيب سيكون عضوا لا غنى عنه في أية منظمة اجرامية جادة . ومن الوهم توقع أن تمتنع المنظمات الاجرامية عبر الوطنية عن استغلال هذه الفرص الجديدة ونقاط الضعف الجديدة . وقد أصبح التقارب المتزايد بين الجريمة المنظمة وجرائم الموظفين المكتبيين واضحا بالفعل في البلدان ذات الاقتصادات التي تمر بمرحلة تحول ، حيث يجبر أصحاب الأعمال المشروعة أحيانا على التورط في أنشطة احتيالية .

٣١ - وما أن تطور المنظمات الاجرامية عبر الوطنية استخدامها لنظم المعلومات العالمية ، وذلك أساسا للحصول على سبل جديدة لاكتساب الأموال ، تكون لها القدرة على الحاق ضرر كبير بالنظام . فنظم المعلومات العالمية تتيح فرصا جديدة ، لا للاحتيال والاختلاس فحسب ، بل أيضا للتخريب والابتزاز . بل ان المنظمات الاجرامية عبر الوطنية قد تكون ، بقدر شعورها بالخطر من جهود انفاذ القوانين ، على استعداد للانخراط في أنشطة تخريبية من هذا النوع . ومن الناحية الأخرى ، فاكتساب القدرة على تخريب مراكز وصل حاسمة الأهمية في الهياكل الأساسية للمعلومات والاتصالات ، في حد ذاته ، يمكن أن يؤدي الى تعزيز ما لهذه الجماعات من قدرة على الاكراه . والواقع أن التقاء بين جماعات المخدرات الاحتكارية أو جماعات الجريمة المنظمة والمتلاعبين بالحاسوب يمكن أن يصبح خطيرا ومن الصعب معالجته . وتستطيع المنظمات الاجرامية عبر الوطنية أن تستغل هذه الفرص استغلالا كاملا ، لأسباب منها أنها مهيكلة بطرائق تؤج المرونة وتشجع على الابتكار .

لام - الاضطرابات السياسية والجريمة المنظمة عبر الوطنية

٣٢ - لا يتميز عالم ما بعد الحرب الباردة بظهور ما يسمى "القرية العالمية" فحسب ، بل يتميز أيضا ، وعلى سبيل المفارقة الى حد ما ، بتزايد الفئوية والتجزؤ ، اللذين لا تشكل تركة الحرب الباردة سوى أحد عناصرهما . وتستفيد الجريمة المنظمة عبر الوطنية من هاتين الظاهرتين كلتيهما . وقد أتاحت الاتجاهات نحو العولمة والاعتماد المتبادل الاقتصادي فرصا جديدة للمنظمات الاجرامية . وفي الوقت نفسه ، تتيح قوى التفسخ ("عودة قطاعات كبيرة من البشر الى القبلية من جراء الحروب وسفك الدماء ، وهو خطر يهدد ببلقنة الدول القومية التي تتصارع فيها الثقافات والشعوب والقبائل") فرصا أخرى تبادر المنظمات الاجرامية الى انتهازها بنفس الحرص .(١٢) ومن أكبر جوانب القوة للجريمة المنظمة عبر الوطنية أنها كيان يعمل بمبدأ المساواة في الفرص ، فيستغل جميع أنواع التطورات التي يمكن ، بأي وجه من الوجوه ، استغلالها لمنفعته . فالصراعات الاقليمية ، مثلا ، تتيح فرصا عديدة للاتجار غير المشروع في الأسلحة . وتوصف هذه الفرص أحيانا بأنها صفقات "مبادلة أسلحة بمخدرات" ، تتاح لدى بحث المجموعات الاثنية عن سبل لاقتناء الوسائل اللازمة لمواصلة صراعاتها المسلحة . وقد كان ذلك معلما هاما في الصراع الذي

جرى في جمهوريات يوغوسلافيا السابقة ، وهو صراع يمكن أن يتكرر في أماكن أخرى . وتضرب الصلات بين الأطراف المتحاربة والمنظمات الاجرامية المستعدة لتحمل مخاطرة التعامل مع تلك الأطراف الى أن تكون مفيدة للطرفين كليهما . ولكن ، في بعض الحالات ، يجري ، لدى قيام المشتركين في الصراع بمزاولة أنشطة اجرامية خاصة بهم ، استبعاد المنظمات الاجرامية ، وهذه ظاهرة وصفها أحد الصحفيين بأنها ظاهرة "مقاتلين يتحولون الى مجرمين" .(١٣) وقد أشارت ايطاليا الى أن الصراع في جمهوريات يوغوسلافيا السابقة ساعد على الأنشطة غير المشروعة ، ويسر على الجماعات الاجرامية الايطالية وغيرها من الجماعات الاجرامية اختراق اقتصادات البلدان المتورطة في ذلك الصراع .

٣٣ - ويبدو أن من المحتمل أن تتزايد هذه الظاهرة مع تزايد الصعوبة التي تجدها الطوائف الاثنية وحركات التمرد والجماعات الارهابية في التوصل الى تبني الدول لأنشطتها . وتهيىء الأعمال الاجرامية واحدا من البدائل القليلة التي يتسنى بها لتلك الجماعات تمويل كفاحها السياسي ومواصلته . وقد تجلى ذلك ، مثلا ، في كبر عدد التاميليين الذين اعتقلوا في أوروبا وأمريكا الشمالية بسبب الاتجار غير المشروع في المخدرات . ففي حين أن بعضا منهم ربما كانوا يزاولون ذلك الاتجار لمجرد الربح ، كانت لآخرين "صلة واضحة بجمع الأموال لنمور التاميل الانفصاليين" .(١٣) وفي أنغولا ، مقارنة بذلك ، زاول المجرمون نشاطهم لأنفسهم وأقاموا أيضا صلات مع الجريمة المنظمة : "جمع متمردو يونيتا الأموال ببيع عاج سن الفيل المسروق وبالسماح للمهربين الذين يقتسمون أرباحهم مع يونيتا باستغلال مناجم الماس ."(١٣) وفي الأجل الطويل ، تؤدي هذه الصلات الى ازدياد الأرباح التي تحصل عليها الجريمة المنظمة عبر الوطنية ، وليس ذلك فحسب ، بل هي تساعد على اطالة أمد الصراعات وتزيد من صعوبة تحقيق السلام . غير أنها يمكن ، في أجل أطول ، أن تؤدي الى ظهور منظمات اجرامية عبر وطنية غير منبثقة عن الجريمة بل عن الحرب ، يمكن أن تشكل تحديا هائلا بوجه خاص للحكومات ولأجهزة انفاذ القوانين في جميع أنحاء العالم ، لأنها قد تكون أقل تورعا عن استخدام العنف من المنظمات الاجرامية الأخرى .

ميم - انتشار الهياكل الشبكية

٣٤ - تمثل المنظمات الاجرامية نوعا جديدا من العناصر الفاعلة "غير الخاضعة لسيادة" ، يستند الى ما يسمى 'شبكات انتماء' يصعب على أجهزة انفاذ القوانين اختراقها . وتشكل الروابط الاثنية والقرابية ، مع بطء عملية اكتساب الثقة ، آليات دفاعية هامة للمنظمات الاجرامية ، وتقوم الهياكل الشبكية بنفس هذا الدور . وهذه الهياكل تتميز بالصمود تجاه محاولات تخريبها ، وتتصف بدرجة من سهولة التكيف تفتقر اليها الأشكال الأخرى من المنظمات . والشبكة شكل مثالي للتنظيم من حيث الحفاظ على سلامة كيان التنظيم . وبما أن الشبكات تتميز بوجود كمية كبيرة من القدرات الاحتياطية فيها ، فان من الممكن الحفاظ على الصلات من خلال طائفة متنوعة من الارتباطات . ومن السهل الاستعاضة عن هذه الارتباطات اذا انقطعت ، مما ييسر للمنظمة أن تعيد تشكيل نفسها دون عناء كبير . وفضلا عن ذلك ، فحتى اذا تم اختراق حواف الشبكة ، يظل من الممكن عزل كيانها الأساسي . ومن أسباب ذلك ما يسمى 'الوصل المرتخي' . ففي المنظمات أو النظم التي توصل مكوناتها وصلا محكما ، يمكن أن يؤدي اضطراب أحد العناصر أو انفصاله

الى حدوث تفاعل متسلسل مدمر . وعلى النقيض من ذلك ، "يتيح الوصل المرتخي ما يلزم من الوقت والموارد والسبل البديلة لاحتواء الاضطراب والحد من تأثيره" .(١٤)

٣٥ - ويتزايد لدى الأوساط التجارية والصناعية ادراك قيمة الهياكل الشبكية ، وقد أخذ بعض منشآت تلك الأوساط يجد أن بدائل التسلسل الهرمي التقليدي للسلطة هي أكثر كفاءة وفعالية من حيث المساعدة على الابتكار وتحقيق الأهداف . غير أن المنظمات الاجرامية عبر الوطنية تطبق تلك البدائل منذ وقت غير قليل ، وقد كونت ، بدافع غريزي ، شكلا من أشكال التنظيم يتيح مزايا واضحة لا يتيحها أي شكل آخر .

نون - تطور المنظمات الاجرامية عبر الوطنية

٣٦ - الى جانب تكوين هياكل شبكية ذات قدرة عالية على التكيف والصمود ، وعلى تحمل الخسائر المترتبة على عمليات المكافحة التي تقوم بها الحكومة وأجهزة انفاذ القوانين ، استحدثت المنظمات الاجرامية عبر الوطنية استراتيجيات متطورة للسيطرة على المخاطر التي تواجهها . وتشمل هذه الاستراتيجيات بذل جهود لمنع المخاطر والتحكم فيها واستيعابها ، ولا سيما المخاطر التي تمس القيادة أو تمس سلامة كيان المنظمة . وعلى سبيل المثال ، فان استخدام الفساد لتهيئة بيئة أكثر ملاءمة للجريمة يشكل وسيلة لمنع نشوء المخاطر في مقر المنظمة ؛ ويمكن استخدام العنف للسيطرة على المخاطر من خلال القضاء على الأشخاص العاملين في الحكومة أو في أجهزة انفاذ القوانين الذين يضغطون على المنظمات الاجرامية ضغطا شديدا . ومن التدابير الأخرى للسيطرة على المخاطر التأكد من تجزئة الأنشطة من حيث المعلومات ومن حيث المشاركين . ويعزل القادة عزلا جيدا على وجه خاص من خلال طبقات من الوسطاء القائمين بين جرائم الشوارع ومقر المنظمة الاجرامية . وفضلا عن ذلك ، تموه آثار النشاط الاجرامي أيضا بتقسيم العمل عبر الحدود . وتتطلب مواجهة التحدي الذي تشكله المنظمات الاجرامية عبر الوطنية على الأمن الوطني والدولي درجة رفيعة من الالتزام من جانب الحكومات ، وليس ذلك فحسب ، بل تتطلب أيضا استراتيجيات منسقة تنسيقا جيدا على الأصعدة الوطني والاقليمي والعالمي يحافظ عليها الى أجل طويل . كما أنه يتطلب استهداف أكثر الأشياء قيمة لدى المنظمات الاجرامية عبر الوطنية ، أي الموجودات والايرادات وسلامة كيان المنظمة وقيادتها ، وذلك على عكس ما تفعله جهود انفاذ القوانين المبذولة حاليا ، التي ترمي أساسا الى الاستيلاء على المنتجات واعتقال الأفراد والاخلال بأنشطة تحقيق الأرباح أو غسل الأموال . والمحتمل أن تكون للاستراتيجيات الأكثر شمولا ، التي تستهدف القادة وثرواتهم المجمعة وتستهدف المنظمات نفسها ، أثر أكبر كثيرا .

٣٧ - وقد نشأت الجريمة عبر الوطنية عن الاعتماد المتبادل الاقتصادي الذي كان يعتبر عامل استقرار وعامل تهدئة في العلاقات الدولية . ومن المؤسف أن نفس التطورات التي شجعت نمو الأنشطة الاقتصادية المشروعة ساعدت أيضا ، الى حد كبير ، على تعزيز الأنشطة غير المشروعة . وبمعنى من المعاني ، يمكن فهم الجريمة المنظمة عبر الوطنية على أنها الجانب المظلم للاعتماد المتبادل ، وهو جانب يمثل تحديات

كبرى للأمن الوطني والدولي . وفي الوقت نفسه ، يساعد على نمو الجريمة المنظمة عبر الوطنية ما يوجد في كثير من أنحاء العالم من حروب واضطرابات وأزمة في سلطة الدولة . وفي حين أن هذه المصادر الشديدة التنوع التي تساعد على نمو هذه المنظمات تجعل من الصعب القضاء على الظروف التي تيسر الجريمة المنظمة عبر الوطنية فان هياكل المنظمات الاجرامية والاستراتيجيات التي تتبعها للسيطرة على المخاطر تجعلها خصما رهيبا للحكومات .

ثانيا - التحدي الذي تشكله الجريمة المنظمة عبر الوطنية : تحليل مقارن

٣٨ - كثيرا ما يفترض ، ضمنيا أحيانا ، في المناقشات بشأن الاجراءات المتخذة ضد الجريمة المنظمة عبر الوطنية أن بوسع الحكومات تحقيق الكثير في مجال مكافحة تلك الجريمة اذا كرست المزيد من الجهود والموارد على الصعيد الوطني وزادت التعاون على الصعيد الثنائي . غير أن ما يندر القيام به بحث هذه المسألة هو اعداد 'تقييم صاف' ، أي تقييم لقدرات الجريمة المنظمة عبر الوطنية من ناحية وقدرات الحكومة وأجهزة انفاذ القوانين من الناحية الأخرى .

٣٩ - وتنظم الدول عادة ، من حيث المفاهيم والمؤسسات والتنفيذ ، من أجل التصدي للمشاكل التي تطرحها دول أخرى . والدول غير المهيأة ، على أي نحو مماثل ، للتصدي للتهديدات الناشئة عن المنظمات الاجرامية عبر الوطنية ، التي هي ليست مراوغة فحسب بل هي أيضا ، في معظم الأحيان ، حريصة على تفادي المواجهة المباشرة سواء مع الدولة المتخذة قاعدة للمنظمة أو مع الدول التي تضطلع فيها تلك المنظمات بأنشطتها الاجرامية . ولا يزال القانون الدولي الرامي الى تنظيم العلاقات بين الدول ، والاتفاقات الدولية الرامية الى نفس الغاية ، متقدمين على القانون الجنائي الدولي وعلى الجهود الهادفة الى التصدي للأنشطة الاجرامية التي تعبر الحدود الوطنية . ويجري التركيز على القانون الوطني ، المواجه بالصعوبات التي تنطوي عليها الجدة النسبية للجريمة المنظمة عبر الوطنية . وثمة جهود تبذل للتغلب على تلك الصعوبات . ففرق العمل المتعددة الجنسيات الخاصة بانفاذ القوانين ، واستخدام معاهدات تسليم المجرمين ومعاهدات تبادل المساعدة القانونية ، والاستعداد المتزايد لاتاحة التدريب على انفاذ القوانين ولتقديم المساعدة القضائية الى البلدان الأخرى ، جميعها تشكل جزءا من محاولة لوضع الصكوك اللازمة واقامة الآليات لمكافحة العناصر الاجرامية "غير الخاضعة لسيادة" . على أنه لا يزال هناك عمل كثير ينبغي القيام به .

٤٠ - وثمة مسألة أخرى ذات صلة وهي أن انفاذ القوانين مبني أساسا ، بطبيعته ، على ردود الفعل . وهذا يعني أن الجهود والموارد التي تبذلها الحكومات لا تتناسب اطلاقا مع الجهود والموارد التي تبذلها المنظمات الاجرامية . ولعل أفضل مثال لذلك هو غسل الأموال . فالعملية نفسها قد تستغرق دقائق معدودة ، بالنظر الى الامكانيات التي تتيحها التكنولوجيا العصرية ، في حين أن التحقيق في هذه الحالات

قد يتطلب تكريس قدر كبير من موارد انفاذ القوانين لمدة أشهر بل حتى سنوات . وموجز القول ان مزاولة الأنشطة الاجرامية المنظمة أسهل من منعها أو ملاحقتها قضائيا .

٤١ - وللمنظمات الاجرامية مزية أخرى ذات صلة وهي أن لديها جدول أعمال واضح وبسيط . فالمنظمات الاجرامية لا تهتم إلا بتأويج الأرباح ، في حين أنه يتعين على السلطات المشروعة أن تراعي في اجراءاتها المتخذة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية طائفة من الاعتبارات والأهداف الأخرى متحملة مخاطر مقبولة . ويتعين على تلك السلطات ، حقا وشرعا ، أن تهتم باحترام حقوق الانسان والحريات المدنية . ولذلك لا يمكن استخدام التنصت على المحادثات الهاتفية إلا في ظروف محددة ووفقا لقواعد معينة . ومع أهمية هذه القيود في تخفيض تدخل الدولة في الحرية الفردية الى أدنى حدود التدخل ، فان نتيجتها هي أن أجهزة انفاذ القوانين تكون أحيانا غير قادرة على التصرف بالسرعة اللازمة لتأويج فعاليتها . ومن الأمثلة الأخرى على القيود التي تواجهها الحكومات صعوبة الاخلال بالتجارة غير المشروعة دون الاخلال أيضا بالتجارة المشروعة . فالجهود الرامية الى تطبيق عمليات تفتيش أكثر تشددا أو شمولا هي جهود تتناقض حتما مع الرغبة في تيسير التجارة الحرة . ومما يحول أيضا دون زيادة الضوابط أن المزية التنافسية تتوقف ، بقدر متزايد ، لا على نوعية السلع فحسب بل أيضا على ابانية تسليمها . وبعبارة أخرى ، للدول أهداف متعددة ، وعليها أن تخدم أوساط متعددة ، ويتعين عليها أن تقبل تنازلات تؤدي ، على الرغم من ضروروتها ومشروعيتها ، الى الاخلال بالكفاءة والفعالية في مكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية .

٤٢ - وهناك خصائص أخرى للحكومات والمنظمات الاجرامية عبر الوطنية تسهم في ازدياد الخطر الذي تشكله تلك المنظمات . فالدول هي أساسا كيانات محددة وساكنة ، ذات هياكل تنظيمية معقدة وأحيانا جامدة ، وذات درجة عالية من الشفافية في عملياتها . وتضرب المنظمات الاجرامية عبر الوطنية ، على النقيض من ذلك ، الى أن تكون شديدة الحراك والمراوغة ، كما أنها منظمات سرية أساسا . والدول ملزمة بقواعد ولوائح ، وخاضعة للمساءلة تجاه مواطنيها . والمنظمات الاجرامية ، على النقيض من ذلك ، وبحكم طبيعتها ذاتها ، تنتهك القواعد والأعراف ، في حين أن عدم خضوعها للمساءلة يتيح لها حرية هائلة في المناورة . والتوافر العام لموارد يسهل التصرف فيها هو مسألة أخرى ذات صلة . فالمنظمات الاجرامية لا تخضع ، في تخصيص الموارد ، لاقتراع برلماني وضوابط صارمة قد تحول دون استخدام الأموال استخداما سريعا وبارعا . ولا شك أنه يتعين عليها أن تتحمل تكاليف الفساد الى جانب التكاليف التشغيلية ، ولكن هذه التكاليف تتضاءل لدى مقارنتها بالبرامج التي يتعين على كثير من الحكومات تمويلها .

٤٣ - كل هذا يوحي بأن التحليل المقارن ، الذي لا يتناول القوة المجردة وحدها بل يتناول أيضا قدرة كل جانب على تحقيق أهدافه مقارنة بقدرة الجانب الآخر على ذلك ، يرجح كفة المنظمات الاجرامية عبر الوطنية على كفة الدول . وما يمكن أن يسمى التنافس على الاختراق هو مجال ينطبق عليه ذلك أوضح انطباق . فجانب المنظمات الاجرامية وجانب الحكومات يحاول كل منهما ، عموما ، اختراق الآخر . ويمكن

أن يتيح الاختراق للحكومات الحصول على أدلة حاسمة الأهمية في جهود انفاذ القوانين . أما المنظمات الاجرامية فيمكن أن يتيح لها اختراق أجهزة الدولة الحصول على معلومات استخبارية وصوغ وتنفيذ تدابير دفاعية أكثر فعالية . وهذا الاختراق استراتيجية هامة للجانبين كليهما . غير أن تحقيق ذلك هو ، في نهاية المطاف ، أيسر على المنظمات الاجرامية عبر الوطنية منه على الحكومات . فللحكومات مداخل عديدة يمكن النفاذ اليها منها . ويتطلب اختراق الحكومة أو الجهاز المعني بانفاذ القوانين الوصول الى شخص يعمل بالفعل في موقع ما ، ثم رشوته أو تهديده . ولا ينطبق ذلك على المنظمات الاجرامية . فاختراق تلك المنظمات يتطلب ادخال شخص للعمل داخل المنظمة ، وهذه مهمة تزداد صعوبة من جراء آليات الترابط ، الأسرية أو الاثنية ، بين المجرمين ، وتشككهم في الغرباء المتأصل فيهم ، وميلهم الى العنف . وخلاصة القول ان اختراق المنظمات الاجرامية ، وعلى الأقل على مستوى عال بقدر يتيح احداث ضرر كبير ، أصعب كثيرا على موظفي انفاذ القوانين . واختراق المنظمات الاجرامية عبر الوطنية هو نشاط ينطوي على مخاطر كبيرة ولا تكون منافعه متناسبة دائما مع تلك المخاطر . وتنعكس المعادلة في حالة اختراق المجرمين للحكومات ، اذ تكون المخاطرة قليلة والعائد كبيرا . وتستطيع الحكومات أن تعوض عن ذلك ، الى حد ما ، من خلال اتباع استراتيجية تشجيع أفراد تلك المنظمات على الخروج عليها . فالخروج على المنظمة ثم الادلاء بشهادة أمام المحكمة يمكن أن يهيىء معلومات بالغة القيمة وأن يلحق ضررا بليغا بالمنظمات الاجرامية ، وهذا ما كان واضحا في ايطاليا حيث تيسر ، بفضل اعتراف أفراد المنظمة المسماة "بنتيتي" ، تحقيق انتصارات لم يسبق لها مثيل على المافيا . غير أن مثل هذه الانتصارات نادر الى حد ما .

٤٤ - ومغزى هذا التحليل هو أن قوة الجريمة المنظمة عبر الوطنية يحتمل أن تتزايد . وفي حين أنه يصعب التنبؤ ، بقدر كبير من اليقين أو الدقة ، بالاتجاه الذي ستسلكه الجريمة المنظمة عبر الوطنية في المستقبل ، فانه يمكن استبانة عدد من الاحتمالات ، يفترض بعضها مجرد تعزيز الاتجاهات الراهنة في حين يفترض البعض الآخر حدوث تحول نوعي في قوة الجريمة المنظمة عبر الوطنية وفعاليتها . وفي اطار النوع الأول من الاحتمالات ، يمكن أن تتعزز التحالفات الاستراتيجية بين المنظمات الاجرامية . فكما ازداد شيوع التحالفات الاستراتيجية وترسخها في أوساط الأعمال المشروعة ، يحتمل أيضا أن تصبح تلك التحالفات معلما أكثر جوهرية في عمليات المنظمات الاجرامية عبر الوطنية . وفي حين أن هذا أمر يدعو الى عظيم القلق ، فان الحالة يمكن أن تصبح أكثر مدعاة الى القلق اذا سلكت المنظمات الاجرامية عبر الوطنية اتجاها آخر شائعا في أوساط الشركات ، وهو الاتجاه نحو عمليات الاندماج الكامل .

٤٥ - ومن المحتمل أيضا أن يتضام مختلف أنواع الجرائم ومختلف أنواع المنظمات التي تقترفها ، وأن تنطمس الفوارق بينها تدريجيا ، وأن يقترن ذلك بزيادة في مستوى العنف الذي تهدد المنظمات الاجرامية عبر الوطنية بارتكابه أو الذي ترتكبه فعلا . وقد تجلى بالفعل ما لهذه المنظمات من قدرة على ممارسة تلك التهديدات . فقد انتشر ، على سبيل المثال ، تهريب المواد النووية . وقلة حالات تهريب مواد تصلح لصنع الأسلحة قد تخفف من القلق بشأن انتشارها ، ولكن ذلك لا يعني أن بعض المواد الأدنى رتبة لا يمكن أن ينشر الموت والدمار اذا استخدم بالاقتران مع متفجرات تقليدية . وفي ذات السياق ، توضح أنشطة طائفة

دينية في اليابان قدرة الجماعات غير الحكومية على صنع أسلحة كيميائية . وتستخدم السموم الأحيائية أيضا على نطاق واسع في الأبحاث ولا تخضع لمراقبة صارمة بالقدر المتوقع . ويعني كل هذا أنه صار بوسع المنظمات الاجرامية ، بقدر متزايد ، أن تحصل على قدرات تخريبية يمكن استخدامها لابتزاز الدول أو المدن أو الشركات . وللتأكد من مصداقية التهديدات ، يكفي أن يجد أولئك الذين يجري ابتزازهم أدلة على أن لدى المنظمة بالفعل ما يلزم من المواد لالحاق قدر كبير من الأذى . وعلى نفس المنوال قد تكون المنظمات الاجرامية قادرة ، من خلال الحصول على الخبرة الفنية "لمجرمي الحواسيب" المهرة ، على التهديد بتعطيل الأنظمة الرئيسية للاتصالات والمعلومات وكذا على الوصول الى أموال المصارف والشركات .

ثالثا - ردود الفعل ازاء الجريمة المنظمة عبر الوطنية

٤٦ - يوحي التحليل أعلاه بأن للمنظمات الاجرامية مزايا معينة على الدول وبأن التحدي الذي تطرحه على الصعيدين الوطني والدولي الجريمة المنظمة عبر الوطنية يحتمل أن يتفاقم عوض أن يخف . ولكن بوسع الدول أن تتخذ بعض الاجراءات التي من شأنها أن تساعد في تفادي أو تأجيل بعض التطورات الممكنة الأكثر ازعاجا . ويمكن اعتبار المؤتمر الوزاري العالمي واعلان نابولي السياسي وخطة العمل العالمية حافزا على القيام بتلك الاجراءات . ومن التطورات المشجعة جدا ما تحقق على الأصعدة الوطنية من نجاح مثل القاء القبض على قادة كارتل كالي والاهتمام الممنوح على سبيل الأولوية من جانب قادة العالم في عدة مناسبات بما في ذلك مناسبة احياء الذكرى الخمسين للأمم المتحدة للعمل ضد الجريمة المنظمة عبر الوطنية وكذا الاستعداد المتزايد لدى المجتمع الدولي لاخضاع الفساد لمراقبة الجمهور .

٤٧ - وتمثل الموضوع المركزي لجميع المعلومات التي قدمتها الدول عن هذا الموضوع في الحاجة الى زيادة تعزيز التعاون الدولي الذي سيشكل ، اذا ما تكامل مع الجهود الوطنية ، استراتيجية شاملة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية . وتعتبر الدول التعاون الدولي أساسيا على جميع الأصعدة ، أي على الصعيد الثنائي والاقليمي والمتعدد الأطراف ، وتعلق أهمية كبيرة على التنسيق والتعاون على الصعيدين الوطني والدولي .

٤٨ - وأشارت الأرجنتين الى مزايا الاستراتيجيات والتدابير الاقليمية المشتركة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية ، في حين استرعت كل من استراليا وتركيا وجمهورية كوريا والفلبين وكندا الانتباه الى العدد المتزايد من الاتفاقات الثنائية التي أبرمتها بشأن تسليم المجرمين وتبادل المساعدة في المسائل الجنائية . وعلاوة على ذلك أفادت استراليا بأنها امتثلت لمخطط لندن الخاص باعادة المجرمين الفارين من العدالة ومخطط هراري للمساعدة المتبادلة في المسائل الجنائية ، اللذين وضعهما الكومنولث ، وأشارت الى ما تبذله من جهود لأجل تعزيز التعاون على الصعيدين الثنائي والاقليمي من خلال تعيين موظفين في عدد من سفاراتها مكلفين بالاتصالات مع الشرطة . وقد اتبعت هذا الأسلوب في العمل تركيا التي تسعى كذلك الى تشجيع التعاون الاقليمي فيما بين البلدان المجاورة لها بوصفه أساسا للتعاون الدولي . وأشارت كندا

الى ما حققته مؤخرا من نجاح في مكافحة الجريمة المنظمة وغسل الأموال ، مثل عملية "الثلج الأخضر" (green ice) التي أمكن القيام بها بفضل التعاون بين أجهزة انفاذ القوانين في بلدان عديدة . وأكدت الفلبين أن أية محاولة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية في كافة أبعادها ستكون عبثا ما لم يقم تعاون دولي فعال ومتضافر .

٤٩ - وبخصوص العمل على الصعيد الوطني أشارت الدول صاحبة الردود الى انها استرشدت باعلان نابولي السياسي وخطة العمل العالمية في استعراض سياساتها واستراتيجياتها في مجال مكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية وفي احداث تدابير تشريعية وتنظيمية جديدة وكذا في اقامة هياكل جديدة لدرء ومكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية .

٥٠ - وأعربت الأرجنتين عن ادراكها أن الجريمة المنظمة عبر الوطنية ظاهرة تستوجب اعادة صياغة السياسات التقليدية التي تم وضعها للاستجابة لنموذج من الاجرام أقل تعقيدا . وتبعا لذلك ، عدلت الأرجنتين تشريعاتها ، أو اعتمدت قوانين جديدة ، للتصدي لهذه المشكلة بقدر أكبر من الفعالية . وتتضمن التشريعات الأرجنتينية أحكاما تتوخى امكانية تخفيض العقوبات أو اسقاطها على الذين يتحولون الى شهود للدولة في القضايا المتعلقة بالجريمة المنظمة عبر الوطنية ، فضلا عن حماية الشهود والضحايا . وقد أدرجت جريمة المشاركة في المنظمات الاجرامية وجريمة التآمر ضمن مدونة العقوبات الأرجنتينية التي يتوقع اصلاحها بغرض تحريم عدد من الأنشطة التي تزاولها المنظمات الاجرامية مثل الاتجار في القاصرين والقاصرات . وفيما يتعلق بالهياكل التنظيمية أقامت الأرجنتين آليات تنسيق جديدة لزيادة الكفاءة . وأخيرا أفادت الأرجنتين بأنها تصب تركيزا متزايدا على تكوين ثقافة قوامها الالتزام ، بالقانون من خلال مجموعة متنوعة من التدابير .

٥١ - وتبلور رد فعل استراليا على خطر الجريمة المنظمة في مجموعة شاملة من التدابير تمثل نهجا "شاملا للنظام كله" ، من سماته الرئيسية اقامة جهاز متخصص ، والتركيز على التعاون والتنسيق بين مختلف المستويات الحكومية وبين أجهزة انفاذ القوانين ، ووضع تشريعات تستهدف الجوانب الرئيسية من الجريمة المنظمة ، واعتماد نهج استراتيجي تجاه المشكلة بالاستناد الى تقييمات ومعلومات استخبارية استراتيجية عالية الجودة . وبما انه ليس بوسع أي بلد أن يتساهل في رد فعله على الجريمة المنظمة ، فقد جرى استعراض أنشطة انفاذ القوانين التي تضطلع بها الحكومة الاسترالية على ضوء عولمة الجريمة المنظمة واحتمالات تعرض البلد لتهديدات خارجية مصدرها الجريمة المنظمة . ونتيجة لهذا الاستعراض ، أنشأت استراليا مجلس الكومنولث لانفاذ القوانين كي يكون مستشارا رئيسيا لديها فيما يتعلق بسياسات انفاذ القوانين ؛ ومكتب عمليات التقييم الاستراتيجية للجريمة كيما يتولى وضع تقييمات استكشافية للاتجاهات والمخاطر الناشئة في البيئة الاجرامية .

٥٢ - واستحدثت النمسا ، منذ عام ١٩٩٣ ، تجريم انشاء المنظمات الاجرامية والمشاركة فيها وغسل عائداتها . والتعديلات نفسها التي أدخلت على مدونة العقوبات اعتبرت غسل الأموال جريمة . وقد أثبتت

هذه التشريعات فعاليتها في مكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية ، ومكنت النمسا ، في ذات الوقت ، من تلبية الطلبات المتعلقة بالمساعدة القضائية . كما وضعت النمسا تشريعات من أجل حماية الشهود في القضايا الخاصة بالجريمة المنظمة عبر الوطنية ، في حين أن مشروع قانون يجري حاليا استعراضه سيستحدث تدابير تحقيقية خاصة ، منها المراقبة الالكترونية . وقد اقترح ادخال تعديل آخر على مدونة العقوبات النمساوية من شأنها أن تستحدث عددا من التدابير لتيسير حجز ومصادرة عائدات الجريمة ، مع تعديل التشريعات القائمة في مجال تسليم المجرمين والتعاون القضائي لتوافق ذلك . كما أنشأت النمسا بوزارة الداخلية وحدة تنفيذية خاصة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية .

٥٣ - وتتناول التشريعات الكندية المتعلقة بمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية مجالا واسعا ، حيث تركز على حرمان الجماعات الاجرامية المنظمة من أموالها وعائداتها . ويمكن الاطلاع على التشريعات الموضوعية في مجموعة القوانين الجنائية الكندية ، بما فيها قانون الأغذية والعقاقير وقانون مكافحة المخدرات والقانون الخاص بعائدات الجريمة . ويسمح هذا القانون الأخير للمصرفيين وللمؤسسات المالية بابلاغ الشرطة عن المعاملات المشبوهة دون أن تكون مسؤولة أمام العملاء عن انتهاك أسرارهم . ومنحت الحكومة الكندية ، بموجب القانون المتعلق بادارة الممتلكات المحجوزة الذي دخل حيز النفاذ في عام ١٩٩٤ ، صلاحية ادارة الممتلكات التي تأتت من الجريمة والتصرف فيها ، وينطبق هذا القانون على الحالات التي تصادر فيها الممتلكات لصالح الحكومة . ويجيز القانون أيضا تقاسم العائدات المتأتية من التصرف في تلك الممتلكات مع أجهزة انفاذ القوانين بكندا وكذا مع الحكومات الأخرى التي شاركت أجهزة انفاذ القوانين التابعة لها في التحقيقات التي أدت الى مصادرة الممتلكات . وبالاقتران مع هذه التشريعات ، أنشأت كندا مكتب ادارة الممتلكات المحجوزة ، الذي يعد خططا سابقة للحجز . وكان القانون الخاص بعائدات الجريمة (غسل الأموال) لعام ١٩٩١ قد نص على الشروط الخاصة بمسك السجلات في قطاع الخدمات المالية وذلك بغرض تيسير التحقيق في الجرائم التي تنص عليها التشريعات الكندية ومقاضاة مرتكبيها ، حيث اعتبرت مخالفة هذه الشروط أو عدم الامتثال لها جريمة . وترد الاشتراطات الرئيسية المفروضة على المؤسسات المالية في اللوائح الخاصة بعائدات الجريمة ، التي تلزم المؤسسات المالية الخاضعة لها بإعداد سجل بالمعاملات النقدية الضخمة عندما تتم معاملات نقدية تبلغ في مجموعها ٠٠٠ ١٠ دولار أو أكثر من طرف شخص واحد أو لصالحه في نفس اليوم . واستكملت التدابير التشريعية والتنظيمية المذكورة بالقانون الخاص بالمساعدة القانونية المتبادلة في المسائل الجنائية الصادر في عام ١٩٨٨ وبقانون الهجرة الذي عدل في عام ١٩٩٣ استجابة للتحدي الجديد الذي تطرحه الجريمة المنظمة عبر الوطنية . وفيما يتعلق بالأجهزة الخاصة بتحسين التنسيق والكفاءة في مكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية ، أنشأت كندا وحدات لمكافحة الإثراء غير المشروع عن طريق الاتجار في المخدرات ، ومبادرة مكافحة التهريب ، كما أحدثت برنامجا جديدا لحماية الشهود .

٥٤ - واسترشدت شيلي باعلان نابولي السياسي وخطة العمل العالمية فاعتمدت تشريعات جديدة بشأن الاتجار في المخدرات وغسل الأموال . وقد وجهت هذه التشريعات نحو تيسير التعاون الدولي الذي تسعى

شيلي بنشاط الى النهوض به عن طريق استضافة اجتماعات دولية مثل المؤتمر العالمي الثاني للشرطة المعقود في سنتياغو من ٣ الى ٦ تشرين الأول/أكتوبر ١٩٩٥ .* واستكملت التشريعات الوطنية بهياكل تنظيمية جديدة ترمي الى زيادة فعالية التدابير المتعلقة بدرء ومكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية ، مثل المجلس الوطني لمكافحة المخدرات ، ومديرية الأمن العام والمعلومات ، ومجلس الدفاع عن الدولة . وفي اطار الاهتمام الخاص الذي توليه شيلي للوقاية من الفساد ومكافحته ، أنشأت اللجنة الوطنية المعنية بالأخلاق العامة التي صاغت عددا من المقترحات بما في ذلك النص في الدستور على الشفافية في الخدمة العامة .

٥٥ - وما فتئت كوبا ، وان لم تطلها الجريمة المنظمة عبر الوطنية ، تنشئ الظروف الأساسية اللازمة للاستجابة السريعة للمشكلة . وقد اعتبرت التشريعات الكوبية التجمع لأغراض الاجرام جريمة وحرمت ، بوصفها جرائم يعاقب عليها ، أنواع السلوك المقترنة بأشيع أشكال الجريمة المنظمة عبر الوطنية ، ولكنها لم تنص على عمليات التسليم المراقب والمراقبة الالكترونية . وينص قانون العقوبات في كوبا على حجز الأصول المكتسبة عن طريق ارتكاب جرائم ، وحجز العائدات المتأتية من تلك الأصول .

٥٦ - وفي اليابان وجهت تدابير مكافحة الجريمة المنظمة نحو توجيه ضربة موجعة الى الموارد البشرية والمادية للمنظمات الاجرامية . وتستخدم التشريعات وأساليب انفاذ القوانين في تحقيق ذلك الهدف .

٥٧ - واسترشادا بقرار المجلس الاقتصادي والاجتماعي ١١/١٩٩٥ ، أعدت بنما مقترحات تشريعات لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية ، ولا سيما فيما يتعلق بالاتجار في الأسلحة وفي السيارات المسروقة .

٥٨ - وقدمت حكومة الفلبين الى البرلمان الوطني عددا من مشاريع القوانين ، بما في ذلك مشروع قانون لمكافحة الارهاب ، فضلا عن تشريعات لحماية الملكية الفكرية وحقوق النشر والعلامات التجارية .

٥٩ - وقدمت جمهورية كوريا معلومات عن التدابير التشريعية التي اتخذتها لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية ، تشمل سن قانون للمصادرة خاص بمكافحة جرائم الموظفين العموميين . ولا تزال جمهورية كوريا تتخذ عددا من المبادرات ، منها تعزيز عمليات المراقبة على الهجرة وانشاء وحدة تحقيق خاصة ومؤسسة مسؤولة عن مكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية .

---

* انظر المذكرة الشفوية المؤرخة في ١ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٩٥ الموجهة من بعثة شيلي الدائمة لدى الأمم المتحدة الى الأمين العام (A/C.3/50/4) .

٦٠ - وهناك موضوع آخر ركزت عليه بلدان عديدة من بينها استراليا وايطاليا والفلبين وكندا وكوبا واليابان وهو الحاجة الى توجيه الضربات الى الموارد المادية للجريمة المنظمة عبر الوطنية . وعلى سبيل المثال يشكل قانون مكافحة الجريمة لعام ١٩٩٥ في الفلبين خطوة صوب تجريم غسل الأموال ، عن طريق تدابير "تعاقب وتفرض جزاءات على تمرير أو نقل الأموال أو الممتلكات ذات المصادر غير المشروعة أو المكتسبة بوسائل غير مشروعة الى المؤسسات المشروعة أو استخدامها في المعاملات المشروعة ." وقد شددت استراليا على فعالية هذا النوع من التشريعات ، حيث لاحظت أن مصادرة عائدات الجريمة اجراء معمول به في البلد منذ ٨ سنوات وأنه شكل أداة فعالة في مكافحة الجريمة المنظمة . وأنشأت استراليا منذ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩١ صندوقا استئمانيا للأصول المصادرة ، الغرض منه ضمان استخدام الأموال المصادرة في مكافحة عالم الاجرام .

٦١ - وأكدت حكومات عديدة الحاجة الى زيادة التعاون التقني لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية . وأفادت أن المساعدة العملية ضرورية ، ليس فحسب للارتقاء بمهارات الموظفين ولاعداد وتنفيذ التدابير المناسبة وانما أيضا لتعزيز القدرة التكنولوجية لأجهزة انفاذ القوانين . كما أبرزت الدول الحاجة الى زيادة تبادل المعرفة والخبرة الفنية والمعلومات . وقد أكدت على هذه النقاط بوجه خاص كل من بنما وبوليفيا وبيلاروس وتركيا والكرسي الرسولي ، في حين أبدت اليابان استعدادها لتعزيز أنشطة التعاون التقني وتوفير ما يلزم من الموظفين بناء على الطلب .

رابعا - التوصل الى مفهوم مشترك للجريمة المنظمة عبر الوطنية

٦٢ - أشارت عدة حكومات لدى شرح موقفها من وضع اتفاقية لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية الى انعدام تعريف متفق عليه للجريمة المنظمة عبر الوطنية . ولم تعتبر عدة حكومات أخرى عدم وجود تعريف مقبول للجريمة عبر الوطنية عقبة لا يمكن تذليلها أمام اعداد هذه الاتفاقية . وأكدت تلك الحكومات على الحاجة الى التصدي لهذا النوع من الجريمة على الصعيد العالمي وعلى ما سيكون للاتفاقية من آثار من جراء الدعاية الايجابية "وضغط النظراء" . ويتمثل موقف آخر اتخذته الحكومات في صب التركيز على الخطر الذي تمثله الجريمة المنظمة عبر الوطنية عوض صبه على الأنشطة الفردية التي قد تتورط فيها المنظمات الاجرامية في أي فترة من الزمن . ويبدو أن هذا الموقف ناجم عن الادراك بأن ما تتسم به الجريمة المنظمة عبر الوطنية من مرونة وتنوع يجعل التركيز على الخصائص أفيد من التركيز على الأنشطة .

٦٣ - واذ لا يوجد تعريف مقبول بصفة عامة للجريمة المنظمة عبر الوطنية ، يبدو أن هناك فهما مشتركا للعناصر البارزة لهذا الشكل من أشكال النشاط الاجرامي . وعلى سبيل المثال ، قدمت قطر تحليلا لعناصر وسمات الجريمة المنظمة . وتعتبر قطر الجريمة المنظمة مجموعة ثابتة من الأفراد يلجأون الى الجريمة والعنف والفساد المتعمد لجني مكاسب مالية وتحقيق السيطرة . وتمضي قطر في تحليل العناصر

الواردة في هذا الوصف ، فتؤكد على الطبيعة المستمرة لعمليات المنظمات الاجرامية في مقابل التنظيمات المؤقتة أو المخصصة الغرض ، وعلى العنف بوصفه وسيلة للردع تتسم بالفعالية في منع المخبرين والشهود من تيسر عمل أجهزة انفاذ القوانين ، وعلى اعتماد الجماعات الاجرامية على الفساد . ويعتبر جني الأرباح وتحقيق الهيمنة هدفين أساسيين من أهداف الجريمة المنظمة . ومما أبرزته قطر من السمات الرئيسية للجريمة المنظمة بنيتها الهرمية مع توزيع الأدوار والوظائف ، والقواعد الداخلية المتعلقة بالولاء والسلوك ، فضلا عن نظم توزيع النفوذ والتي تفيد في تجنب المنافسة وفي حل الخلافات والنزاعات . وبالاستناد الى العناصر الواردة في الفقرة ١٢ من اعلان نابولي السياسي وخطة العمل العالمية (A/49/748 ، المرفق ، الفصل الأول) عرفت تركيا الجريمة المنظمة بأنها جرائم ترتكبها جماعات منظمة ، بصرف النظر عن شكلها ، تهدف الى الاضطلاع بأنشطة اجرامية عن طريق اللجوء الى العنف أو الترهيب أو الفساد لأغراض الكسب .

٦٤ - وينبغي التذكير بأن اعلان نابولي السياسي وخطة العمل العالمية يحددان الخاصيات الست التالية للجريمة المنظمة : (أ) التنظيم الجماعي بقصد ارتكاب الجرائم ؛ و (ب) الروابط الهرمية أو العلاقات الشخصية التي تسمح للزعماء بالتحكم في الجماعة ؛ و (ج) استخدام العنف والترهيب والافساد بهدف جني الأرباح أو للسيطرة على مناطق أو أسواق ؛ و (د) غسل العائدات غير المشروعة من أجل تعزيز الأنشطة الاجرامية وللتغلغل الى الاقتصاد المشروع ؛ و (هـ) قدرتها على التوسع في أنشطتها بالدخول في أي أنشطة جديدة وراء الحدود الوطنية ؛ و (و) التعاون مع غيرها من الجماعات الاجرامية المنظمة عبر الوطنية .

٦٥ - وكلما كان عدد الخاصيات أو العناصر الواردة أعلاه أكبر في منظمة اجرامية معينة وكان حضورها أقوى ، كلما أمكن القول بأن هذه المنظمة الاجرامية تفي بالمعايير المحددة للجريمة المنظمة .* وعلى ذلك يمكن وصف الجريمة المنظمة ، بقدر أكبر من الايجاز ، بأنها شكل من أشكال التجارة الاقتصادية يستخدم وسائل غير مشروعة ، تشتمل على التهديد باستخدام أساليب منها القوة البدنية والعنف أو الابتزاز أو التخويف أو الفساد واستخدامها الفعلي ، فضلا عن توفير السلع والخدمات غير المشروعة . وبما أن الجريمة المنظمة تتسم بالابتكار وتستغل الفرص الخاصة المتاحة في مجال الأعمال فان بوسعها أن تتخذ أشكالا عديدة . وعادة ما يكون للجماعات الاجرامية المنظمة المحلية هيكل طبقي ؛ وهكذا فان العاملين في الشوارع الذين يوفرون السلع والخدمات غير المشروعة ويقومون بالابتزاز أو يستعملون العنف أو التهديد باستخدام العنف يعزلون ، بحرص ، من كبار أعضاء الجماعة التي ينتمون اليها . وعادة ما يقوم الأعضاء من أصحاب الرتب العليا بتشغيل مؤسسات مشروعة كواجهة ، وهي مؤسسات يستخدم بها أيضا أشخاص غير أعضاء في الجماعة لاعطاء صورة محترمة وبالتالي تكوين الثقة في هذه المؤسسات والحفاظ

---

* تتضمن بعض القوائم أكثر من ستة عناصر . ويضيف احدى التعاريف التي قدمتها هولندا عناصر أخرى هي : "تطبيق عقوبات داخلية" و "استخدام شركات الواجهة" (Centrale Recherche Informatiedienst, 1991 Jaarverslag (The Hague, Centrale Recherche Informatiedienst, 1991), p. 17) .

على تلك الثقة . ويمكن أن يتعزز الى حد كبير الفصل بين الأنشطة غير المشروعة والواجهة المشروعة عندما يفصل "دماغ" الجريمة المنظمة عن "ذراعها" فصلا ماديا . ويمكن زيادة تعزيز ذلك عن طريق تسيير أعمال مشروعة وأخرى غير مشروعة في بلدان مختلفة تسري بها قوانين مختلفة . ومن خاصيات الجريمة المنظمة أنها تستخدم لمصلحتها الحواجز بين الولايات القضائية وبين الدول .

٦٦ - والنطاق عبر الوطني للجريمة المنظمة هو انعكاس لمنطقها المتأصل . فالحدود التي تفصل بين الدول لا تقسم الأراضي فحسب وانما تجسد كذلك الاختلاف بين النظم القانونية ومستويات التنمية الاقتصادية وأنماط الطلب والثقافات السياسية . واستغلال هذه الاختلافات سمة رئيسية من سمات الجريمة المنظمة عبر الوطنية . فتهريب السلع (التي تتراوح بين السجائر والسيارات المسروقة) والأشخاص (في شكل يد عاملة غير شرعية زهيدة) عبر الحدود يستوجب توافر الذكاء والاتصالات والحماية وملاجىء آمنة ، وباختصار يستلزم التنظيم . وبناء على ذلك فان المناطق الحدودية وغيرها من نقاط الدخول مثل الموانىء البحرية والجوية مؤاتية لبروز الجريمة المنظمة عبر الوطنية . والنفاذية الانتقائية للحدود تشكل ، في آن واحد ، موردا يمكن استغلاله وحاجزا يمكن التستر وراءه . ويعترف بهذه الحواجز موظفو انفاذ القوانين في الدول المعنية (مع بعض الاستثناءات كما هو الحال في عمليات المطاردة المستمرة والمقيدة تقييدا شديدا في المناطق الحدودية) كما يعترف بها المواطنون العاديون الممتثلون للقانون على جانبي الحدود . ومن المعروف صعوبة مراقبة بعض أنواع الاتجار عبر الحدود ، ولا سيما التحويلات الالكترونية للأموال ولكن أيضا التهريب جوا وبحرا باستخدام مراكب وطائرات صغيرة . وبفعل الزيادة الهائلة في النقل بواسطة الحاويات أصبح تفقد جميع السلع الواردة والصادرة في حاويات أمرا مستحيلا لأنه سيبطئ التجارة العالمية الى مستويات غير مقبولة . وقد أتاحت ثورة الاتصالات ، بما في ذلك خلط المكالمات بحيث يتعذر التنصت عليها ، وترميز الاتصالات التي تجري عبر انترنيت ، فرصا جعلت من تشغيل شبكات الاجرام عبر الوطنية نشاطا متزايد الأمان .*

---

* وصف ستيفان إي فلين تأثير التطورات التكنولوجية في مجال الاتصالات على نقل الأموال المكتسبة كسبا غير مشروع فقال : "أصبح في متناول المتاجرين في المخدرات مجموعة جديدة ومتنوعة من الامكانات لتوظيف الأموال بتزايد قابلية العملات الوطنية للتحويل وبروز مؤسسات مصرفية جديدة ضخمة وغير منظمة في أرجاء الكتلة السوفياتية سابقا والعالم الثالث . ... وبفضل ما يتسم به النظام المصرفي العالمي من تكامل وكفاءة صار بوسع غاسلي الأموال أن يكدسوا الأموال بدون عقاب تقريبا . ويكاد يستحيل اقتفاء أثر الأموال بالنظر الى حجم عمليات التمويل الالكتروني للأموال . وعلى سبيل المثال أجرت شبكة Clearing House Interbank Payment System نحو ٣٧ بليون معاملة بقيمة ٢٢٢ ألف مليار دولار" (تقرير حلقة العمل المعنية بغسل الأموال التي نظمتها لجنة الموارد التابعة للمجلس الاستشاري الدولي العلمي والتقني والمعنية بالجريمة عبر الوطنية ، المعقودة في كورمايور ، ايطاليا من ٢٣ الى ٢٥ آذار/مارس ١٩٩٢ ، صفحة ٢) . ولاحظ فلين ، في معرض حديثه عن فرص التهريب في الولايات المتحدة ، أن ٤٣٠ مليون شخص و ١٢٠ مليون سيارة و ٨ ملايين حاوية بضائع و ٧٢٠ ٠٠٠ طائرة من الطائرات الصغيرة والكبيرة ، و ٢٩٠ ٠٠٠ سفينة ومركب صغير عبرت حدود ذلك البلد في غضون سنة واحدة . وأن تفتيش حاوية واحدة تفتيشا دقيقا يستوجب عمل خمس موظفي جمارك لمدة ثلاث ساعات . ومع ذلك ، يكفي أن تفلت ١٣ حاوية مملوءة بالكوكايين من شباكهم ليلبي الطلب غير المشروع على هذا المخدر في الولايات المتحدة لمدة سنة (E. Flynn, "Toward an international drug agenda: the case for new strategies, new institutions, new programs" مقال نشر في The 1993 International Narcotics Control Strategy and the Future of US Narcotics Policy ، جلسة استماع أمام اللجنة الفرعية المعنية بالأمن الدولي والمنظمات الدولية وحقوق الانسان التابعة للجنة الشؤون الخارجية بالولايات المتحدة ، مجلس النواب (اجتماع الكونغرس رقم ١٠٣ ، الدورة الأولى ، ١١ أيار/مايو ١٩٩٣) (Washington, D. C., United States Government Printing) Office, 1993) .

خامسا - مدى ملاءمة اعداد اتفاقية أو اتفاقيات لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية

٦٧ - عملا بقرار المجلس ١٩٩٥/١١ التمس الأمين العام آراء الدول بشأن مدى ملاءمة اعداد اتفاقية أو اتفاقيات لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية . وقد أبدت ٢٠ دولة من الدول التي أرسلت ردودا موقفها الايجابي ازاء اعداد اتفاقية أو اتفاقيات لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية . وأبدت ثلاث دول تحفظات بشأن امكانية اعداد اتفاقية عامة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية في حين حبذت دولتان اعداد اتفاقيات بشأن مختلف جوانب الجريمة المنظمة عبر الوطنية أو بشأن طرائق محددة للتعاون الدولي في مجال مكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية . وعارضت دولة واحدة اعداد أي صك جديد أو صكوك جديدة لمكافحة الجريمة عبر الوطنية . وابان المؤتمر الوزاري العالمي المعقود في نابولي ، أبدت الغالبية العظمى من المتحدثين الـ ٦٨ الذين أدلوا ببيانات تأييدهم لاعداد اتفاقية أو اتفاقيات لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية ، في حين لم يعارض هذا الاجراء سوى ثلاثة متحدثين . وخلال المؤتمر التاسع أبدي قدر مماثل من التأييد لاعداد اتفاقية أو اتفاقيات .

٦٨ - وأيدت الأرجنتين الحاجة الى الشروع ، دون ابطاء ، في إعداد اتفاقية عامة ، لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية . وأعربت عن أملها في أن يقوم أعضاء المجتمع الدولي ببذل ما يلزم من جهود وموارد بحيث يتسنى ، في حدود فترة معقولة من الزمن ، اعداد اتفاقية عامة تجسد الالتزامات السياسية للبلدان بمكافحة هذا النوع من الجريمة وضمان التعاون لتحقيق هذا الغرض . ورأت أن ابرام اتفاقية عامة من شأنه أن يتيح للمجتمع الدولي صكا وحيدا ناجعا وفعالا يمكنه من الاستجابة على النحو المناسب لأنشطة ومظاهر الجريمة المنظمة عبر الوطنية . ولفتت الأرجنتين الانتباه الى حلقة العمل الوزارية الاقليمية المعقودة في بوينس آيرس ، التي اعتمدت اعلان بوينس آيرس بشأن درء ومكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية (E/CN.15/1996/2/Add.1 ، المرفق) ، الذي قدمت فيه ٢٥ دولة من أمريكا اللاتينية والكاريبي عددا من العناصر يمكن ادراجها في اتفاقية عامة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية . واقترحت الأرجنتين أن تعمل لجنة منع الجريمة والعدالة الجنائية كهيئة تحضيرية لاعداد تلك الاتفاقية .

٦٩ - وسلمت استراليا بامكانية الادلاء بحجج جيدة لتأييد اعداد اتفاقية لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية . وأعربت عن قلقها ، مع ذلك ، ازاء ما قد يعترض المفاوضات بشأن هذا الصك من صعوبات ، مثل التوصل الى اتفاق بشأن تعريف مقبول عالميا لما يشكل الجريمة المنظمة عبر الوطنية ، وتفادي الازدواجية مع الاتفاقات القائمة في مجالات من قبيل تسليم المجرمين والمساعدة المتبادلة في المسائل الجنائية . وأفادت بأن هناك خطرا من أن تفضي الحاجة الى التوصل الى توافق الآراء بشأن مضمون الاتفاقية الى اعدادها بصيغة معممة بمستوى من شأنه أن يحد من فعاليتها بقدر خطير .

٧٠ - ورأت النمسا أنه على ضوء تعدد وتعقد أنواع الجريمة المنظمة عبر الوطنية فان صياغة اتفاقية شاملة تأخذ في الاعتبار جميع هذه الظواهر المختلفة ذات الديناميات الخاصة بها يبدو مهمة صعبة . وبناء عليه فان النهج الأكثر واقعية قد يتمثل في وضع مشاريع صكوك قانونية ملزمة دوليا بشأن مسائل محددة مثل غسل الأموال والمواضيع ذات الصلة التي تتعلق بحجز عائدات الجريمة وحماية الشهود ، بما في ذلك التعاون الدولي في تنفيذ البرامج الخاصة بحماية الشهود .

٧١ - وترى بيلاروس أن هذه الاتفاقية ستهيىء التزاما من الدول بصوغ وتحسين وتنسيق التدابير التشريعية الخاصة بمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية ، وأنه ينبغي أن تتجلى في الاتفاقية الدولية المقتضيات العامة للقاعدة التشريعية للدول الموقعة على الاتفاقية ، وستوجه صوب تحسين مستوى العلانية في أنشطة المؤسسات المصرفية والمالية .

٧٢ - وأعربت بوليفيا عن استعدادها للانضمام الى اتفاقية دولية لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية ، واقترحت أن تشتمل الاتفاقية على العناصر التالية : (أ) الغاء تجريم أفعال العملاء المتعاونين ، وبهذا يتاح لضحايا الجريمة المنظمة عبر الوطنية أن يتصرفوا تصرفا قانونيا بصفتهم شهودا للادعاء ؛ و (ب) تعديل الآليات الخاصة بحماية سرية الخصوصيات ، التي تجعل من الممكن اقامة هياكل المنظمات الاجرامية وصيانتها ؛ و (ج) اتباع مبدأ "الابلاغ دون عقوبة" ، أي تخفيض العقوبة على المبلغين من أجل تيسير الملاحقة القضائية .

٧٣ - ولا تؤيد كندا حاليا اعداد اتفاقية لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية ، بالنظر الى صعوبة تحقيق توافق آراء بين الدول حول وثيقة واسعة النطاق هذا الاتساع ، ولا سيما بشأن تعريف الجريمة المنظمة . وترى كندا أن الأفضل استخدام موارد اللجنة والدول الأعضاء في مشاريع لتقديم المساعدة العملية ، بما في ذلك المشاريع الرامية الى تشجيع التنفيذ الكامل للاتفاقيات الحالية ذات الصلة ، وعلى التفاوض حول معاهدات و اتفاقيات أكثر تركيزا وأكثر عملية ، مثل اتفاقية بشأن تبادل المساعدة أو غسل الأموال . كما ترى أن اعلان نابولي السياسي وخطة العمل العالمية قد بينا بالفعل المبادىء ذات الصلة ، وكذلك تضمنا خطة عمل عملية تنفذها الدول للرد على الخطر المتزايد للجريمة المنظمة عبر الوطنية . وبما أن هذين الصكين شكلا بيانا قويا باسم المجتمع الدولي ، واسترعيا الانتباه بالفعل الى هذه المسألة العاجلة ، فينبغي أن ينصب التركيز على تنفيذ وصوغ تدابير وصكوك عملية أخرى لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية .

٧٤ - وترى كوبا أنه من أجل مكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية لا يكفي مجرد اصدار عدة صكوك اقليمية أو دولية أو حتى التصديق عليها . فأهم شيء هو تنفيذ تلك الصكوك ، وينبغي أن يكون ذلك هو المجال الرئيسي الذي يركز عليه المجتمع الدولي .

٧٥ - وأشارت ألمانيا الى عدة تحفظات كانت قد أبدتها في عام ١٩٩٢ بشأن استصواب صوغ اتفاقية أو صك قانوني آخر بشأن التعاون الدولي في مجال منع الجريمة والعدالة الجنائية ، وأضافت أنها لا توصي بصوغ اتفاقية أو أي صك قانوني آخر بشأن مسائل ومجالات محددة في ميدان مكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية . واقترحت أن يتولى الفريق الدولي الحكومي المفتوح العضوية الذي سينشأ في اطار اللجنة في أثناء دورتها الخامسة مهمة وضع اقتراحات محددة ومجدية لتطبيق اعلان نابولي السياسي وخطة العمل العالمية .

٧٦ - ويرى الكرس الرسولي أن هذه الاتفاقية ستكون مفيدة بسبب الطابع عبر الوطني لأنشطة المنظمات الاجرامية وبسبب الخطر الذي تشكله تلك الأنشطة على أمن الفرد وكرامته ، وليس ذلك فحسب ، بل أيضا على أمن واستقرار الحكومات والمؤسسات الاقتصادية والمالية والنظام المالي الدولي . والنهج العالمي هو وحده الذي سيكون فعالا في مكافحة هذه الأخطار . ونتيجة لذلك يرى الكرسي الرسولي أن تنسيق القوانين الوطنية وتنسيق اجراءات الحكومات مستصوبان وضروريان ، ويمكن تحقيقهما على أسرع وجه بوضع صكوك قانونية دولية ملزمة . وفيما يتعلق بالاتفاقية ، شدد الكرسي الرسولي على أهمية العوامل الاجتماعية - الاقتصادية والثقافية التي تيسر الجريمة المنظمة وتعززها ، واقترح اعتماد طائفة واسعة من التدابير الوقائية . ووجه الانتباه أيضا الى اعادة التأهيل ، وضمانات حقوق الانسان للمحتجزين ، واحتياجات الأطفال الذين يدفعهم البالغون الى ارتكاب العنف ، وأوصى باتخاذ تدابير للتصدي للعنف المرتكب ضد المرأة والطفل والمهاجرين .

٧٧ - وأعربت ايطاليا عن اقتناعها بأنه ينبغي للمجتمع الدولي ، ازاء توسع الجريمة المنظمة عبر الوطنية وآثار ذلك التوسع على النظام المالي العالمي ، أن يصوغ استجابة عالمية منظمة ونظامية . وقد كان الجانب الابتكاري في المؤتمر الوزاري العالمي الذي عقد في نابولي هو تشديده على اتباع نهج عالمي ازاء الجريمة المنظمة عبر الوطنية أيا كانت مظاهرها . وتجلت هذه الرؤية الجديدة تجليا كاملا في اعلان نابولي السياسي وخطة العمل العالمية ، اللذين توقعا ضرورة الاعتماد على التعاون المتعدد الأطراف ، وشددا على العمل المشترك والحوار المستمر بين السلطات المختصة ، وكذلك على انسياب المعلومات دون انقطاع . وقالت ان النهج الجديد المجسد في اعلان نابولي السياسي وخطة العمل العالمية تجلى بالفعل في الاستراتيجيات الجديدة التي صيغت في مجال التحقيق في الجرائم المنظمة عبر الوطنية والمحاكمة عليها وفي انشاء شبكات تنفيذية أدت الى ازدياد الكفاءة في مكافحة هذا الشكل من أشكال الجريمة . واذا كانت الخطوة الأولى في الاتجاه الصحيح هي زيادة الوعي بالمشاكل والتحديات الناجمة عن الجريمة المنظمة عبر الوطنية ، فينبغي أن تكون الخطوة الثانية هي انشاء آليات دولية تكفل التعاون بين الدول تعاونا موجها صوب اتخاذ الاجراءات ، بغية جعل المخاطر التي تتعرض لها المنظمات الاجرامية في شتى البلدان متساوية ، مما يضع حدا لتوسع الجريمة المنظمة وتدويلها . وذكرت أن اعلان نابولي السياسي وخطة العمل العالمية أطلقا عملية دينامية ينبغي مواصلتها بشجيع وتحليل المعارف عن هيكل الجريمة المنظمة عبر الوطنية وعن الاستراتيجيات الرامية الى منعها ومكافحتها ، وكذلك باستبانة حلول تزيد من الفعالية . ومما

يؤكد صحة هذا المسار من مسارات العمل قيام مجموعة البلدان الصناعية الرئيسية السبعة بانشاء فريق كبار الخبراء المعني بالجريمة المنظمة وما وضعه ذلك الفريق من توصيات . وترى ايطاليا أن فعالية تنفيذ اعلان نابولي السياسي وخطة العمل العالمية ستتأوج اذا اضطلع فريق من الخبراء الوطنيين الرفيعي الكفاءة بوضع توصيات محددة يمكن تنفيذها فورا على الصعيد الوطني ، في حين تجري مواصلة عملية صوغ اتفاقية أو اتفاقيات لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية .

٧٨ - وترى اليابان أنه على الرغم من ضرورة النظر في صوغ تدابير واسعة النطاق وشاملة ، بما في ذلك اعداد قواعد قانونية ، من أجل توحيد نظم الدول الأعضاء الخاصة بمكافحة الجريمة المنظمة ، لا يبدو أنه يوجد حاليا ما يكفي من الفهم المشترك بين الدول الأعضاء للنمط الحقيقي للنشاط غير القانوني المعني . فاذا اتفقت الدول في هذه المرحلة على تدابير الزامية تفصيلية يقصد بها أن تشكل نظاما مشتركا في جميع أنحاء العالم في ميدان منع الجريمة المنظمة ، فلن يكون من المحتمل أن تجيىء تلك التدابير متفقة مع الحالة الفعلية لكل دولة معينة على حدة ، وبذلك تصبح فعالية تلك التدابير مشكوكا فيها . لذلك تعتقد اليابان أن الأفضل أن تعد الأمم المتحدة مبادىء توجيهية وأن تتيحها للدول الأعضاء في شكل خيارات . غير أن اليابان ترى أنه قد يكون من المستصوب أن تدرس لجنة منع الجريمة والعدالة الجنائية اعداد اتفاقية دولية تهيىء اطارا أساسيا لقمع الجريمة المنظمة عبر الوطنية ، باعتبار ذلك جزءا من الجهود العالمية الرامية الى التصدي الفعال للجريمة المنظمة ، الآخذة في التوسع عبر الحدود الوطنية .

٧٩ - وأعربت اليابان عن التزامها بجميع الاتفاقيات الدولية المتعلقة بجميع مسائل منع الجريمة .

٨٠ - وأشارت الفلبين الى أن من شأن اعتماد اتفاقية دولية أو أي صك دولي بصفة نظام للتعاون الدولي أن يعزز كثيرا خطة عمل المجتمع الدولي لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية . غير أنه ، في غياب اطار عام أو نموذج عام للتعاون الدولي على مكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية ، وبالنظر الى تنوع النظم القانونية ، وكذلك تنوع جداول الأعمال التشريعية للبلدان ، فان تنفيذ التعاون الدولي من خلال تلك الاتفاقية الدولية قد لا يكون ملائما وفعالا في الوقت الراهن ، وان كان مستصوبا . والى حين صوغ تلك الاتفاقية ، سيكون من الملائم تشجيع صوغ اتفاقات ثنائية أو ترتيبات متعددة الأطراف تنص على التعاون العام في مجالات التحقيق والملاحقة القانونية وتسليم المجرمين .

٨١ - وترى قطر أن من المهم تعجيل ارساء التعاون التدولي في مجال الاجراءات المتخذة ضد الجريمة المنظمة عبر الوطنية ، بما في ذلك صوغ اتفاقات ثنائية ومتعددة الأطراف . وبما أن لكل بلد تعريفاته الخاصة للجريمة ، فثمة حاجة الى دراسات جادة وموضوعية تبلور رؤية مشتركة للمجتمع الدولي بشأن أنواع الجريمة التي يرغب في مكافحتها . وتبعا لذلك فان العمل الفعال من أجل تحقيق اتفاق دولي على مكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية يقتضي التنسيق بين الدول المتجاورة التي تتأثر تأثرا متماثلا .

٨٢ - وترى جمهورية كوريا أن الوضع الناجم عن الجريمة المنظمة عبر الوطنية يتطلب تعزيز التعاون الدولي على جميع المستويات .

٨٣ - وترى تركيا أن من المفيد وضع اتفاقية دولية لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية ، وأن تلك الاتفاقية ينبغي أن تتناول المنظمات الارهابية الدولية ، وكذلك الاتجار غير المشروع في المخدرات والكيميائيات والأسلحة ، وتهريب المهاجرين غير الشرعيين .

سادسا - انشاء سجل مركزي للتدابير التشريعية والتنظيمية لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية

٨٤ - من أجل تفادي الازدواجية في الجهود وتأويج فعالية الخدمات التي تقدمها شعبة منع الجريمة والعدالة الجنائية الى الجهات المتعاملة معها ، فان الولايات الواردة في قرار المجلس ١٩٩٥/١١ بشأن انشاء سجل مركزي وقراره ١٩٩٥/٢٧ ، الفرع ثانيا ، بشأن انشاء نظام متكامل لجمع المعلومات دوريا ، لا يمكن بحثها الا مجتمعة . وستكون القيمة الحقيقية للسجل المركزي ، على أية حال ، هي في توافر معلومات مستكملة زمنيا ، ولذلك سيلزم مراجعة تلك المعلومات واستكمالها بانتظام . وعلاوة على ذلك ، لن يكون هذا السجل كاملا دون معلومات عن طرائق التعاون الدولي ، بما في ذلك الاتفاقات الثنائية والمتعددة الأطراف بشأن تسليم المجرمين وتبادل المساعدة في المسائل الجنائية .

٨٥ - وقد جددت الدول الأعضاء في ردودها الاعراب عن الحاجة الى معلومات يمكن التعويل عليها ، وهي حاجة جرى التشديد عليها في اعلان نابولي السياسي وخطة العمل العالمية ، باعتبارها أداة ضرورية في مكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية . واشتملت ردود معظم الدول الأعضاء على معلومات تفصيلية عن مبادراتها التشريعية والتنظيمية ، وتدابيرها الخاصة بالتعاون الدولي ، والهياكل التنظيمية التي أقامتها للتصدي لهذه المشكلة . فمثلا أشارت استراليا الى أنها تنظر في تقديم معلومات تفصيلية ، في حين أعربت ألمانيا عن قلقها من أن جمع المعلومات ذات الصلة وتقديمها الى الشعبة هو نشاط يحتاج الى قدر كبير من العمل والموارد ليس له ما يبرره بالنظر الى افتقار الشعبة الى الموارد اللازمة لجمع المعلومات واستكمالها زمنيا على نحو سليم . غير أن ألمانيا على استعداد لتقديم معلومات محددة عند الطلب . وأعربت اليابان عن تأييدها التام لانشاء سجل مركزي ، ولكنها حذرت من ازدواج معلوماته مع المعلومات التي تقدم بصفة منتظمة الى برنامج الأمم المتحدة المعني بالمكافحة الدولية للمخدرات (اليوندسيب) . وعلى الرغم من هذه الشواغل ، يبدو أن معظم الدول التي أرسلت ردودا حريصة من حيث المبدأ على المضي قدما ، وتشهد نوعية وكمية المعلومات المقدمة على امكان وفائدة انشاء سجل مركزي . ومن شأن هذا السجل ، من ناحية ، أن يكمل الخطوات التي تتخذها حاليا بعض الدول الأعضاء لاقامة أجهزة مركزية مكرسة لجمع المعلومات على الصعيد الوطني عن الجريمة المنظمة .

٨٦ - وينبغي أن يستند انشاء سجل مركزي الى استعداد الدول الأعضاء والمجتمع الدولي لتكريس الوقت اللازم لتوفير المعلومات ذات الصلة واستكمالها بصفة منتظمة . ويمكن أن تكون الفئات الرئيسية الثلاث للمعلومات ما يلي : (أ) التشريعات الوطنية ، بما في ذلك التدابير التنظيمية ؛ و (ب) الهياكل التنظيمية ؛ و (ج) اتفاقات التعاون الدولي ، بما في ذلك المعاهدات الثنائية والمتعددة الأطراف ، والتشريعات التنفيذية . وستتاح محتويات السجل في شكل الكتروني عن طريق شبكة الأمم المتحدة لمعلومات الجريمة والعدالة وعن طريق صفحة معلومات الشعبة في الانترنيت ، ولكن سيجري عمل اللازم لاتاحة المعلومات في شكل غير الكتروني الى الدول الأعضاء التي لا تمتلك القدرات اللازمة للنفاذ الى السجل الكترونيا . وستضع الشعبة شكلا موحدا لجمع المعلومات اللازمة واستكمالها ، يتألف من جداول متعددة تهدف الى تقسيم المعلومات اللازمة الى عدة فئات ، مما يسهل على الدول الأعضاء تقديم الردود . وفي المرحلة الأولى ، ومن أجل تخفيض ما يلزم من الوقت والموارد ، سترتب النصوص التشريعية وتضم في ملفات ورقية ، مع اتاحة ملخصات موجزة في شكل الكتروني . وستتاح نسخ من التشريعات للدول التي تطلبها عند الضرورة . وستقوم الشعبة ، عند الاقتضاء والامكان ، بوضع فهارس واشارات مرجعية للنصوص التشريعية ، مقرونة بتعليق موجز وتاريخ تشريعي . وفي حين سيطلب الى الدول الأعضاء أن تقدم نصوصها التشريعية باحدى اللغات الرسمية للأمم المتحدة ، سيتعين أيضا اعداد اللازم لترجمة النصوص عندما تقدمها بلدان نامية وبلدان تمر اقتصاداتها بمرحلة تحول وتفتقر الى الموارد اللازمة لترجمتها . وسيجري استكمال السجل سنويا . وسيتم كل ذلك في تعاون وثيق مع اليوندسيب .

سابعا - خاتمة

٨٧ - ليس الخطر الذي تشكله الجريمة المنظمة عبر الوطنية على الأمن الوطني والدولي نتاجا غير مقصود لاتجاهات طويلة الأجل . فهذا الخطر ، على النقيض من ذلك ، هو نتيجة حتمية لأنشطة منظمات تحرم الدولة من احتكارها المشروع للعنف ، وتفسد مؤسسات الدولة ، وتخل بسيادة القانون ، وتهدد سلامة القطاعات المالية والتجارية في المجتمع ، وتنتهك القواعد والأعراف القانونية والاجتماعية ، وتعتدي على السيادة الوطنية ، وتخترق الحدود الوطنية . ويختلف الخطر نوعيا عن الخطر الذي كانت الجريمة المنظمة تشكله في الماضي .

٨٨ - وكل هذا هو ، الى حد كبير ، نتيجة لتغير السياق الذي تعمل فيه الآن الجريمة المنظمة . فقد استغلت الجريمة المنظمة الفرص الجديدة بحرص وفعالية ، تاركة أجهزة انفاذ القوانين متخلفة عن الركب وساعية الى مضاهاة ما تتميز به المنظمات الاجرامية من قدرة على الابتكار والتكيف والصمود . وقد أصبحت تلك المنظمات عبر وطنية من حيث الفكر والعمل كليهما ، في حين تعمل انطلاقا من قواعد أو

"ملاذات"* مأمونة في أوطانها أو تلجأ اليها . وهذا يبرز أن المنظمات الاجرامية تقوم بأنشطتها في عالم هو بالنسبة لها ، من الناحية العملية ، عالم دون حدود ، في حين أن أجهزة انفاذ القوانين مقيدة تقييدا كبيرا باضطرارها الى العمل في عالم لا يزال بالنسبة لها عالما ذا حدود . ويتميز الأفراد المجرمون وأموال الجريمة بقدرة على الحراك لم يسبق لها مثيل ، معانة باستغلال أحدث التكنولوجيات .

٨٩ - وقد أصبحت المنظمات الاجرامية عبر الوطنية خطرا على الأمن ، بعد أن تعدى خطرها مسألة القانون والنظام الداخليين . ويزيد من خطورة هذا التحدي أن تلك المنظمات هي خليط معقد ، مختلف الأشكال والأحجام ، يتداخل بعدة طرائق مع الاقتصاد المشروع والمجتمع المشروع . خليط فضفاض وملموس في آن واحد ، يزاول الفساد ، وكذلك الاكراه والمواجهة ، رهنا بالضرورات الظرفية والفرص . وتتطلب مواجهة التحدي أن يخصص المجتمع الدولي موارد متناسبة وأن يحافظ على ارادة سياسية جماعية قوية ، واضعا في اعتباره أنه لا توجد دولة يمكنها التساهل في الرد على الجريمة المنظمة عبر الوطنية . واذا حدث هذا التساهل فستكون العواقب الطويلة الأجل على الحكم الديمقراطي وسيادة القانون نتائج وخيمة .

٩٠ - وتستوجب التحديات الجديدة تجميع الدراية تجميعا جديدا وايجاد قدرات تنفيذية جديدة . ولكي يرد المجتمع الدولي ردا فعالا على الخطر الذي تشكله المنظمات الاجرامية عبر الوطنية ، يلزم أن تكون الحلول الخاصة بالسياسات حلولا شاملة ومنسقة تنسيقا جيدا ، وليس ذلك فحسب ، بل أيضا متميزة بقدر كبير من الخيال . وينبغي أن تراعي الاستراتيجيات طبيعة التحدي مراعاة تامة . فمثلا ، على أساس أن الشبكة لا يمكن أن تهزمها الا شبكة ، ينبغي أن يشدد ليس فقط على مجرد تقديم التعاون الشكلي على انفاذ القوانين (وان كان ذلك هاما) ، بل أيضا على بناء شبكة عبر وطنية ، تصبح في نهاية المطاف عالمية ، من التدابير المنسقة .

٩١ - وينبغي أن يراعي النهج المنسق الفعال أيضا الاستراتيجيات التي تتبعها المنظمات الاجرامية للسيطرة على المخاطر ، وينبغي البدء في اجراءات ملائمة للحد من تأثير تلك الاستراتيجيات أو التغلب عليها . ومن الناحية العملية ، ينبغي أن تكون الردود هي عكس ما تفعله المنظمات الاجرامية . وفي هذا الصدد ، يبدو أن هناك هدفين ذوي أولوية يمكن أن يساعدا على زيادة المخاطر الواقعة على المنظمات الاجرامية عبر الوطنية والتكاليف التي تتكبدها . فالأول هو القضاء على الملاذات الآمنة أو القواعد الوطنية الآمنة للمنظمات الاجرامية ، مع التسليم بأن الملاذ الآمن يحتمل أن يكون ناتجا عن محدودية قدرات الدولة أكثر مما يحتمل أن يكون ناتجا عن افتقارها الى الارادة . وعلى أية حال ، يتيح نهج العمل المتعدد

---

* على سبيل المثال ، أبلغ بأن كولومبيا ، بسبب عدم ارتباطها بمعاهدات لتسليم المجرمين ، تستخدم ملاذا آمنا لعدد يتراوح بين ١٥٠ و ٢٠٠ من المجرمين البالغ عددهم ٢٠٠٠ المطلوبين أشد الطلب من المنظمة الدولية للشرطة الجنائية (الانتربول) (مجلة International Herald Tribune ، ١٧ آب/أغسطس ١٩٥٩) .

الأطراف مزايا واضحة ، كما أن احتمال نجاحه أكبر . ويمكن تعزيز قدرات الدول من خلال برامج مساعدة تقنية جيدة التهديف . وينبغي أن تستند هذه البرامج الى التزام طويل الأجل بتنفيذ تدابير ترمي الى تقوية الدولة والى القضاء على الظروف التي تنتعش فيها الجريمة المنظمة . والأولوية الثانية هي استهداف موجودات المنظمات الاجرامية ، وهذا نهج يركز بقدر أقل على عملية غسل الأموال ، في حد ذاتها ، ويركز بقدر أكبر على كشف الموجودات التي تحصل عليها المنظمات الاجرامية عبر الوطنية ومصادرتها .

ثامنا - الاجراء المطلوب من اللجنة اتخاذه

٩٢ - بدأ اعلان نابولي السياسي وخطة العمل العالمية ، مستكملين بالاجراءات التي سبق أن اتخذتها اللجنة في دورتها الرابعة ، عملية توعية بالخطر الذي تشكله الجريمة المنظمة عبر الوطنية وبالحاجة الى اتخاذ تدابير عاجلة على الصعيدين الوطني والدولي . وقد ترغب اللجنة في أن توصي ببرنامج أنشطة جيد الهيكلة ، يقسم الى مراحل عبر مدة محددة من الزمن ، ويؤدي تدريجيا الى التنفيذ الكامل لاعلان نابولي السياسي وخطة العمل العالمية . ويمكن أن يشتمل هذا البرنامج على اجراء دراسات مقارنة لحالة الجريمة المنظمة عبر الوطنية في جميع أنحاء العالم ، واقامة وصيانة سجل مركزي للمعلومات عن التشريعات والتدابير التنظيمية والهياكل التنظيمية الرامية الى منع الجريمة المنظمة عبر الوطنية ومكافحتها ، وترتيبات تعاون ثنائية ومتعددة الأطراف . وفي هذه الحالة ، قد ترغب اللجنة في أن تشجع الدول والمنظمات الدولية ذات الصلة على تقديم المعلومات والمواد ذات الصلة الى شعبة منع الجريمة والعدالة الجنائية وعلى استكمال تلك المعلومات بانتظام . وقد ترغب اللجنة في أن تمارس دورها التنسيقي ممارسة كاملة ، بمساعدة من الشعبة ، باعتبار ذلك جزءا من البرنامج المذكور أعلاه . وأخيرا ، قد ترغب اللجنة في أن توجه عنايتها الى سبل ووسائل تعزيز قدرات الأمانة على الاضطلاع بالأنشطة التنفيذية وعلى تقديم المساعدة العملية الى الدول التي تطلبها . وفي هذا الصدد ، قد ترغب اللجنة في أن تحث الحكومات على تقديم المدخلات اللازمة لاعداد أدلة ارشادية وتدريبية ملائمة ، بما في ذلك اعداد تشريع نموذجي وخلاصات وافية لأفضل الممارسات في مجال كشف الجريمة المنظمة عبر الوطنية والتحقيق فيها والمحاكمة عليها .

الحواشي

(١) See Christopher J. Ulrich, The Price of Freedom: The Criminal Threat in Russia, Eastern Europe, and the Baltic Region (London, Institute for Conflict Studies, 1995).

(٢) Joel Kurtzman, The Death of Money (New York, Simon and Schuster, 1993).

(٣) Ibid., p. 11.

(٤) Susan Strange, "From Bretton Woods to the casino economy", S. Corbridge, N. Thrift and R. Martin, eds., Money, Power and Space (Oxford, Blackwell, 1994), pp. 49-62.

(٥) See Alex P. Schmid, "Organized crime: links between upper world and underworld", unpublished paper.

(٦) Michael Hirsh, "Tokyo's dirty secret: banks and the mob", Newsweek, 18 December 1995, pp. 36-37.

(٧) Stephen Skinner, "Australia battles international organized crime", Reuters, 28 March 1994.

(٨) B. G. Thamm, Drogenfreigabe: Kapitulation oder Ausweg? (Hilden, Germany, Verlag Deutsche Polizeiliteratur, 1989), p. 209.

(٩) Washington Post, 9 March 1993.

(١٠) Phil Williams, "Transnational criminal organizations: strategic alliances", Brad Roberts, ed., Order and Disorder after the Cold War (Cambridge, Massachusetts, MIT Press, 1995, pp. 235-250).

(١١) Richter H. Moore, Jr., "The activities and personnel of twenty-first Century organized crime", Criminal Organizations, vol. 9, No. 1 (summer 1994), pp. 3-11.

(١٢) Benjamin R. Barber, Jihad versus McWorld (New York, Times Books, 1995), p. 4.

(١٣) Charles Hanley, "Increasingly, guerrillas financed by drugs", Toronto Star, 29 December 1994, p. A19.

(١٤) Charles Perrow, Normal Accidents (New York, Basic Books, 1984), p. 332.