الأمم المتحدة
A/CONF.203/5

Distr.: General
11 February 2005
Arabic
Original: English

مؤتمر الأمم المتحدة الحادي عشر لمنع الجريمة والعدالة الجنائية

بانكوك، ١٨-٢٥ نيسان/أبريل ٢٠٠٥

البند ٤ من جدول الأعمال المؤقت*

التعاون الدولي لمكافحة الإرهاب والعلاقات بين الإرهاب والأنشطة الإجرامية الأخرى في سياق عمل مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة

التعاون الدولي لمكافحة الإرهاب والعلاقات بين الإرهاب والأنشطة الإجرامية الأخرى في سياق عمل مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة

ورقة عمل أعدّتها الأمانة

المحتويات

		الفقرات	الصفحة
أولا-	مقدّمة	١-٣	٢
ثانيا-	الخلفية	٤-٧	٢
ثالثا-	طبيعة الصلات بين الإرهاب والأشكال الأخرى للجريمة	٨-٤٩	٥
	ألف- نتائج الاستقصاء	٨-١١	٥
	باء- إطار للتحليل	١٢-٢٦	٥
	جيم- الأنشطة الإجرامية الرئيسية ومستويات التعاون	٢٧-٤٩	١٢
رابعا-	نحو استجابة شاملة ومتكاملة	٥٠-٦٢	١٩
	ألف- تدابير وطنية أكثر فعالية	٥٣-٥٥	٢٠
	باء- زيادة فعالية التعاون الدولي	٥٦-٦٢	٢١
خامسا-	الاستنتاجات والتوصيات	٦٣-٧٠	٢٣

* A/CONF.203/1.

1100305 V.05-80985 (A)

أولا- مقدّمة

١- أشار الفريق الرفيع المستوى المعني بالتهديدات والتحديات والتغيرات في تقريره بعنوان "عالم أكثر أمنا: مسؤوليتنا المشتركة" (A/59/565، الفقرة ١٧) إلى أن ثمة علاقة تربط بين التهديدات الأمنية (بما في ذلك الإرهاب والجريمة المنظّمة) اليوم أكثر من أي وقت مضى. وأشار مجلس الأمن في قراره ١٣٧٣ (٢٠٠١) المؤرخ ٢٨ أيلول/سبتمبر ٢٠٠١ إلى أن ثمة "علاقة وثيقة" بين الإرهاب الدولي والجريمة المنظّمة عبر الوطنية والمخدرات غير المشروعة وغسل الأموال والاتجار غير المشروع بالأسلحة والعمليات غير المشروعة المنطوية على تحريك المواد النووية والكيميائية والبيولوجية وغيرها من المواد التي يمكن أن تكون مهلكة.

٢- وتستهدف ورقة العمل هذه الإعلام وحفز المناقشة حول طبيعة الصلات بين الإرهاب والأنشطة الإجرامية الأخرى في سياق عمل مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، والدور الذي يمكن أن يؤديه التعاون الدولي في مكافحة الإرهاب.

٣- ودعت الجمعية العامة في قرارها رقم ١٣٦/٥٨ المؤرخ ٢٢ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٣ الدول الأعضاء إلى تزويد الأمين العام بمعلومات عن طبيعة الصلات بين الإرهاب وسائر أشكال الجريمة بغية زيادة التآزر في تقديم المساعدة التقنية. واستنادا إلى تحليل الاجابات الواردة وإلى نتائج البحوث المتاحة، تقدم الوثيقة إطارا نظريا لصوغ مفهوم أكثر دقة للعلاقة بين الإرهاب والجريمة المنظّمة. وتقدم الوثيقة تحليلا لمختلف آليات التعاون الذي يشمل الجريمة والإرهاب بغية تركيز عمل مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة وتعزيزه من أجل تقديم المساعدة إلى الدول بناء على طلبها. وتستند الحجة المقدّمة في هذه الوثيقة إلى أنه على الرغم من الاختلافات في طبيعة التنظيمات الإرهابية والإجرامية، فإن هذه التنظيمات جميعها تستفيد من ضعف وجود سلطة الدولة أو عدم وجودها أصلا، ومن قلة التعاون بين الدول أو انعدامه تماما. وفي هذا الخصوص، تنظر الوثيقة في دور مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة في تعزيز سيادة القانون والتعاون الدولي كوسيلة لدعم مكافحة الإرهاب والجريمة عبر الوطنية على الصعيد الدولي.

ثانيا- الخلفية

٤- ظهر مفهوم وجود صلات بين الإرهاب وأشكال الجريمة الأخرى في الثمانينات حين صيغ مصطلح "الإرهاب المقترن بالمخدرات" لوصف استخدام الإرهاب في كولومبيا

وبيرو من جانب تنظيمات كبيرة تتجر بالمخدرات. ورُئي في هذه الحالات أن ثمة علاقة مباشرة بين التنظيمات الإجرامية والأنشطة الإرهابية. ومنذ ذلك الوقت، رُئي أن التعاون بين التنظيمات الإرهابية والجريمة المنظّمة أصبح واسع النطاق، وأن ثمة ما يربطها لأن غالبية التنظيمات الإرهابية اضطرت إلى أن تصبح أكثر اعتمادا على نفسها. وكان من الوسائل لذلك القيام بالأنشطة الإجرامية.

٥- والاستغاثة بخلق صلة منظمة بين الجريمة والإرهاب أمر مثير للقلق لعدة أسباب هي:

(أ) أن التعاون الوثيق بين التنظيمات الإجرامية والإرهابية يزيد من خطورة نوعي التنظيمات. وطالما أن التنظيمات الإجرامية والإرهابية تتقاسم مواردها، فإن نطاق التآزر فيما بينها يمكن أن يكون واسعا. وكما أشار أحد الكتاب إلى ذلك فإن الصلات المتداخلة العالمية المتنامية للجريمة المنظّمة - بمواردها الهائلة وقدرتها على تحريك الأموال وتقاسم المعلومات واستغلال التكنولوجيا الحديثة والتلاعب فيها، وتقديم كميات لامتناهية من سلع السوق السوداء - غيرت الطريقة التي يمارس بها الإرهابيون أنشطتهم التجارية نهائيا. ولقد سعى الإرهابيون على الدوام إلى إيجاد وسائل لاختراق السلطة والنفوذ الدوليين. ومن التحولات الرئيسية اليوم أن الجماعات الإرهابية الصغيرة وغير المهتمة يمكن أن تنضم إلى الجريمة المنظّمة لاكتساب فعّالية غير متناسبة مع أحجامها.[1] وبذلك تعزّز المجموعتان قدرتهما على إلحاق الأذى عن طريق تجميع مواردهما وخبراتهما؛

(ب) أن التعاون الوثيق بين التنظيمات الإجرامية والإرهابية يزيد من الصعوبة التي تواجهها وكالات انفاذ القوانين ووكالات الاستخبارات في مكافحة الجريمة المنظّمة والإرهاب. وتبادل المساعدة في عالم الجريمة والإرهاب يزيد من مرونة نوعي التنظيمات، كما يعزّز قدرتهما على التكيف، مما يزيد، إلى حد كبير، الصعوبة التي تواجهها الدول لإضعاف شبكات الإرهاب والجريمة أو تفكيكها؛

(ج) أن نطاق أنشطة العديد من التنظيمات الإرهابية والإجرامية عابر للحدود، مما يشكّل أخطارا منتشرة بحيث يصعب على أية دولة بمفردها، أو حتى مجموعة صغيرة من الدول، مكافحة انتشارها. وتكوين تحالفات بين الجريمة المنظّمة والإرهاب يزيد من تعقُّد الأخطار، كما يزيد بدرجة كبيرة من صعوبة احتوائها أو التخفيف منها لأنها تسبّب أضرارا كبيرة ودائمة.

٦- وثمة أدلة متزايدة لدعم هذه الحجج. وقد لاحظ الفريق الرفيع المستوى المعني بالتهديدات والتحديات والتغيير أن الجماعات الإرهابية الدولية أنهكت الدول الضعيفة

باتخاذها ملاذا لها. وساعد على اللجوء إلى هذه الدول ما عانته من الظلم والفقر والاحتلال الأجنبي وغياب حقوق الإنسان والديمقراطية، إضافة إلى الدوافع الدينية وسائر مظاهر عدم التسامح والعنف المدني (A/59/565، الفقرة ٢١). وتمارس التنظيمات الإرهابية والإجرامية أنشطتها في عالم الجريمة السري نفسه، وغالبا ما يتم ذلك في المنطقة الجغرافية نفسها – غالبا في أماكن أو مناطق غير خاضعة للقانون حيث تكون سلطة الدول ضعيفة أو غير موجودة أصلا. واحتياجات هذه التنظيمات متشابهة فيما يتعلق بالأوراق المزورة والأسلحة وما إلى ذلك، ومصالحها مشتركة في عرقلة الجهود التي تبذلها الحكومات لانفاذ القوانين. إضافة إلى ذلك، فإن الموارد والخبرات التي تملكها أي من نوعي التنظيمات تكمل إلى درجة ما الموارد والخبرات المتوفّرة لدى الآخر، وتعزّزها.

٧- وعلى الرغم من أن هناك عدة حالات تثبت وجود تعاون بين الجماعات الإرهابية والتنظيمات الإجرامية، فإن هناك مغالاة في أهمية هذا التعاون بين عالم الجريمة وعالم الإرهاب في بعض الحالات. وثمة مثال معروف في هذا الصدد، عبّر عنه إعلان جاء فيه "إذا تعاطيتم المخدرات فإنكم تدعمون الإرهاب بذلك" – وهذه محاولة واضحة لاستخدام "ورقة الإرهاب" لتدعيم جدول أعمال مكافحة المخدرات. وغالبا ما تؤدي هذه الادعاءات العامة بشأن هذه الصلة إلى الغموض أكثر مما تؤدي إلى الوضوح. ومن المهم تفادي الاستنتاجات الإثارية والمغالى فيها. ولا ترتدي أشكال التعاون المختلفة الأهمية الاستراتيجية نفسها، كما أن تقارب المصالح ووجهات النظر بصورة عرضية لا يعني أن التنظيمات الإرهابية والإجرامية تتقاسم نفس الفلسفة أو الأهداف. ومن المهم الاقرار أنه على الرغم من وجود بعض الحوافز والفرص للتعاون، فإن هناك عوائق وموانع تحول دونه. وما يمنع جماعات الجريمة من تكوين شراكات وثيقة مع التنظيمات الإرهابية هو أن هذه الخطوة ستجعلها مستهدفة من جانب وكالات إنفاذ القوانين ووكالات الاستخبارات. التي ستعطي مكافحتها أولوية أعلى. وما يمنع الإرهابيين من تكوين شراكات مع التنظيمات الإجرامية هو كونهم "رجال أعمال" انتهازيين بالأحرى وليسوا متعصبين ملتزمين، علاوة على أن العلاقة الوثيقة بهم قد تضعف الجماعات الإرهابية وتعرّضها إلى الخيانة أو حتى إلى دخول المتسللين إليها. ولكن على الرغم من وجود عوائق تحول دون تعاون هذين الطرفين بالكامل، فإن هناك عدة عوامل تساعد على زيادته، وتساعد في بعض الحالات على دمج الجريمة المنظّمة عبر الوطنية والإرهاب الدولي.

ثالثا- طبيعة الصلات بين الإرهاب والأشكال الأخرى للجريمة

ألف- نتائج الاستقصاء

٨- طلبت الأمانة من الدول الأعضاء وفقا لقرار الجمعية العامة ١٣٦/٥٨ تقديم معلومات عن طبيعة الصلات بين الإرهاب والأشكال الأخرى للجريمة، وذلك في المذكرة الشفوية المؤرخة ٣٠ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٣، ومذكرة المتابعة المؤرّخة ٢٩ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٣.

٩- حللت الأمانة الإجابات الـ٦٠ التي وردت بناء على هذا الطلب. وفي الحالات التي رأى فيها المجيبون وجود صلات بين الإرهاب والأشكال الأخرى للجريمة، وصف معظمهم تلك الصلات بأنها متعلقة بالعمليات أو لوجستية أو مالية، وأشاروا إلى وجود تحالفات مصالح. وذكرت عدة دول أن الهدف من قيام الجماعات الإرهابية بارتكاب جرائم أخرى هو الحصول على الموارد المالية أو غيرها من الموارد المطلوبة لارتكاب أعمال إرهابية. وبناء على بعض الأجوبة التي وردت، فإن الجماعات الإرهابية أقدمت على ارتكاب جرائم مربحة بأشكال متعددة لدعم أنشطتها الرئيسية وتمويلها في الحالات التي لم تتوفّر فيها مصادر أخرى لتمويل تلك الأنشطة.

١٠- وأشارت عدة دول إلى أن الجماعات الإرهابية كثيرا ما تشترك في أعمال أخرى غير مشروعة كالاتجار بالمخدرات والأسلحة وتهريب المهاجرين، وغيرها من أشكال استغلال الأسواق غير المشروعة لدعم أنشطتها الإرهابية ضمن أمور أخرى. وأشار عدد من البلدان إلى أن ثمة صلات بين الأنشطة الإرهابية ومختلف الأنشطة الإجرامية المتصلة بالفساد وغسل الأموال وتزوير وثائق السفر والهوية وغيرها. ولاحظت بعض الدول وجود صلات بين الإرهاب والاتجار بالمواد التي يمكن أن تكون مهلكة.

١١- وواجهت دول أخرى صعوبات في التعليق على الصلات بين الإرهاب والأشكال الأخرى للجريمة لأنها لم تواجه أنشطة إرهابية على أراضيها في الأعوام الأخيرة.

باء- إطار للتحليل[٢]

١٢- على الرغم من أن الاجابات على الاستبيان أشارت إلى أن بعض الدول أدركت وجود صلات بين الإرهاب والأشكال الأخرى للجريمة، فإنها لم تقدم معلومات كافية لاعداد إطار تحليلي يميز بين الكيانات والأنشطة، ويستخدم هذا التمييز لتقديم رؤى نافذة في العلاقة بين الإرهاب والجريمة المنظّمة، وذلك من أجل الهدف النهائي المتمثّل في قيام

الحكومات والمنظمات الدولية بإعداد إجابات ملائمة. وتجري في هذه الفقرة محاولة لمناقشة العلاقة بين الجريمة المنظّمة والإرهاب مناقشة أكمل باستخدام استنتاجات البحوث المتيسرة.

١- طبيعة الجماعات الإجرامية المنظّمة

١٣- تعرّف "الجماعة الإجرامية المنظّمة" في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظّمة عبر الوطنية (قرار الجمعية العامة ٥٥/٢٥، المرفق الأول، المادة ٢) بأنها "جماعة ذات هيكل تنظيمي مؤلفة من ثلاثة أشخاص أو أكثر، موجودة لفترة من الزمن وتعمل بصورة متضافرة بهدف ارتكاب جريمة أو أكثر من جريمة واحدة من الجرائم الخطيرة أو الأفعال الاجرامية وفقا لهذه الاتفاقية، من أجل الحصول بشكل مباشر أو غير مباشر، على منفعة مالية أو منفعة مادية أخرى"، وتعرّف الاتفاقية "الجماعة ذات الهيكل التنظيمي" بأنها "جماعة غير مشكّلة عشوائيا لغرض الارتكاب الفوري لجرم ما، ولا يلزم أن تكون لأعضائها أدوار محددة رسميا، أو أن تستمر عضويتهم فيها أو أن تكون ذات هيكل تنظيمي". ومن هنا يمكن فهم الجماعات الإجرامية المنظّمة على أنها شبه كلاوسفيتسة:* النشاط الإجرامي هو استمرار الأعمال التجارية بوسائل أخرى، أي بوسائل إجرامية. وتكون الجماعات الإجرامية المنظّمة عموما براغماتية أكثر من كونها ايديولوجية، واهتمامها بالربح أكبر من اهتمامها بالمبادئ أو السياسة. وفي حين أن من الممكن أن يكون لها بعد سياسي، وتقوم في بعض الأحيان بخلق "رابطة سياسية إجرامية"، فإن أنشطتها السياسية تستهدف حماية الأنشطة غير القانونية.[٣] وبالمثل، على الرغم من أنها يمكن أن تكون قاسية، فإنها تستخدم العنف بصورة انتقائية للتخلص من المنافسين (مثلا حروب العصابات)، أو لإزالة الأخطار (مثلا عن طريق قتل المعنيين بإنفاذ القوانين أو قتل القضاة) أو لإزالة العقبات أمام تحقيقهم أرباحهم (مثلا عن طريق قتل رجال الأعمال العنيدين الذين يقاومون تسلل الجماعات الإجرامية المنظّمة). ونادرا ما ينطوي العنف الإجرامي من هذا النوع على استخدام العنف ضد المدنيين الأبرياء دون تمييز. وبالتالي، نادرا ما يمكن اعتبار عمليات القتل هذه بمثابة إرهاب[٤] إلا في الحالات التي يستهدف منها تخويف السكان، أو إرغام حكومة ما على فعل شيء أو الامتناع عنه، كما كان الحال في حملات الإرهاب التي شرع بها تنظيم مدلين للاتجار غير المشروع بالمخدرات في كولومبيا، والمافيا في ايطاليا في نهاية الثمانينات وبداية التسعينات في القرن الماضي (انظر الفقرة ١٦ أدناه).

* نسبة إلى كارل فون كلاوسفيتس.

٢- الأنشطة الإجرامية المنظّمة

١٤- يمكن فهم الأنشطة الإجرامية المنظّمة كذلك باعتبارها جزءا من المنهجية التي يمكن أن تستخدمها جميع أنواع الكيانات للحصول على أموال. وفي حالة الفصائل العرقية والجماعات الإرهابية والجماعات المتمرّدة، تكون الأهداف النهائية سياسية، بيد أنها تستخدم منهجيات الجريمة المنظّمة كوسيلة لتمويل جداول أعمالها السياسية. وبعبارة أخرى، فإن الخاصية المميزة لا تكمن في النشاط بقدر ما تكمن في الهدف - والجريمة المنظّمة من هذا المنظور هي مجرد نشاط مساعد. وهذه الأنشطة، التي يمكن وصفها بأنها "جريمة منظمة تنفّذ ذاتيا"، مفيدة للتنظيمات الإرهابية كذلك، نظرا إلى أن التمويل من خلال الأعمال الخيرية أو الممولين المتعاطفين أصبح الآن أكثر صعوبة بالنسبة لبعض الجماعات الإرهابية (انظر الفقرة ٢٨ والفقرات من ٣٢ إلى ٤٥ أدناه).

٣- طبيعة الجماعات الإرهابية

١٥- أشار الفريق العامل المعني بالسياسات المتعلقة بالأمم المتحدة والإرهاب في تقريره (A/57/273-S/2002/857، المرفق، الفقرة ١٣) إلى أن الإرهاب هو عمل إجرامي، ولكنه يتجاوز كونه مجرد فعل إرهابي، فهو هو عمل سياسي أساسا في أغلب الحالات. ويمكن فهم الجماعات الإرهابية على أنها تنظيمات إرهابية ذات أهداف سياسية أو ايديولوجية، وأنها مستعدة لاستخدام الجريمة لانجازها. ولا يشكّل العنف أداة مساعدة فحسب، ولا هو مجرد تكتيك تستخدمه التنظيمات الإرهابية، وإنما هو سمة مميزة للإرهاب، تعطي الجماعات الإرهابية إحساسا بهويتها وتميّزها عن النشطاء السياسيين. وأية أنشطة ينخرط الإرهابيون فيها تستهدف عموما تسهيل حملات عمليات القتل المركّز أو غير التمييزي المصممة لتحقيق أهدافهم في الميدان السياسي أو الايديولوجي أو غيرها (انظر الوثيقة E/CN.15/1996/7). وعلى الرغم من أن الجماعات الإرهابية تلجأ إلى أنشطة الجريمة المنظّمة على نحو متزايد، فإن تلك الأنشطة تهدف إلى ترويج قضيتها. ويكون تحقيق الأرباح والسيطرة على أسواق إجرامية محدّدة الهدف النهائي الذي تنشده الجماعات الإجرامية المنظّمة؛ أما التنظيمات الإرهابية، فإن الأموال المحقّقة من خلال الجريمة، أو في الواقع من خلال أية طريقة أخرى، وسيلة لتحقيق الغاية ببساطة.

٤- الأنشطة الإرهابية

١٦- يمكن في الوقت نفسه فهم الإرهاب كذلك بوصفه نشاطا يمكن أن تعتمده كيانات أخرى مثل الجماعات الإجرامية المنظّمة التي لا يكون توجهها سياسيا بصورة مهيمنة. وأفضل الأمثلة على ذلك، الحملة الإرهابية التي استهلتها تنظيمات مدلين للاتجار بالمخدرات. وشملت الحملة اغتيال وزير العدل الكولومبي، واستخدام الحركة المعروفة باسم "Movimiento 19 de Abril (M-19)" (حركة ١٩ نيسان/أبريل (حركة ١٩)) لاقتحام قصر العدل واتلاف سجلات خاصة بمهربي المخدرات (من بين جملة أمور)، وتفجير قنبلة في طائرة من طائرات الخطوط الجوية، وطائفة من الحوادث الأخرى. وشرعت المافيا بحملة مشابهة جدا في ايطاليا في نهاية الثمانينات وبداية التسعينات في القرن الماضي ردا على برنامج لمكافحة المافيا استهلته الحكومة والسلطة القضائية بصورة مشتركة.

٥- الأشكال الهجينة للتنظيمات

١٧- إن كان من المفيد كنقطة انطلاق اتخاذ التمييز بين الكيانات الإرهابية والجماعات الإجرامية المنظّمة ذات التوجه نحو الربح، فإن هذا المنطلق لا يستوعب سوى جزء من واقع أكثر تعقّدا. وجرت عمليات تجميع في العديد من الحالات أدت إلى أشكال هجينة من التنظيمات التي تجمع بوضوح بين الهدف السياسي أو الايديولوجي الواضح، والرغبة في تحقيق الأرباح من خلال الأنشطة غير المشروعة، والاستعداد لاستخدام درجات عالية من العنف التمييزي وغير التمييزي على حد سواء، وبدرجة شديدة، لتحقيق ذلك الهدف. ويبدو هذا الوضع جليا بصورة خاصة في عدة دول ضعيفة أو منهارة، أو في دول متورّطة في صراعات مسلّحة. وفي بعض البلدان، على سبيل المثال، أدى تورط الطرفين المتنازعين في الاتجار بالمخدرات إلى توليد عائدات أججت نيران النزاع وزادت من حدته برفع قيمة غنيمة المنتصر. والتنظيم الهجين يكون في بعض هذه الحالات الطرف الرئيسي، إذ يتألف جزئيا من جماعة إجرامية وجزئيا من جماعة إرهابية وجزئيا من مرتزقة كذلك.

٦- الدينامية والتحوّل

١٨- تتميّز غالبية الظواهر السياسية والاجتماعية بأنها دينامية أكثر من كونها ثابتة. وهذا ينطبق بالتأكيد على الجريمة المنظّمة والإرهاب على حد سواء. ومن الممكن، على سبيل المثال، أن تتحول جماعة إرهابية أو إجرامية من كيان إلى كيان من نوع آخر؛ ويمكن بمرور الوقت أن تُخضع جماعة إرهابية جدول أعمالها السياسي إلى أنشطة لتحقيق الأرباح

لصالحها. وأكثر الصيغ تطرفا في هذا الصدد تشمل إجراء تحول في طبيعة المنظّمة بتحويلها من جماعة إرهابية إلى جماعة إجرامية منظمة. وقد يكون من الصعب في بعض الحالات كشف التحول، وخاصة في مراحله الأولى، نظرا إلى شدة صعوبة التمييز بين التغير الحقيقي واستخدام أنشطة الجريمة المنظّمة لتمويل جدول أعمال سياسي. ومع ذلك، من الممكن تحديد عدة مؤشرات توحي بحدوث تحول حقيقي. ومن هذه المؤشرات ما يلي:

(أ) تغير في النسبة بين أنشطة تحقيق الأرباح والضربات الإرهابية؛

(ب) انخفاض شدة المطالبات السياسية، والانزواء المنعكس في اختصار جدول الأعمال السياسي، ثم التخلي عنه في نهاية المطاف؛

(ج) زيادة الاهتمام بتفادي إلحاق الأذى بضحايا الاختطاف مع التشديد على التفاوض للحصول على فديات تضمن إطلاق سراح هؤلاء المخطوفين دون إلحاق أي أذى بهم، بدلا من قتلهم لتحقيق أثر قسري؛

(د) خفض عدد عمليات الهجوم الموجهة ضد المدنيين الأبرياء، وفي نهاية المطاف، التخلي عن عمليات الهجوم المماثلة إلا إذا اتصلت بأنشطة مربحة، أو بحماية مثل هذه الأنشطة؛

(□) تحقيق تسوية سياسية تؤدي إلى وقف الضربات الإرهابية، ولكن تتبعها زيادة في أنشطة الجريمة المنظّمة ناجمة عن ظاهرة وصفها أحد المراقبين بـ"تحوّل المقاتلين إلى مجرمين".[٥]

١٩- ولا يكون التحوّل في اتجاه واحد بالطبع، إذ يمكن أن يحصل عكس ما سبق ذكره. ومثلما يكون من الممكن أن تفتن جماعة إرهابية بالثروة عوضا عن القضايا السياسية أو الايديولوجية، يمكن أن تغدو جماعة إجرامية منظمة عالية التسييس، وأن تغير محور نشاطها تغييرا جذريا من تجميع الأرباح بواسطة الأعمال التجارية غير المشروعة، إلى إحداث تحوّل سياسي من خلال ممارسة العنف غير التمييزي. ومن المرجح أن يكون ذلك واضحا في عدد من الأنشطة، ومنها مثلا:

(أ) الترشيد السياسي للأنشطة الإجرامية مثل الاتجار بالمخدرات المشروع داخليا، بالتركيز على وقعها المضر على المواطنين في البلدان المناوئة لقضية الجماعة؛

(ب) الهبات التي تمنحها الجماعة أو بعض أعضائها لدعم القضايا السياسية المتطرفة؛

(ج) الروابط المنتظمة والمنهجية بين أعضاء من التنظيمات الإجرامية وبعض المقاتلين المعروفين؛

(د) الاستعداد لمقايضة المخدرات أو سلع أخرى متّجر بها مقابل الأسلحة أو المتفجرات، بدلا من مجرد بيع هذه السلع من أجل الأرباح؛

(□) اعتماد شعار سياسي كجزء من عملية لتحقيق سمعة واضحة على نطاق أوسع.

٢٠- ومن الأمثلة لهذا التحوّل جماعة الاتجار بالحشيش التي تورطت في تفجيرات مدريد في ١١ آذار/مارس ٢٠٠٤. وربما كان هذا بالدرجة الأولى نتيجة استعداد زعيم الجماعة للموت مع الأشخاص الآخرين الذين وضعوا القنابل في قطار مدريد. ففي ٣ نيسان/أبريل ٢٠٠٤، كان في المنزل مع الإرهابيين الذين ماتوا في العملية بدلا من تسليم أنفسهم للشرطة التي طوقت المنزل. وهذه الحالة غير مميزة أبدا لنية الاتجار بالمخدرات لتحقيق الأرباح، بل توحي بأنه اعتنق نزعة أصولية واختار شكلا من أشكالها القتالية.

٢١- وتمثّل ظروف البطالة والفقر واللامساواة والمعاناة عوامل تزيد من حدة تسييس الجماعات الإجرامية وتطرفها. وإذا استمرت هذه الظاهرة، يمكن أن تتكرر بصورة متزايدة أمثلة التحوّل من الاتجار بالمخدرات إلى الإرهاب، ومن الجماعة الإجرامية المنظّمة إلى الجماعة الإرهابية. ويمكن وصف هذه التحولات، على التوالي، بإضفاء الطابع التجاري على التنظيمات الإرهابية (أو التنظيمات المتمرّدة) وإضفاء الطابع السياسي على التنظيمات الإجرامية.[٦]

٧- الآثار

٢٢- توحي هذه المناقشة بأن من الممكن تحديد أمثلة معيّنة لمختلف أنواع العلاقات النشطة. ويصبح من الواضح أن المسألة تتعلق جزئيا بالصلات بين الجماعات الإجرامية المنظّمة والكيانات الإرهابية، كما تتعلق جزئيا بانتحال الإرهابيين لأساليب الجريمة المنظّمة وأنشطتها.

٢٣- وهذه الأمثلة الواردة أعلاه عن المؤشرات التي تدل على وجود صلة منظمة بين الجريمة والإرهاب، وتحوّل كل منهما من شكل إلى الشكل الآخر، ينبغي أن لا تنتقص من حقيقة أن هناك عددا من مظاهر التشابه في التنظيم والعمليات الملازمة لها كذلك:[٧]

- يتميز الطرفان بترشيد أنشطتهما عموما.

- يستخدم كلاهما العنف المفرط والتهديد بالانتقام.
- يلجأ كلاهما إلى الاختطاف والاغتيال والابتزاز.
- يمارس كلاهما أنشطته بصورة سرية، وإن كانا يقومان بذلك علنا في الأماكن الموالية لهما.
- يتحدى كلاهما الدولة وسيادة القانون.
- نادرا ما يترك عضو ما أيّا من التنظيمين، وكثيرا ما يكون الهلاك مصير من يتركهما.
- ويتميز كلاهما بقدرة عالية على التكيف والتجديد والمرونة.
- يضم كل من الطرفين قادة احتياطيين ومنفذين ميدانيين.

٢٤- وتبين أوجه الاختلاف والتشابه أن من المهم التركيز على انتحال الأساليب أو تخصيبها بشكل متبادل، وليس على مجرد التعاون المباشر بين الجماعات. وفي الواقع، يتيح إدراك أن التنظيمات الإرهابية غالبا ما تستخدم أساليب الجريمة المنظّمة لتمويل نفسها تخطي منازعات الولايات القضائية داخل الحكومات نفسها بشأن مسؤوليات مكافحة الإرهاب من جهة، ومكافحة الجريمة المنظّمة من جهة أخرى. والإقرار بإمكانية انتحال التنظيمات الإرهابية لأنشطة التنظيمات الإجرامية قد يسّهل التعاون بين وكالات إنفاذ القوانين ووكالات الاستخبارات على الصعيد الوطني، وكذلك بين الحكومات.

٢٥- وفي حين أن التعاون والتحول يمثلان أخطارا جديدة تواجه الوكالات الوطنية لإنفاذ القوانين كما تواجه المجتمع الدولي، فإن هناك فرصا متاحة للحكومات كذلك في ما ورد أعلاه. وتعاون التنظيمات الإجرامية مع الإرهابيين يحوِّلها إلى هدف أكثر أهمية بالنسبة إلى وكالات إنفاذ القوانين ووكالات الاستخبارات. ومن المعروف أن التسلل إلى داخل التنظيمات الإرهابية أصعب من التسلل إلى الجماعات الإجرامية التقليدية المنظّمة. وبالتالي، إذا انتحلت التنظيمات الإرهابية أساليب الجماعات الإجرامية المنظّمة، فإنها، بذلك، تزيد فرص التسلل إلى داخلها كذلك. وإضافة إلى ذلك، يكون من الأسهل عموما تقصي الجريمة التقليدية أو المنظّمة أكثر من تقصي المؤامرات التي تحيكها التنظيمات الإرهابية. وغالبا ما يكون بالامكان استخدام الأحكام القانونية واستراتيجيات انفاذ القوانين والتقنيات التي جُرّبت واختُبرت في مكافحة الجريمة، والتوصل إلى الأثر نفسه في مكافحة الإرهاب في الحالات التي تكون فيها الجماعات الإرهابية متورّطة في أنشطة إجرامية أخرى، أو في

الحالات التي تتعاون فيها مع جماعات إجرامية منظمة. وفي هذه الظروف، قد يتبين أن جزءا كبيرا من أعمال بناء القدرات والتدريب، التي تشكّل جزءا من الجهد العالمي لمكافحة الجريمة المنظّمة يمثل أعمالا مفيدة ووثيقة الصلة في مكافحة الإرهاب أيضا.

٢٦- وفيما يلي دراسة للطريقة التي استخدمت بها التنظيمات الإرهابية أساليب الجريمة المنظّمة لتمويل أنشطتها.

جيم- الأنشطة الإجرامية الرئيسية ومستويات التعاون

٢٧- لاحظ الفريق الرفيع المستوى المعني بالتهديدات والتحديات والتغيير أن الإرهابيين اكتسبوا في السنوات الأخيرة منفذا للوصول إلى سلع قيّمة كالمخدرات في البلدان المثقلة بالحروب الأهلية، واستعانوا بها في نقل مبالغ ضخمة وتمويل أنشطتهم (A/59/565، الفقرة ١٢١). وعلى الرغم من أن الحافز للإرهابيين لاستخدام أساليب الجريمة المنظّمة قد أصبح أقوى بعد انتهاء الحرب الباردة، فإن عولمة التجارة والموارد المالية والاتصالات أتاحت لهم كذلك فرصا جديدة على نطاق واسع. وفي عديد من الجوانب، وفّر ظهور الجريمة المنظّمة عبر الحدود أثناء الستينات مثالا ونموذجا للجماعات الإرهابية لكي تتبعه عندما تحتاج إلى أموال لتمويل قضيتها. وقد كان اتباع هذا النموذج سهلا نسبيا، لأن معظم الأنشطة الإجرامية المنظّمة لم تتميّز بمنعطفات حادة فيما يتعلق بالإيرادات، كما لم تتطلب دفع سُلف كبيرة على الاستثمارات. ونظرا لأن تكاليف وضع اليد منخفضة من جهة، ولأن من الممكن إحراز مكاسب من جهة أخرى، فإن انتحال الإرهابيين لأساليب الجريمة المنظّمة قد ازداد في الآونة الأخيرة.

١- الأهداف والمستويات

٢٨- على الرغم من أن بعض الجماعات الإرهابية لجأت إلى الجريمة المنظّمة، ما زالت هناك اختلافات كبيرة في نطاق أنشطتها ومستوى فعّاليتها ودرجة كفاءتها. ومن الواضح أن الأنشطة الإجرامية المنظّمة تشكّل في بعض الحالات جزءا من البُنية الأساسية للجماعات الإرهابية. وهناك أيضا عدة أغراض مختلفة لارتكاب الجرائم. وأكثر الجرائم وضوحا هي تلك الهادفة إلى تحقيق دخل يساعد على تمويل القضية. فالجماعات الإرهابية تجنح إلى الأنشطة الإجرامية المنظّمة من أجل تمويل أنشطتها عندما يكون الدعم المالي بوسائل أخرى كالمنح والمساهمات الخيرية غير متاح أو غير كاف. وخير مثال على الاستخدام الاستراتيجي للأنشطة الإجرامية المنظّمة من جانب جماعة إرهابية هو أسلوب الاختطاف الذي استخدمه

أبو سياف في الفلبين وفي المناطق المجاورة لها في جنوب شرق آسيا. فالاختطاف من أجل الحصول على فدية قد ولّد إيرادات ثابتة ومنتظمة للتنظيم، بل وتشير التقارير إلى أن هذه الإيرادات تراوحت في حالة واحدة على الأقل بين ٢٠ مليون و٢٥ مليون دولار.[٨] وقد استخدمت الاختطاف أيضا الجماعة المتمرّدة المتمثّلة في القوات المسلّحة الثورية الكولومبية، موفّرة بذلك موردا مربحا مكمّلا للأموال التي تحصل عليها هذه الجماعة عن طريق الاتجار بالمخدرات وفرض الضرائب على المتّجرين وعلى الذين يقومون بزراعة شجيرة الكوكا. وهناك جماعات تقوم بطائفة واسعة من الأنشطة الإجرامية، مثلا الجماعة السلفية للدعوة والجهاد، التي نشأت نتيجة لانشقاق مجموعة عن الجماعة الإسلامية المسلّحة في الجزائر. وفي عام ٢٠٠٣، دُفعت فدية مقدارها ٥ ملايين يورو للإفراج عن ١٤ سائحا اختطفتهم الجماعة السلفية.[٩] وفي تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٢، أُلقي القبض على عدة أعضاء من هذه الجماعة في باريس بتهمة انتاج وبيع ملابس وساعات مزيّفة.[١٠] وإضافة إلى ذلك، تتورط الجماعة في عمليات الابتزاز[١١] وسرقة السيارات والاحتيال بالبطاقات الائتمانية وتزوير الوثائق.[١٢]

٢٩- وثمة فئة ثانية لاستخدام أساليب الجريمة المنظّمة يمكن وصفها بجريمة "الدعم اللوجستي"، بمعنى أن الجريمة تيسّر حركة الأشخاص أو الأموال عبر الحدود الوطنية بطريقة سهلة يتعذّر كشفها. ويتمثّل أحد أبعاد الدعم العملياتي في الجريمة المالية، بما في ذلك غسل الأموال. والواقع هو أن تورّط الجماعات الإرهابية في غسل الأموال يمكن أن يزداد في المستقبل لأنها تسعى إلى إضفاء الصفة الشرعية على عائداتها من الأنشطة الإجرامية المزدهرة.

٣٠- وتنطوي بعض الجرائم على استخدام مزدوج: فهي تدرّ إيرادات للإرهابيين وتساعد على تسهيل الأنشطة الإرهابية. فتزوير وسرقة الوثائق، مثلا، تيسّر تحرّكات أعضاء الجماعات الإرهابية بحرّية دون كشفها، كما تدرّ عائدات إجرامية لتمويل السفر والأنشطة الأخرى.[١٣] وما أن تكتسب الجماعة الإرهابية الخبرة الداخلية اللازمة لإصدار الوثائق المزيّفة، لن تكون أمامها سوى خطوة واحدة لاستغلال تلك القدرة لتوليد موارد مالية إضافية.

٣١- وتشمل فئة ثالثة الأنشطة الإجرامية الهادفة إلى حماية التنظيمات الإرهابية ضد وكالات إنفاذ القانون ووكالات الاستخبارات. فاستخدام الأنشطة الإجرامية في أغراض تدبّر المخاطر يمكن أن يشمل العنف أو الإفساد أو توليفة من الإثنين.[١٤] وفي بعض الحالات، مثلا، قد تستخدم التنظيمات الإرهابية الإفساد لتطوير علاقات تكافلية مع شخصيات رئيسية في الحكومة على أمل أن يوفّر لها ذلك ملاجئ عند اللزوم.

٢- الأنشطة الرئيسية النموذجية بالنسبة للجريمة المنظّمة

٣٢- إذا كُثّفت الجهود المبذولة لمكافحة التنظيمات الإرهابية بالهجوم على أموالها وأصبحت هذه الجهود أكثر فعّالية، فإن الأرجح أن يلجأ الإرهابيون إلى الجريمة من أجل الربح بصورة متزايدة. بيد أن إحدى المشاكل التي تواجهها الدول والمجتمع الدولي في الجهود المبذولة لمكافحة الإرهاب بإزالة قاعدته المالية تتمثل في أن تنفيذ الهجمات الإرهابية رخيص نسبيا. وحتى إذا مُنع تسريب الأموال من الأعمال الخيرية ومُنع تحويلها عن طريق النظام المالي الرسمي، فإن هذا قد لا يكفي لمنع استمرار الهجمات الإرهابية.

٣٣- وما يجعل هذا السيناريو مثبطا للهمة بصورة خاصة أن استخدام الإرهابيين للأنشطة الإجرامية المنظّمة يمكن أن يقلّل فعّالية هجوم الحكومات على أموالهم، ويضمن لهم بقاء توافر الأموال بسهولة من أجل هجمات لاحقة. وبمراعاة هذه الحقيقة، من الضروري تحديد بعض الأنشطة الرئيسية النموذجية للجريمة المنظّمة، التي تستخدمها التنظيمات الإرهابية لتمويل عملياتها. وترد فيما يلي قائمة غير شاملة ولكنها تبرز الأنشطة الإجرامية "التي ينفّذها الإرهابيون بأنفسهم" ويستخدمونها غالبا.

٣٤- وقد أُبديت حجة بأن إحدى أكثر الجرائم درّاً للأرباح من بين الجرائم التي ارتكبتها التنظيمات الإرهابية، هي جريمة الملكية الفكرية،[١٥] التي يسهل توسيع نطاقها ليشمل أشكالا أخرى للتزوير. وفي تموز/يوليه ٢٠٠٣، أعلن الأمين العام لمنظمة الشرطة الجنائية الدولية (الإنتربول) أن جريمة الملكية الفكرية أصبحت وسيلة جذابة ومهمّة على نحو متزايد للتنظيمات الإرهابية لتمويل عملياتها. وتقول الإنتربول أن جريمة الملكية الفكرية أصبحت الأسلوب المفضّل لتمويل عدة جماعات إرهابية. ومن الأمور الجذابة للجماعات الإرهابية والمؤيدين لهذا الشكل من أشكال الجريمة أنه لا يحظى بأولوية عالية بين أولويات وكالات إنفاذ القانون. وبالتالي تُخصّص لمنع مثل هذه الجرائم أو التقصي فيها موارد غير كافية، مما يتيح فرصا هائلة للإرهابيين ومؤازريهم للعمل "جهارا نهارا" أمام أعين وكالات إنفاذ القانون ووكالات الاستخبارات. ويضاف إلى ذلك، كما لاحظ الأمين العام للإنتربول، أن التقصيات، عندما تُستهَل، كثيرا ما تجنح إلى أن يكون تركيزها على المضبوطات، ولا يمتد نطاقها إلى متابعة تدفّق الأموال اللاحق لمعرفة المستفيد النهائي من البضائع المزيّفة أو المهرّبة. وحث الأمين العام للإنتربول على إيلاء المسألة اهتماما أكثر جدية نظرا لآثارها المهمّة على السلامة العامة والأمن العام. ورغم أنه من الصعب إعطاء أي تقدير لمجموع الأموال التي تحققها الجماعات الإرهابية بتورُّطها في جريمة الملكية الفكرية، فإن من المرجّح أن تكون المبالغ كبيرة جدا.[١٦] ويُضاف إلى ذلك أن هذه الجريمة تأخذ أبعادا عبر وطنية في كثير من

الأحيان لأن البضائع المزيّفة يتم تهريبها عبر الحدود الوطنية. وفي هذه الحالة، فإنها تتداخل مع طائفة أوسع لأنشطة التهريب أو الاتجار.

٣٥- وهناك عنصر آخر للجريمة المنظّمة "التي ينفّذها الإرهابيون بأنفسهم" يتمثّل في تهريب شتى أشكال السلع المحظورة عبر الحدود الوطنية. وهذه السلع المهرّبة تتكون عادة من خمسة أنواع: المنتجات المحظورة مثل المخدرات أو المواد النووية؛ والمنتجات المتفاوتة الضرائب مثل السجائر؛ والمنتجات الخاضعة للرقابة مثل الأسلحة النارية والأنواع المهددة بالانقراض والملكية الثقافية؛ والممتلكات المسروقة مثل السيارات أو أعمال الفنون الجميلة والتحف الفنية؛ والبضائع المزيّفة. والسجائر من أهم هذه السلع للتنظيمات الإرهابية. ففي السنوات الأخيرة، مثلا، فإن مكتب مراقبة الكحول والتبغ والأسلحة النارية والمتفجرات، التابع لوزارة العدل في الولايات المتحدة، أجرى تقصيات في ما يزيد على ٣٠٠ حالة من حالات الاتجار غير المشروع بالسجائر، كان بعضها مرتبطا بتنظيمات إرهابية.[١٧]

٣٦- ولكن هذا لا يعني أن جميع عمليات تهريب السجائر مرتبطة ارتباطا مباشرا بالإرهاب. ففي حالة واحدة في الولايات المتحدة، حيث ادعى رئيس للشرطة المحلية في ولاية أوهايو أنه عطّل عملية تمويل إرهابية، لم تكن هناك أي أدلة لإثبات ذلك الادعاء.[١٨] ومع ذلك، ونظرا لأن عمليات تهريب السجائر تنطوي على مخاطر ضئيلة نسبيا، بالإضافة إلى أنها سهلة التنفيذ، فإن من المرجّح أن يستمر مؤيّدو الإرهابيين في استخدامها.

٣٧- والاتجار بالمخدرات نشاط مهم آخر ونموذجي بالنسبة للجريمة المنظّمة، وأصبحت الجماعات الإرهابية والجماعات المتمرّدة متورّطة فيه؛ ولكن ينبغي الاشارة إلى أن مدى هذا التورط متفاوت إلى حد كبير من تنظيم إلى آخر، وكذلك من منطقة إلى أخرى وحتى داخل المناطق أيضا. ففي كولومبيا، مثلا، تشارك في الاتجار بالمخدرات كل من القوات المسلّحة الثورية الكولومبية والتنظيم البرلماني اليميني المتمثّل في قوات الدفاع الذاتي الموحدة الكولومبية. وهناك اختلافات نظرية عقائدية كبيرة داخل التنظيمات حول ما إذا كان التورط في الاتجار بالمخدرات اتجاها مناسبا. وفي حالة القوات المسلّحة الثورية، توجد على ثلاثة مواقف متباينة بين أعضاء المنظّمة: فهناك من هم متورّطون بصورة مكثّفة في الاتجار بالمخدرات وفي فرض الضرائب على صناعة المخدرات، ويعملون تحت قيادة الجبهة السادسة عشرة (16th Front)، التي كانت مصدر الأموال الرئيسي للمنظمة؛ وهناك الذين يمانعون في الاتجار بالمخدرات، ولكنهم سعيدون بابتزاز من يزرعون محاصيل المخدرات والمتّجرين بها، وذلك عن طريق فرض "ضرائب" مثلما يفرضون الضرائب على أصحاب الماشية الكبار؛ وهناك من لا يريدون إقامة أي صلة بالأعمال التجارية، لأنهم يخشون أن تحل النزعة

التجارية الشديدة محل النقاء الايديولوجي في المنظّمة. وأعضاء هذه المجموعة الأخيرة قلقون إزاء أن القوات المسلّحة الثورية تحوّل نفسها من انتفاضة ايديولوجية إلى تمرد تجاري.[١٩]

٣٨- وزُعم أيضا أن الجماعات الإرهابية الموجودة في أفغانستان، وخاصة القاعدة، متورّطة بشدة في تجارة الهيروين، التي تجلب لها ملايين الدولارات سنويا وفقا لبعض المزاعم. بيد أن اللجنة الوطنية المعنية بالهجمات الإرهابية على الولايات المتحدة توصلت إلى أن تلك الادعاءات ليس لها أساس من الصحة وأنها تفتقر تماما إلى أي أدلة ذات مصداقية لدعمها.[٢٠]

٣٩- وفضلا عن الأشكال المختلفة للتهريب أو الاتجار، فإن الجماعات الإرهابية تلجأ إلى الابتزاز أو فرض الضرائب على الأعمال التجارية القانونية وغير القانونية لكسب الأموال. وفي الأماكن التي يتمتع فيها التنظيم الإرهابي بقاعدة إقليمية واضحة، فإنه يستطيع أن يفرض الضرائب على البضائع المشروعة أو غير المشروعة، أو أن يلجأ ببساطة إلى ابتزاز الأعمال التجارية، "مشجعا" هذه الأعمال على التبرّع للقضية.

٤٠- ويمثّل الاختطاف نشاطا آخر نموذجيا بالنسبة للجريمة المنظّمة؛ وهو يساهم في نشر جو الخوف، الذي تريد الجماعات الإرهابية والجماعات الإجرامية المنظّمة غرسه في قلوب الناس ليس هذا فحسب، بل ويسلّط الضوء على عجز الدول عن توفير الحماية لمواطنيها وللمنشآت التجارية الأجنبية والعاملين فيها في البلد كذلك.

٤١- وثمة مجموعة أنشطة أخرى تتمثّل في التورّط في الجريمة المالية. ومن الأمثلة المألوفة إقدام الإرهابيين على استخدام وبيع البطاقات الائتمانية المزوّرة والمسروقة، وكذلك بيعها للمجرمين التقليديين لاستخدامها في شتى أنواع الاحتيالات المالية. وتستخدم الوثائق المزيّفة أو المسروقة الأخرى أيضا في الاحتيالات المالية وفي السفر كذلك.

٤٢- وعلى الرغم من أنه يوجد أحيانا تداخل بين تمويل الإرهابيين وغسل الأموال، ليس النشاطان مترادفين. والواقع هو أن تمويل الإرهابيين يوصف بأنه النقيض لغسل الأموال: فهو أقل اهتماما بإضفاء الصفة الشرعية على عائدات الجريمة وأكثر حرصا على أخذ أموال غير ملطخة واستخدامها في تنفيذ الهجمات. وعلى الرغم من أن بعض أموال الإرهابيين لا تمر بجميع مراحل غسل الأموال التقليدي، فإن معاملات الإرهابيين المالية تشمل في كثير من الأحيان أنشطة إجرامية من قبيل التسريب الاحتيالي للأموال الممنوحة للأغراض الخيرية بهدف تمويل أعمال الإرهاب، وكذلك المراوغة فيما يخص متطلبات الإبلاغات المالية وضوابط تغيير العملات.

٤٣- وهذه القائمة بالجرائم التي تقترفها التنظيمات الإرهابية ليست شاملة بالتأكيد. فخلايا الإرهابيين، مثلا، تورطت أحيانا في عمليات نهب مسلّحة. ومن الممكن أيضا أن يكون الإرهابيون قد تورطوا في تجارة الماس، ولو أن هذه أصبحت قضية تتنافس عليها ادعاءات وادعاءات مضادة من أجل اجتذاب الاهتمام. ومن المحتمل أيضا أن يصبح الإرهابيون ومؤيّدوهم متورّطين بصورة متزايدة في شتى أشكال سرقة الهوية الشخصية والاحتيال، الأمر الذي سيكون امتدادا طبيعيا لما أصبح فعلا خبرة واسعة نسبيا في مجال سرقة البطاقات الائتمانية وتزويرها. ويمكن أن تصبح شتى أشكال الجريمة السيبرانية، بما في ذلك الاحتيال والابتزاز المباشر من خلال الحاسوب، وسيلة تُستخدم بصورة متزايدة باطراد لدر الأموال.

٤٤- ويتضح من هذا كله أن الأنشطة الإجرامية يمكن أن تكون حاسمة في توفير الأموال. ولكن حتى الآن، كثيرا ما يهدف اللجوء للأنشطة الإجرامية المنظّمة — سواء على مستوى الخلية الإرهابية أو على المستوى الفردي — إلى عملية تمويل عاجلة أو وحيدة من أجل ضربة مستهدفة مقبلة أكثر مما يهدف إلى دعم مستدام. وصعوبة هذا الشكل من أشكال تحقيق الموارد، من منظور الإرهابيين، تكمن في أنه قد ينبّه أجهزة إنفاذ القانون، إما لأنشطة الخلية الإرهابية بكاملها أو لأنشطة أفراد من أعضائها يمكن أن يضعفوا الخلية بدورهم. وعلى الرغم من خطر التعرّض للكشف، فإن عائدات الجريمة أصبحت مصدرا مهما لتمويل الإرهابيين، ويمكن أن تزداد أهميتها في المستقبل لأن بعض المصادر التقليدية، كالتسريب من أموال الأعمال الخيرية، تصبح محدودة على نحو متزايد.

٤٥- وإذا كانت الجريمة قد أصبحت فعلا واحدة من أهم الوسائل لتمويل الجماعات الإرهابية، فإنها تميل إلى تغذية نفسها كذلك: فكلما ازداد استخدام الجماعات الإرهابية للأنشطة الإجرامية، ازداد احتمال أن تدخل هذه الجماعات في صلات مع الجماعات الإجرامية المنظّمة التقليدية. وحيثما تؤدي تلك الصلات إلى التعاون، فإن من المرجح أن تصبح أكثر درّا للأرباح وأن تؤدي إلى إقبال الجماعة الإرهابية على توسيع، أو حتى تنويع أنشطتها الإجرامية. وفي القسم التالي أدناه، يكرّس الاهتمام لمسألة التعاون بين الجريمة المنظّمة والإرهاب.

٣- التعاون بين الجريمة المنظّمة والجماعات الإرهابية

٤٦- على الرغم من أن الإرهابيين يشاركون في الجريمة المنظّمة "التي ينفذونها بأنفسهم"، فإنهم أحيانا يحتاجون إلى بضائع أو خدمات لا يمكن توفيرها إلا عن طريق آخرين. وفي مثل

هذه الحالات يلجأون إلى التنظيمات الإجرامية التقليدية، مثلا لالتماس دعم محدّد في العمليات. وهذه التنظيمات تشمل تنظيمات متُخصّصة في السفر سرا عبر الحدود وتملك موارد وخبرات لتيسير نقل الأشخاص بطريقة غير مشروعة. وبالمثل، عندما يحتاج الإرهابيون إلى أسلحة أو متفجرات ويواجهون صعوبة في شرائها بصورة مباشرة، فإنهم يلجأون إلى السماسرة الإجراميين الماهرين في توفير زبائن لديهم الإمدادات غير القانونية التي يحتاجون إليها، علما بأن هؤلاء قد يعلمون أو لا يعلمون أنهم يتعاملون مع إرهابيين. وكذلك عندما يفتقر الإرهابيون إلى المهارات أو الموارد اللازمة لإصدار جوازات سفر مزورة، أو لتبديل جوازات سفر حقيقية، فإنهم يلجأون إلى "مقدمي الخدمات الإجرامية" المتخصّصين في تزوير الوثائق. ومثل هذه الترتيبات تكون بوجه عام في إطار صفقة تجارية واحدة فقط.

٤٧- وثمة إمكانية أخرى أثارت قلقا شديدا في بعض البلدان وهي أن الأفراد الأعضاء في الجماعات الإرهابية أو المرتبطين بها يستغلون قدرات مهربي المهاجرين لتيسير عمليات النقل عبر الحدود الوطنية بطريقة غير قانونية أو بدون عائق. بل ومن الممكن في بعض الحالات أن تكون المساعدة التي تقدمها التنظيمات الإجرامية للإرهابيين غير مقصودة.

٤٨- وهناك أيضا حالات تتصرف فيها الجماعات الإرهابية بصفة المورّد للجماعات الإجرامية المنظمة. والواقع أن الجريمة والإرهاب يلتقيان أساسا عندما يرتكب الإرهابيون جريمة تقليدية ويصبحون بالفعل جزءا من العالم الإجرامي. وفي تلك الظروف، يمكن لكل جماعة التصرف بصفة المورّد أو الزبون بالنسبة للجماعة الأخرى. وأحيانا قد تجري عمليات تبادل مباشرة ومقايضة نوع من أنواع السلع الإجرامية، كالأسلحة مثلا، بنوع آخر، كالمخدرات مثلا. وفي المجالات التي تكون فيها أنشطة التوريد مشروعة، تعتبر هذه الأنشطة تجسيدا لدينامية السوق العادية ولا تعتبر نوعا من التآمر الشرير المميّز لمفهوم العلاقة بين الجريمة والإرهاب. فهي مجرد تعبير عن وظيفة السوق العادية التي تجمع بين من لديهم بضائع معينة ومن يحتاجون إلى تلك البضائع. ومع ذلك، فإن الصلة والتعاون - حتى لو كانا في نطاق محدود - يمكن أن يؤديا إلى تبادل المعلومات والأفكار والأخبار.

٤٩- وفي بعض الحالات، سيكون التعاون أعمق بكثير. ومن المرجح أن يحدث هذا عندما تنشأ علاقة شخصية فيما بين أعضاء الجماعات الإجرامية المنظمة وأعضاء الجماعات الإرهابية. ومن الواضح بالتأكيد أن التفجيرات التي حدثت في مدريد في آذار/مارس ٢٠٠٤ نذير بظهور علاقة بين الجريمة المنظمة والإرهاب. فالشبكة التي نفّذت الهجمات كانت توليفة غريبة من "متطرفين منذ عهد بعيد وأعضاء عصابات متطرفة". ويُضاف إلى ذلك أن

هذه الصلة يسّرت تمويل العملية: ثم شراء المتفجرات التي استخدمت في التفجيرات بالمال والحشيش. وجلب المتّجرون بالمخدرات أيضا قدرا معينا من الخبرات اللوجستية مع توفير "أموال، وأسلحة، وأجهزة هاتفية، وسيارات، ومنازل مأمونة، وغيرها من لوازم البنية الأساسية". ويُعتَقد، علاوة على ذلك، أن بعض مرتكبي الجريمة يتنقلون من بلد إلى آخر، مستخدمين دروبا وأساليب يستخدمها عادة أجانب غير شرعيين.[٢١] وبعبارة أخرى، فإن تفجيرات مدريد وفرت واحدة من أول الحالات الموثوقة بحق – على الأقل على مستوى العمليات – للعلاقة العملية بين الجريمة المنظمة والإرهاب. ومن المرجّح أن يزداد مثل هذا التعاون الوثيق بين الجريمة والكيانات الإرهابية في السنوات المقبلة.

رابعا– نحو استجابة شاملة ومتكاملة

٥٠– لاحظ الفريق الرفيع المستوى المعني بالتهديدات والتحديات والتغيير "أن التهديدات مترابطة اليوم أكثر من أي وقت مضى، والتهديد الذي يتعرّض له الواحد هو تهديد للجميع. و لم تكن القابلية للتأثر المشتركة بين الضعفاء والأقوياء أوضح مما هي عليه الآن" (A/59/565، الفقرة ١٧). ويُضاف إلى ذلك أن الجماعات الإرهابية الدولية تلحق الضرر بالدول الضعيفة التماسا للملاذ الآمن (A/59/565، الفقرة ٢١). والجماعات الإرهابية والإجرامية، التي لا تقف الحدود الدولية عقبة أمامها وتتمتع بالقدرة على استخدام تكنولوجيا الاتصالات الدقيقة، تمثّل تحديا مجددا بالنسبة للمجتمع الدولي. ولذا فإن الدول، بغض النظر عن مناطقها و/أو أيديولوجيتها السياسية، يقع على عاتقها واجب التعاون فيما بينها بشكل أوثق وتحسين نظمها الإعلامية المشتركة، إذا كان لها أن تواجه هذا التحدي بفعّالية. وهناك حاليا ١٩١ دولة عضوا في الأمم المتحدة تتمتع بقدرات متنوعة ومتباينة في مجالات الاستخبارات وإنفاذ القوانين والمقاضاة والسلطات القضائية. وبالتالي فمن السهل بالنسبة للجماعات المتورطة في الإجرام عبر الحدود الوطنية، بما في ذلك الإرهاب، أن تجد بلدانا تستطيع أن تلتمس فيها اللجوء وتحصل فيها على الدعم أو تعمل فيها دون أن تخشى كثيرا كشفها.[٢٢]

٥١– وقد أشار الفريق الرفيع المستوى المعني بالتهديدات والتحديات والتغيير إلى أنه ما من دولة تستطيع بجهودها منفردة أن تحمي نفسها من التعرّض للتهديدات الحالية. فكل دولة تحتاج بالضرورة إلى تعاون الدول الأخرى لضمان أمنها. ولهذا، فمن مصلحة كل دولة أن تتعاون مع الدول الأخرى لمواجهة أكثر التهديدات إلحاحا، لأنها بذلك تزيد إلى أقصى درجة فرص التعاضد لمواجهة تهديداتها ذات الأولوية (A/59/565، الفقرة ٢٤).

٥٢- وبالتالي، فإن استحداث أدوات أفضل للتعاون على مكافحة الإرهاب على الصعيدين العالمي والوطني، في إطار قانوني يحترم الحريات المدنية وحقوق الانسان، هو عنصر أساسي للتصدي للإرهاب بصورة شاملة. وعلى الرغم من أنه يجري صوغ استراتيجية شاملة للأمم المتحدة لمكافحة الإرهاب عملا بتوصيات الفريق الرفيع المستوى - وبعض أجزائها يتجاوز ولايات برنامج الأمم المتحدة لمنع الجريمة والعدالة الجنائية ومؤتمر الأمم المتحدة الحادي عشر المعني بمنع الجريمة والعدالة الجنائية، بما في ذلك بعض التدابير مثل تخفيض الفقر - فإن مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة يستطيع أن يساهم في تنفيذ تدابير التصدي الشامل للإرهاب بجملة طرق من بينها بذل جهود لتعزيز التعاون داخل كل دولة وفيما بين الدول بوجه عام.

ألف- تدابير وطنية أكثر فعّالية

٥٣- بالنظر إلى أن الجماعات الإرهابية والجماعات الإجرامية المنظمة تتعاون فيما بينها، ينبغي من الناحية النظرية أن يكون من المفيد للحكومات أن تستعين بدمج الدروس المستفادة من مكافحة هذه التنظيمات بنوعيها. وعلى الرغم من أنها تفعل ذلك إلى حد ما، فإنها يمكن أن تستعين بالجهاز الذي أُنشئ أصلا لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية وتستخدمه أيضا في مكافحة الجماعات الإرهابية وأنشطتها المالية، مع مراعاة أن طبيعة التهديدات المتغيرة تثير صعوبات بالنسبة لأجهزة إنفاذ القوانين وأجهزة الاستخبارات. فالجماعات الإجرامية المنظمة، والجماعات الإرهابية كذلك، تتعلم وتستفيد من الأخطاء الماضية، بينما تمتحن وسائل الدفاع التي أقامتها مؤخرا البلدان المستهدفة. وهي تتحدى باستمرار الأشكال البطيئة القائمة على المركزية المفرطة المستخدمة في التصدي لتنظيماتها وأساليبها المرنة والقابلة للتكيّف. وعلى الرغم من أن بعض الجماعات الإرهابية مبنية على أساس هيكل هرمي، فإن الشكل الأرجح هو الشكل القائم على الخلايا المتفرقة مثل خلايا القاعدة التي تتمتع بصلاحيات وسلطات مستقلة أو شبه مستقلة في عشرات البلدان.[٢٣] وهذه الهياكل تزيد بصورة عنيفة التحدي للجهود الحكومية المبذولة لمكافحة هذه الجماعات. وينطبق هذا بشكل متزايد باطراد على الجريمة المنظمة.

٥٤- وبوجه عام، تظل هناك سمات مشتركة في مكافحة الجريمة المنظمة والإرهاب. فالجماعات الإرهابية والإجرامية على السواء تستفيد من ضعف الدولة أو غيابها. وهي تعمل في العالم الخفي نفسه، ولديها مصالح مشتركة في مواجهة جهود أجهزة إنفاذ القوانين والأجهزة الحكومية. ويُضاف إلى ذلك أن غياب سيادة القانون يوفر ظروفا مثالية لدمج

الأنشطة الإجرامية والإرهابية.[٢٣] فالبلد الذي لا يوجد فيه نظام فعّال للعدالة الجنائية يوفر مكانا ممتازا لالتقاء المجرمين والإرهابيين. وتضافر الشبكات الإرهابية مع الوسط الإجرامي أسهل بكثير في البلدان التي تنعدم فيها سيادة القانون. وقد توصلت دراسة أُجريت مؤخرا عن الحرب والمخدرات في كولومبيا إلى أن توسيع نطاق سيادة القانون على امتداد البلد يجب أن يمثّل أحد الأهداف لسياسة أمنية متماسكة،[٢٤] وذلك لأنه حيثما تكون سيادة القانون راسخة، فإنها تكفل مسؤولية الحكومة تجاه الشعب، وتعزّز المشاركة المدنية الحاسمة في هذا الصدد. فكلما ازداد إحساس المواطنين بأنهم أصحاب مصلحة في العملية، أصبح احتمال أن يقوم بعضهم بتشكيل تنظيمات إرهابية أو أن يشاركوا في أنشطة إجرامية أقل. وبهذا المعنى، يمكن أن يُقال إن لسيادة القانون تأثيرا وقائيا ضد نشأة الإرهاب والجريمة المنظمة — على الأقل على الجبهة الداخلية.[٢٥]

٥٥- ولا بد لأي استراتيجية وطنية لمكافحة الإرهاب من إعطاء الأولوية لسيادة القانون. وأنشطة المساعدة التقنية يجب أن تشجّع الدول التي تطلبها على اعتماد نهج لتحقيق التوازن بين الاستجابة لمصالح الأمن الوطني المشروعة واحترام سيادة القانون. وعمل مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة مع الدول الأعضاء بشأن تعزيز سيادة القانون، وتوطيد نظم العدالة الجنائية بتحقيق استقرارها واستدامتها، وزيادة التعاون الإقليمي والدولي في المسائل الجنائية، هي جوانب مهمة لخلق بيئة ملائمة للسلم والأمن.

باء- زيادة فعّالية التعاون الدولي

٥٦- نظرا لحلول العولمة وتطوّر الإرهاب الدولي وتعزّز الصلات بين الأشكال المختلفة للجريمة عبر الوطنية، أصبح لا بد من تعزيز فعّالية وسائل معاقبة هذه الأفعال على الصعيد الدولي.[٢٦] وعمليات التقصي والمقاضاة ضد الأشخاص المتهمين بالمشاركة في جريمة منظمة أو في أنشطة إرهابية، تكون صعبة في كثير من الأحيان. ويزداد الوضع صعوبة بالنسبة لإقامة قضية عندما يكون المتهم، أو الضحية، أو الأدلة الرئيسية، أو الشهود الأساسيون، أو الخبرات الرئيسية، أو الأرباح المجنية من الجريمة، خارج نطاق سلطة البلد القضائية.[٢٧] وعلى الرغم من أن جميع أشكال الجريمة عبر الوطنية، بما فيها الإرهاب، قد استفادت من العولمة، فإن الأساليب التي اتبعتها الدول للتعاون فيما بينها ظلت مبعثرة إلى حد كبير وغير فعّالة في كثير من الأحيان. وقد أصبح الاعتماد على التعاون الدولي ضروريا للمهنيين الذين يمارسون العدالة الجنائية في مواجهة الأساليب الحديثة للجريمة المنظمة والإرهاب. وقد أدرك المجتمع الدولي الأبعاد العالمية المتزايدة للإرهاب والجريمة المنظمة، واستحدث طائفة من الأساليب

والوسائل المناسبة للتعاون الدولي في الأمور المتصلة بالأنشطة الإجرامية مثل تسليم المجرمين، والمساعدة القانونية المتبادلة، وتحويل الإجراءات الجنائية، ونقل الأشخاص المحكوم عليهم، والاعتراف بقرارات المحاكم الجزائية الأجنبية، وتجميد الموجودات والاستيلاء عليها، والتعاون على إنفاذ القوانين. وتنطبق هذه الأساليب على جميع أنواع الإجرام الدولي والعابر للحدود الوطنية والمحلي، بما في ذلك الإرهاب. فهي ليست مقصورة على الإرهاب. كما لا توجد أي أساليب أنسب من غيرها لمكافحة الإرهاب. وبالتالي فإن مَوَاطن ضعف هذه الأساليب ومَوَاطن قوتها تؤثر على فعّالية مكافحة الإرهاب.

٥٧- وفي إطار التعاون الدولي في المسائل الجنائية، فإن الدول تدخل في معاهدات ثنائية وإقليمية، أو تصدّق على الاتفاقيات الدولية، أو تتصرف على أساس توقّع المعاملة بالمثل. وفي مواجهة الجريمة المنظمة والإرهاب في ظروف العولمة بصورة خاصة، يعتبر الاعتماد أساسا على العلاقات الثنائية أسلوبا عتيقا تقريبا، لأن العديد من الأنشطة الإجرامية المنظمة والإرهابية تشمل أنشطة غير مشروعة في دولتين أو أكثر، في حين أن هذه الدول ليست لديها اتفاقات تعاون ثنائية فيما بينها. والصكوك الجديدة للتعاون الدولي يجب أن تتيح إمكانية التعاون بين عدد متزايد من البلدان، وأن توسّع نطاق المساعدة، وأن تؤدي إلى تضييق شروط وأسس الرفض أو إلى إزالتها كليا؛ ولا بد من الإسراع بهذه العملية. وهناك بعض الصكوك الإقليمية التي تعبّر عن هذه الدينامية في استحداث آليات التعاون الدولي. أما على المستوى الدولي، فإن اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية واتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد (قرار الجمعية العامة ٤/٥٨، المرفق) تجسدان بطرق عديدة أحدث أشكال التعاون الدولي في المسائل المتعلقة بمكافحة الأنشطة الإجرامية.

٥٨- ويقع على عاتق مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، بخبرته الضخمة والمستفيضة في مجال التعاون الدولي، دور رئيسي في تقديم المساعدة للدول لكي تتمكن من تطوير علاقات قائمة على معاهدات على مختلف المستويات، لا سيما على أساس الأدلة المنقحة بشأن المعاهدة النموذجية لتسليم المجرمين (قرار الجمعية العامة ١١٦/٤٥، المرفق، وقرار الجمعية العامة ٨٨/٥٢، المرفق)، والمعاهدة النموذجية بشأن المساعدة القانونية المتبادلة في المسائل الجنائية (قرار الجمعية العامة ١١٨/٤٥، المرفق).

٥٩- بيد أن معظم الدول تعتمد على التشريعات الوطنية في اشتراع أساليب التعاون الدولي وإدراجها في القانون.[٢٨] والتعاون الدولي القائم يعتمد كليا تقريبا على فعّالية النظم القانونية الوطنية. وعلى سبيل المثال، فإن أحد الأهداف الرئيسية لنظام فعّال للتعاون الدولي هو أن لا يكون هناك ملاذ آمن للمجرمين. وهذا يتطلب إرساء نهج شامل إزاء السلطة

القضائية وتطبيق قاعدة التسليم أو المقاضاة، التي تقتضي تسليم المتهم أو محاكمته. ويتطلب ذلك أيضا اعتماد إجراءات أكثر فعّالية لتسليم المجرمين. وكثيرا ما تفتقر الدول إلى التشريعات اللازمة للمشاركة في التعاون فيما بين الدول، كما تفتقر إلى الخبرة المطلوبة في وزاراتها للعدل والداخلية والخارجية لمعالجة تلك العمليات بصورة كافية.

٦٠- وقد ساعد مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة عدة بلدان على وضع الإطار القانوني اللازم للتعاون الدولي الفعّال، مثل تسليم المجرمين والمساعدة القانونية المتبادلة وإجراءات تجميد الموجودات والاستيلاء عليها.

٦١- وتبيّن الخبرة في مكافحة الأنشطة الإجرامية عبر الوطنية، بما في ذلك الإرهاب، أن المرحلة الأولى والأهم في عملية التسليم تتمثل في التعاون في مجال الاستخبارات وإنفاذ القوانين.[٢٩] فهذا التعاون يوفّر مبدئيا وسيلة وقائية ورادعة، كما يوفر في نهاية المطاف وسيلة لإقامة العدالة تجاه مرتكبي الأفعال الإجرامية. بيد أن النظم الوطنية تجنح إلى توزيع تلك الوظائف بين مختلف الأجهزة، غالبا لأنها تخشى تركيز السلطة بصورة مفرطة في جهاز معين. ويؤدي هذا التوزيع إلى تخفيض فعّاليتها الفردية والموحدة. ويُضاف إلى ذلك، أن كل جهاز وطني منفصل يميل إلى إنشاء علاقات مخصصة حسب الحاجة مع نظرائه في نخبة من البلدان، حيث تواجه المعلومات المتبادلة بين الأجهزة المتماثلة في البلدان المختلفة، أيا كانت تلك المعلومات، العقبات نفسها التي يواجهها تبادل المعلومات والتعاون داخل كل بلد.

٦٢- وخبرة مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة في هذا المجال تمركزت حول تبادل المعلومات على المستوى الدولي والإقليمي والثنائي. والمساعدة على تحسين القدرات في مجال تبادل المعلومات والاستخبارات قُدّمت للبلدان أساسا من أجل تحسين إنفاذ القوانين المتعلقة بالمخدرات مع حرص المكتب على توسيع أنشطته في تلك المجالات بهدف التصدي للأشكال الأخرى للجريمة المنظمة كذلك. ونظرا للصلات المتنامية بين شتى التهديدات، فإن توطيد التعاون في تلك المجالات من شأنه أن يساعد على مكافحة الإرهاب كذلك في نهاية المطاف.

خامسا- الاستنتاجات والتوصيات

٦٣- لاحظ الفريق الرفيع المستوى المعني بالتهديدات والتحديات والتغيير في تقريره أن هجمات ١١ أيلول/سبتمبر ٢٠٠١ الإرهابية على نيويورك وواشنطن أوضحت أن الدول،

فضلا عن مؤسسات الأمن الجماعي، فشلت في مواكبة التغيّرات في طبيعة التهديدات (A/59/565، الفقرة ١٦).

٦٤- ويوضّح التحليل الوارد أعلاه أن الجريمة المنظمة عبر الوطنية والإرهاب الدولي، شأنهما شأن العديد من تهديدات الأمن المعاصرة، يتأثران بالبيئة المتغيرة باستمرار التي يتواجدان فيها. والحقيقة الماثلة في تفاعل الجماعات الإرهابية والجماعات الإجرامية المنظمة دلّت على أن كل جماعة تتعلم من الجماعة الأخرى. وقد أوحى أحد المراقبين بأن الجماعات الإرهابية قد تعلّمت طرق غسل الأموال وتهريب السلع غير المشروعة بكفاءة أكبر، في حين أن الجماعات الإجرامية تعلّمت طرق تأمين عملياتها بمحاكاة هياكل الإرهابيين القائمة على الخلايا.[٣٠] وينبغي عدم اعتبار الجريمة المنظمة والإرهاب ظاهرة ثابتة؛ فهما في حالة تغيّر متواصل، فضلا عن أن خصائص هذه الجماعات وحوافزها ووسائل عملياتها تتغير مع الوقت.[٣١]

٦٥- وتوليفة الحوافز السياسية والاقتصادية، لجماعة مستعدة لاستخدام وسائل الإرهاب بصورة مستديمة، تمثّل تهديدا معقّدا للأمن الوطني والدولي. وإضفاء الطابع الراديكالي، ولو على بعض أعضاء جماعة إجرامية منظمة، وتطوير علاقات عمل حميمة بين المجرمين والإرهابيين من نوع العلاقات التي ظهرت في تفجيرات مدريد، أمر مثير لقلق شديد، لا سيما إذا أصبحت هذه أكثر شيوعا. فإرهابي المستقبل يمكن أن يكون أقل ميلا إلى النزعة الايديولوجية وأكثر ميلا إلى التعبير عن المظالم العرقية، بحيث يصبح تمييزه عن المجرمين الآخرين أصعب.[٣٢] وقد لاحظ الفريق الرفيع المستوى المعني بالتهديدات والتحديات والتغيير أن المجتمع الدولي لم يتفهم بعد بالكامل أثر هذه التغيرات، ولكنها بوادر لمناخ أمن مختلف اختلافا أساسيا، يتيح فرصا فريدة للتعاون يقابلها نطاق للتدمير لم يسبقه مثيل (A/59/565، الفقرة ١٦).

٦٦- وفهم الطرق التي تكيّف بها هذه الجماعات طبيعتها الإجرامية والسياسية في الظروف المختلفة، وتحديد مواطن قوة هذه الجماعات ومواطن ضعفها، من شأنهما أن يساعدا متخذي القرارات بجميع المستويات على الرد بشكل مناسب.[٣٣] ويكتسب هذا الأمر أهمية خاصة على مستوى صنع السياسات، لأن تحسين فهم العلاقة بين الإجرام والإرهاب من شأنه أن يؤدي إلى صوغ استراتيجية متكاملة. والتنسيق الفعّال عنصر مركزي في هذه الاستراتيجية، يرمي إلى تحقيق التزامن في إطار مفهوم توحيدي بين مختلف الجهود التنظيمية، سواء على الصعيد الوطني أو على الصعيد الدولي.

٦٧- وقد يود المؤتمر الحادي عشر أن ينظر في التوصيات المحدّدة أدناه، آخذا في اعتباره ما ورد آنفا، ومراعيا توصيات اجتماعاته التحضيرية الإقليمية.

٦٨- ينبغي للدول الأعضاء أن تنظر في ما يلي:

(أ) تصديق الصكوك العالمية ذات الصلة بمكافحة الإرهاب والمخدرات والجريمة المنظمة والفساد، واستعراض تشريعاتها بهدف تنفيذ تلك الصكوك، عن طريق تشريعاتها الوطنية، بالممارسة العملية؛

(ب) ترويج سياسة متكاملة للأمن الوطني، تتبع نهجا يراعي التوازن بين الاستجابة للشواغل الأمنية الوطنية المشروعة مثل الإرهاب والجريمة المنظمة، واحترام سيادة القانون؛

(ج) تعزيز التنسيق وتبادل المعلومات بين الوكالات بشأن جملة أمور من بينها الإرهاب والجريمة، لا سيما عن طريق آليات تنسيق مكرّسة مشتركة بين الوكالات؛

(د) تعزيز قدرات أجهزة مراقبة الحدود وإنفاذ القوانين والاستخبارات على التصدي الفعّال للتهديدات عبر الوطنية مثل الإرهاب والجريمة المنظمة؛

(□) بذل جهود لمواءمة التشريعات المتعلقة بمكافحة الإرهاب والجريمة المنظمة؛

(و) بذل جهود لتحسين التنسيق والتعاون وتبادل المعلومات فيما بين الدول.

٦٩- ويمكن للمنظمات الإقليمية:

(أ) أن توفر محفلا لتطوير سياسات أمنية إقليمية؛

(ب) أن تساعد على تصميم آليات متينة للتعاون والمساعدة على مكافحة الإرهاب والجريمة المنظمة.

٧٠- وينبغي للأمم المتحدة:

(أ) مواصلة تشجيع تصديق وتنفيذ الصكوك العالمية ذات الصلة بمكافحة الإرهاب والمخدرات والجريمة المنظمة والفساد، ومساعدة البلدان النامية والبلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية في جهودها الرامية إلى أن تصبح أطرافا في تلك الصكوك وتنفّذها؛

(ب) مواصلة إرساء نظام قوي للتعاون الدولي في المسائل الجنائية لتفادي الثغرات التشريعية وتقييد الملاجئ الآمنة بتوفير التعاون التقني للبلدان النامية والبلدان التي تمر

اقتصاداتها بمرحلة انتقالية، لا سيما عن طريق تطوير وتنفيذ أدوات المساعدة مثل القوانين النموذجية والأدلة التدريبية بشأن التعاون الدولي؛

(ج) مواصلة عملها بشأن الصلات بين الجريمة المنظمة والإرهاب، لا سيما بهدف تكثيف تقديم المساعدة التقنية بناء على فهم العلاقة بين الجريمة والإرهاب؛

(د) صوغ وتنفيذ برنامج تدريبي بشأن النظام القانوني لمكافحة الإرهاب والأشكال الأخرى للأنشطة الإجرامية المنظمة، وخاصة التدريب على الممارسات الجيدة في سبيل تعزيز سيادة القانون في سياق مكافحة الإرهاب والأشكال الأخرى للجريمة؛

(□) إدراج تدابير لمكافحة الإرهاب والجريمة المنظمة ضمن برامجها لحفظ السلام والأنشطة اللاحقة لانتهاء النزاعات، وذلك في سياق إنشاء نظام فعّال للعدالة الجنائية مع احترام سيادة القانون؛

(و) مواصلة العمل مع الكيانات الإقليمية والكيانات الدولية الأخرى لصوغ برامج عمل مشتركة من أجل دعم البلدان النامية والبلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية في جهودها لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية والإرهاب الدولي.

الحواشي

(١) Robert H. Kupperman, "A dangerous future", *Harvard International Review*, vol. 17, No. 3 (summer 1995), p. 46.

(٢) تستند الحجج الواردة في هذا القسم إلى: Phil Williams, "Terrorist financing and organized crime: nexus of relationships, appropriation of methods or both?", Thomas Biersteker, Susan Eckert, and Nikos Passas, eds., forthcoming.

(٣) Roy Godson, "Special focus: the international fight against money laundering", *Trends in Organized Crime*, vol. 4, No. 4 (1999), pp.1-7.

(٤) لا يوجد تعريف للإرهاب معترف به دوليا. بيد أن مجلس الأمن يذكّر في قراره ١٥٦٦ (٢٠٠٤)، المؤرخ ٨ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٤ بأن الأعمال الإجرامية، بما في ذلك تلك التي تُرتكب ضد المدنيين بقصد القتل أو إلحاق إصابات جسمانية خطيرة، أو أخذ الرهائن، بغرض إشاعة حالة من الرعب بين عامة الجمهور أو جماعة من الأشخاص أو أشخاص معينين، أو لتخويف جماعة من السكان، أو إرغام حكومة أو منظمة دولية على القيام بعمل ما أو عدم القيام به، والتي تشكّل جرائم في نطاق الاتفاقيات والبروتوكولات الدولية ذات الصلة بالإرهاب ووفقا للتعريف الوارد فيها، لا يمكن تحت أي ظرف من الظروف تبريرها بأي اعتبارات ذات طابع سياسي أو فلسفي أو عقائدي أو عنصري أو عرقي أو ديني أو أي طابع آخر من هذا القبيل. وقد اقترح الفريق الرفيع المستوى المعني بالتهديدات والتحديات والتغيير وصفا مماثلا مميزا الإرهاب بأنه "أي عمل، إلى جانب الأعمال المحدّدة فعلا في الاتفاقيات القائمة بشأن جوانب الإرهاب، واتفاقيات جنيف، وقرار

مجلس الأمن ١٥٦٦ (٢٠٠٤)، يراد به التسبب في وفاة مدنيين أو غير محاربين أو إلحاق إصابات جسمانية خطيرة بهم، عندما يكون الغرض من هذ العمل، بحكم طابعه أو سياقه، هو ترويع مجموعة سكانية أو إرغام حكومة أو منظمة دولية على القيام بأي عمل أو الامتناع عنه" (A/59/565، الفقرة ١٦٤ (أ)).

(٥) Charles Hanley, "Increasingly guerrillas financed by drugs", *Toronto Star*, 29 December 1994, p. A10.

(٦) The nexus among terrorists, narcotics traffickers, weapons proliferators, and organized crime networks in Western Europe", study prepared by the Federal Research Division, Library of Congress of the United States, December 2002 (available at http://www.loc.gov/rr/frd/terrorism.html).

(٧) Thomas M. Sanderson, "Transnational terror and organized crime: blurring the lines", *SAIS Review*, vol. XXIV, No. 1 (winter-spring 2004).

(٨) تتراوح التقديرات بين ١٠ و٢٥ مليون دولار (انظر Larry Niksch, "Abu Sayyaf: target of Philippine-U.S. anti-terrorism cooperation", Congressional Research Service, Library of Congress of the United States, 21 January 2002 (available at http://fpc.state.gov/documents/organization/8046.pdf)).

(٩) "An unforgotten ransom", *Expatica*, 5 September 2003 (available at http://www.expatica.com/source/site_article.asp?subchannel_id=19&story_id=1974).

(١٠) "French police arrest three linked to Algerian Islamist Group", *Global News Wire—Asia Africa Intelligence Wire*, 19 October 2002.

(١١) El Kadi Ihsane, "In the heartland of the GSPC", *Algeria Interface*, 16 December 2002 (available at http://www.algeria-interface.com/new/article.php?article_id=657&lng=e).

(١٢) Anthony Keats, "In the spotlight: the Salafist Group for Call and Combat (GSPC)", *CDI*, 14 January 2003.

(١٣) Emerson Vermaat, "Bin Laden's terror networks in Europe", Mackenzie Institute Occasional Paper, 26 May 2002 (available at http://www.mackenzieinstitute.com/commentary.html).

(١٤) استند التحليل المقدّم هنا إلى ورقة غير منشورة، أعدتها ديبوراه داياموند، عن العلاقة بين الجريمة المنظمة والإرهاب.

(١٥) يمكن تقسيم جريمة الملكية الفكرية الى ثلاث فئات: انتهاك حق الملكية، وانتهاك حقوق الماركة المسجلة، وسرقة الأسرار التجارية. فانتهاك حق الملكية ينطوي على القرصنة وتزوير البرامجيات والموسيقى المسجلة وأفلام الفيديو. وانتهاك حقوق الماركة المسجلة يشمل تزوير المنتجات وانتحال اسم المنتجين الأصليين. أما سرقة الأسرار التجارية فتشمل سرقة ممتلكات قيّمة ومعلومات حساسة، بما فيها جميع أنواع الصناعات، ابتداء من عملية الصنع إلى الخدمات المالية للتكنولوجيا الرفيعة المستوى. وفي جميع هذه الفئات الثلاث، يكون الهدف النهائي بيع المنتجات المزوّرة أو المسروقة من أجل الربح.

(١٦) Testimony at the hearing "Intellectual Property Crimes: Are Proceeds from Counterfeited Goods Funding Terrorism?" before the Committee on International Relations, United States House of Representatives, 108th Congress, first session, 16 July 2003.

(١٧) James A. Damask, "Cigarette smuggling: financing terrorism?", *Mackinac Center for Public Policy*, 1 July 2002 (available at http://www.mackinac.org/article.asp?ID=4461).

(١٨) Kimball Perry, "Year later, terrorism claim blasted", *Cincinnati Post*, 11 June 2004 (available at http://www.cincypost.com/2004/11/06/terror110604.html).

(١٩) Steven Metz, "The future of insurgency", 10 December 1993 (available at www.au.af.mil/au/awc/awcgate/ssi/metz.pdf).

(٢٠) انظر the website of the National Commission on Terrorist Attacks upon the United States (http://www.9-11commission.gov/staff_statements/911_TerrFin_Ch1.pdf).

(٢١) Sebastian Rotella, "Jihad's unlikely alliance", *Los Angeles Times*, 23 May 2004.

(٢٢) M. Cherif Bassiouni, "Legal control of international terrorism: a policy-oriented assessment", *Harvard International Law Journal*, vol. 43, No. 1 (winter 2002).

(٢٣) Thomas M. Sanderson, "Transnational terror and organized crime: blurring the lines", *SAIS Review*, vol. XXIV, No. 1 (winter-spring 2004).

(٢٤) International Crisis Group, *War and Drugs in Colombia*, Latin America Report, No. 11, 27 January 2005, p. 2 (available at http://www.icg.org/library/documents/latin_america/11_war_and_drugs_in_colombia.pdf).

(٢٥) *The Rule of Law in the Global Village: Issues of Sovereignty and Universality* (Milan, International Scientific and Professional Advisory Council, 2001), pp. X-XI.

(٢٦) Bassiouni, loc.cit.

٢٧) *Annual Report for 2000 and Resource Material Series No.* 59 (Tokyo, Asia and Far East Institute for the Preparation of Crime and the Treatment of Offenders, October 2002), part three, Work Product of the 119th International Training Course, "Current Situation of and Countermeasures against Transnational Organized Crime", Visiting Experts' Papers, Matti Jousen, pp. 345 ff.

(٢٨) انظر M. Bassiouni and E. Wise, *Aut Dedere Aut Judicare: the Duty to Prosecute or Extradite in International Law* (Dordrecht, M. Nijhoff, 1995), pp. 7-9; see also M. Bassiouni, *International Extradition in United States Law and Practice*, 3rd ed. (Dobbs Ferry, New York, Oceana Publications, 1996), pp. 295-382.

(٢٩) M. Bassiouni, *International Extradition in United States Law and Practice*, 3rd ed. (Dobbs Ferry, New York, Oceana Publications).

(٣٠) Tamara Makarenko, "Countering the terror-crime nexus", *Jane's Intelligence Review*, 1 April 2002.

(٣١) Tamara Makarenko, "A model of terrorist criminal relations", *Jane's Intelligence Review*, 1 August 2003.

(٣٢) Walter Laqueur, "Postmodern terrorism", *Foreign Affairs*, September/October 1996.

(٣٣) Tamara Makarenko, "Countering the terror-crime nexus", *Jane's Intelligence Review*, 1 April 2002; and Tamara Makarenko, "A model of terrorist criminal relations", *Jane's Intelligence Review*, 1 August 2003.