



استرداد الموجودات: مشكلة نطاق وبعُد

تشكل الموجودات المنهوبة بفعل الفساد مشكلة خطيرة لتسرب أموال الدولة. إذ أن من شأن هذه الخسائر النقدية، تقويض الحكم الرشيد، وإضعاف مساءلة الدولة نحو المواطنين، واستنزاف موارد التنمية. وقد مالت الجهود المبذولة على الصعيد العالمي، من أجل تحسين عملية استرداد الموجودات، إلى التركيز على تتبع التمويل، وإيجاز العقوبات القانونية، التي تقف حائلاً أمام استردادها، والتفاوض حول سبل إعادة الأموال. وتعتبر الدول المتقدمة، والنامية، على حد سواء، مسؤولة عن سرقة الأصول، وتهميش المبادرات، الرامية إلى إعادتها، إلى البلدان التي سرقت منها. وحين تعمل المصارف، في الشمال والجنوب، على توفير الملاذ الآمن لاسترداد الموجودات، فهي تستفيد بذلك من الفساد. ويعتبر إنهاء هذا التواطؤ، أمراً ملحاً، وسيساعد على معالجة الفجوات في التمويل والحاكمية، التي يتم تسليط الضوء عليها، بشكل متزايد، من خلال الأزمة الاقتصادية الراهنة.

جدول المحتويات

1. حجم المشكلة
2. من المتورط؟
3. ما هي التحديات؟
4. الجهود الراهنة
5. خلاصة

1. حجم المشكلة

ما المقصود باسترداد الموجودات؟

توفر اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد (UNCAC)، أول إطار عمل على الصعيد العالمي، لتناول قضية استرداد الموجودات، سواء كان ذلك في الدول النامية أو المتقدمة. ويتم من خلال الجزء الخامس، من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، والذي يغطي مسألة استرداد الموجودات، الإعلان، بأنه لا بد للدول، من اتخاذ الإجراءات والتدابير اللازمة، وبما يتوافق مع قوانينها الوطنية، للشروع في حالات استرداد "الموجودات"، التي تم الحصول عليها بفعل الفساد (المادة 53 (أ) ¹ ويتم تعريف الملكية على نطاق واسع، وتشمل مجموعة من الأصول، كالأموال، التي يتم إيداعها في الحسابات المصرفية، أو على شكل أسهم وسندات، أو مركبات، ومنازل، وملكية الشركات والممتلكات الخاصة.²

وبالتالي، فقد ركز العمل على استرداد الموجودات، حتى الآن، على متابعة الحالات، التي كانت على نطاق واسع من استثناء الفساد السياسي والكبير، بغية استعادة تلك الأموال، والاستثمارات والممتلكات. وقد كانت مبادرة استرداد الموجودات (StAR)، التي تم إطلاقها في العام 2007، من قبل البنك الدولي، ومكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة (UNODC)، إحدى المبادرات الريادية في تلك الجهود، الرامية إلى وقف "نهب الموجودات العامة" من قبل المسؤولين الحكوميين الفاسدين، والعمل على استردادها.³

وكما أشار فريق عمل اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، والمعني باسترداد الموجودات، فإن نطاق عملية استرداد الموجودات، لا تقتصر، بالضرورة، على الحالات، التي يكون الفساد فيها مستشرياً إلى حد بعيد، إنما يمتد أيضاً ليشمل الحالات، التي يكون استثناء الفساد فيها على نطاق أقل.⁴ وسيكون من الممكن استعادة أي من الموجودات، طالما كانت عملية الحصول عليها قد تمت من خلال ارتكاب أي من جرائم الفساد، التي نصت عليها الاتفاقية.

ومع ذلك، فإن اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، لم تعمل، تماماً، على حسم القضية المتعلقة بتحديد الموجودات، التي تنتج عن الممارسات الفاسدة. فعلى سبيل المثال، لا يشترط على الدول التي صادقت على الاتفاقية، أن تعمل على تمرير قوانين يتم من خلالها إدانة بعض الجرائم، التي تضمنتها اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد. إن وجود هذه الثغرة، يفسح المجال أمام القيام بالمناورات القانونية، وبالنسبة للدول، رفض إعادة الموجودات، في حال عدم تطابق القوانين الوطنية مع الاتفاقيات الدولية.

وقد كانت هذه قضية مثيرة للقلق، وعلى وجه الخصوص، فيما يتعلق برفع الدعاوى القضائية ضد المسؤولين الحكوميين، ممن يشتبه بهم بممارسة الفساد، استناداً إلى الزيادة الكبيرة في حجم ثروتهم، بالمقارنة مع معدلات دخلهم (أي، الثراء غير المشروع).⁵ وتعتمد العديد من الدول النامية، إلى استخدام مسألة الثراء غير المشروع، كبديل لاتهام الأفراد، ممن يقبلون الرشاوى أو غيرها من المزايا غير المستحقة. ومع ذلك، فعادةً ما تكون مسألة ملاحقة مثل هذه الحالات في أوروبا، أو الولايات المتحدة، أمراً مستحيلاً، نظراً لأن الأمر يتطلب عكس تقديم الإثبات، للشروع في عملية التحقيق، الإجراء، الذي يعتبر محظوراً، في ظل الأنظمة القانونية لتلك الدول.⁶ ونتيجة لذلك، فإن قضايا الثراء غير المشروع، نادراً ما تكون ناجحة، من حيث استرداد الموجودات المنهوبة، حين يتم الاحتفاظ بها خارج حدود الدولة.

بعض الأرقام حول استرداد الموجودات

نظراً للطبيعة المعقدة لمسألة غسل الأموال، فمن الصعوبة بمكان، تحديد القيمة الإجمالية للموجودات المنهوبة، على الصعيد العالمي، سواء كان ذلك من حيث المخزون، أو التدفق، على حد سواء.

اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، الفصل الثالث، وإدانة الفساد

يتم من خلال الفصول الثماني، الواردة في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، التأسيس للالتزامات والمعايير لمنع الفساد، ومعاقبة الفاسدين، فضلاً عن تأسيس سبل التعاون الدولي، وتقديم المساعدة الفنية، واسترداد الأصول. وحتى نيسان/أبريل 2011، بلغ عدد الدول الموقعة على اتفاقية الأمم المتحدة لمحاربة الفساد 140 دولة، كما بلغ عدد الدول التي أقرتها، 150 دولة.

ويتم في الفصل الثالث من الاتفاقية إدراج قائمة الجرائم، التي تطالب، أو توصى الدول بتجريمها، سواء ظهرت في القطاع العام أو الخاص.

وتشمل تلك الجرائم:

- الرشوة؛
- الاختلاس؛
- الاتجار بالنفوذ؛
- الثراء غير المشروع؛ وأيضاً
- غسل الأموال.

إضافة إلى ذلك، يتم في الفصل الثالث من الاتفاقية، تناول الإجراءات الجنائية ذات الصلة، مثل، إخفاء المعلومات، أو عرقلة سير العدالة، في القضايا المتعلقة بالفساد.

ومما يزيد من هذه الصعوبة، اقترانها، بواقع كون الموجودات المنهوبة، هي ضمن التقديرات لإجمالي التدفق غير المشروع للموارد، الذي ينشأ في جميع أرجاء العالم. ومن الصعوبة بمكان، قياس أي الأجزاء من ذلك التدفق قد تأتي من غسل الأموال، وأبها تأتي من التهرب من دفع الضرائب، وقياس الحصص الناشئة عن الفساد. علاوة على ذلك، فإنه لم يتم التوصل إلى إجماع في الآراء، حول التقنيات، التي يتم استخدامها، لاحتساب المبالغ التمويلية قيد التحقيق.⁷

ونتيجة لذلك، توجد مجموعة واسعة من الأرقام، حول تدفق الموجودات المنهوبة، والتي تجري مناقشتها علناً. وتشير تقديرات البنك الدولي إلى أن إجمالي قيمة التدفق عبر الحدود من عائدات الأنشطة الإجرامية، والفساد، والتهرب من دفع الضرائب، والتي تظهر في جميع الدول، قد يصل إلى 1.6 تريليون دولار، سنوياً، والتي يأتي حوالي نصفها من البلدان النامية.⁸ من ناحية أخرى، فقد خلصت دراسة، تم إجراؤها مؤخراً، من قبل مؤسسة النزاهة المالية الدولية (GFI)، أن متوسط التدفقات السنوية غير المشروعة تأتي من الدول النامية، وتتراوح قيمتها، بالمتوسط، ما بين 725 و 810 بليون دولار، سنوياً، خلال الفترة الزمنية الواقعة بين الأعوام 2000-2008.⁹ وعند مقارنة هذه الأرقام مع ما يناهز 120 بليون دولار أمريكي تم تقديمها كمساعدات مالية خلال العام 2009، فإن التدفقات غير المشروعة تشكل استنزافاً عكسياً هائلاً، يتمثل في سحب الموارد الحيوية الوطنية المخصصة لبناء المدارس، وتوفير مخزون من الأدوية في العيادات الصحية، وتلبية غيرها من الاحتياجات التنموية.¹⁰

وبالنظر إلى إجمالي المخزون من الموجودات المنهوبة، فإننا سنحصل على مجموعة أخرى من الأرقام أيضاً. ووفقاً لتقديرات اللجنة الكاثوليكية الفرنسية ضد الجوع ومن أجل التنمية (CCFD)، فقد عمد الحكام المستبدون، خلال العقود القليلة الماضية، إلى سرقة مبالغ، تتراوح قيمتها بين 100 و 180 بليون دولار أمريكي. وفي جمهورية الكونغو الديمقراطية، يسود الاعتقاد، بأن الزعيم السابق، ذائع الصيت من حيث الفساد، (موبوتو سيسي سيكو)، قد أخذ، ما يعادل، الناتج المحلي الإجمالي السنوي (GDP)،¹¹ ومع ذلك، فإن مثل هذه الأرقام من المخزون، لا تزال قليلة، نظراً لكونها لا تشمل حالات النهب، التي قام بها المخلصون للزعماء الفاسدين، من شركاء وأقارب.¹²

ويجادل خبراء استرداد الموجودات، قائلين، أنه، لو كان بالإمكان التخفيف من الحواجز القانونية، فسوف تصبح الآلاف من الحالات الأخرى قابلة للحياة، بما في ذلك المطالبات الأقل قيمة، والتي تتراوح ما بين 100,000 إلى 5 ملايين دولار أمريكي.¹³ وسيعني ذلك، أنه من الممكن استرداد مبالغ إجمالية ذات قيمة أكبر بكثير، الأمر الذي سيزيد من فعالية الجهود الرامية إلى وقف التدفقات غير المشروعة، والنهوض بدور الموجودات المستردة من حيث توفيرها موارد تنموية إضافية (أنظر الشريط الجانبي).

2. من المتورط؟

كثيراً ما تخلص المناقشات، التي تتناول مسألة الموجودات المنهوبة، إلى الإشارة بأصابع الاتهام إلى الزعماء الفاسدين في البلدان الجنوبية. وما يتم، غالباً، إسقاطه من الاعتبار، هو أن نهب الأموال العامة ليس ممكناً إلا من خلال تورط شركات الخدمات المالية في الشمال والجنوب فيها، وأحياناً، بعملها على توفير التشجيع الفعال للقيام بذلك. ويعمد الأفراد، الذين يقومون بإخفاء الموجودات التي يتم نهبها، إلى استخدام نفس الصكوك القانونية السرية، والثغرات، التي تستخدمها الشركات متعددة الجنسيات، بغية التهرب من دفع الضرائب، وأيضاً من يعملون على غسل الأموال، لجعل أموالهم تبدو "نظيفة".

وغالباً ما تجري إدارة الموجودات المنهوبة، بشكل قانوني، من قبل لاعبين بارزين على الصعيد العالمي، في المراكز المصرفية الخاصة، وتلك التي تمارس نشاطها في دول غير دولها الأصلية، حول العالم. وقد خلص تقرير، تم إجراؤه، مؤخراً، من قبل منظمة الشاهد العالمي، إلى أنه، وبالرغم من وجود العديد من القوانين، التي يراد منها، الاشتراط على المصارف، بالقيام بالتحقق الحذر من عملائها، ولا سيما في حالة كونهم من الأشخاص المكشوفين سياسياً،¹⁷ إلا أن بعض

التدفقات غير المشروعة: أموال التنمية المفقودة

يشكل تدفق العائدات المتأتية من الفساد، جزءاً مكماً من آلية معقدة - ظاهرة تعرف بالتدفق المالي غير المشروع - والتي تقضي إلى استنزاف الموارد، التي قد يتم استخدامها من أجل التنمية.

وتشمل التدفقات المالية غير المشروعة، العائدات المتأتية من الأنشطة غير القانونية، كالفساد (الرشوة)، واختلاس ثروات البلاد، والتعاملات الجنائية، والأنشطة التجارية غير المشروعة. وقد ظهر جدال بين الخبراء حول كون المجموعتين الأليتين تمثلان حوالي 35 بالمئة من إجمالي قيمة التدفقات، في حين تتألف المجموعة الأخيرة من أكبر حصة من استنزاف رأس المال من دول العالم النامي.¹⁴

كما تعتبر مسألة التهرب من الضرائب جزءاً من الأنشطة التجارية غير المشروعة. فقد خلص تقرير أعدته مؤخراً مؤسسة أوكسفام، إلى أنه يتم الاحتفاظ بـ 6.2 تريليون دولار أمريكي من ثروات الدول النامية خارج تلك البلاد، من قبل أفراد، مما يحرم تلك الدول من تلقي مبالغ ضريبية سنوية، تتراوح ما بين 64 و 124 بليون دولار أمريكي.¹⁵

لقد اكتسب مسألة التهرب من الضرائب قوة جديدة، نتيجة للتوصل إلى توافق دولي حول هذه المسألة. وخلال الأعوام الماضية، اتخذت الـ G20 موقفاً قوياً ضد الملامات الضريبية. وبناءً على إلحاح من قبل الـ G20، يتم العمل حالياً على إطلاق عملية مراجعة نظيرة، كجزء من المنتدى العالمي لمنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية OECD، حول الشفافية وتبادل المعلومات. وتشمل عملية المراجعة الـ G20، ومنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، والإجراءات القضائية الخارجية، كما سيتم من خلال عملية المراجعة هذه، دراسة الأطر القانونية والتنظيمية، وفي نهاية المطاف، دراسة عملية التنفيذ الفعلي.

إن النهج الحالي في استهداف الطغاة كجزء لا يتجزأ من عملية استرداد الأصول قد حصدت نتائج غير مرضية، حيث تم استرداد ما قيمته 2.7 بليون دولار أمريكي فقط من قيمة الأصول المجمدة حول العالم.¹⁶

أشهر المصارف في العالم، قد لعبت دور المستودعات للموجودات المنهوبة. ووفقاً لمنظمة الشاهد العالمي، فإن نجل رئيس غينيا الاستوائية، الذي يزعم أنه ارتكب تهماً مختلفة من الفساد، تماماً كوالده، قد امتلك حساباً مصرفياً شخصياً، في بنك باركليز، في لندن. كما تزعم منظمة الشاهد العالمي، بأن مجموعة شركات (سي تي بانك) المالية الأمريكية العملاقة، قد سمحت لزعيم ليبيريا السابق والفاقد، (تشارلز تايلور) بكسب عائدات من صفقات بيع الأخشاب غير القانونية، وذلك بقيامها بالمعاملات من خلال مراسلة المصارف.¹⁸ وحتى لو تم تحديد الأموال الفاسدة، وتجميدها، فإن المصارف، تستمر بالاستفادة من الفوائد، التي يوفرها رأس المال، باعتبارها إجراءات مطولة، تتم بغية استرداد الموجودات.

لقد ساعدت الإجراءات والتدابير، التي اتخذتها مجموعة مختلفة من الجهات الفاعلة، على طول الطريق، على تتبع الصفقات والمعاملات، التي تشكل قنوات انتقال الموجودات المنهوبة إلى الحسابات البنكية، في المراكز المالية، الواقعة في المناطق الشمالية والجنوبية. إن الأساليب المتطورة، التي تم استخدامها للتحاليل على القوانين، وإخفاء العائدات المتأتية من الفساد، تتطلب مهارات المحامين المعيّنين، والمحاسبين، والخبراء في مجال الخدمات المالية. ومع أن العديد من المجموعات المهنية تلك، تعمل على تنظيم نفسها، لتوفير الحماية ضد هذا التواطؤ، إلا أن الافتقار إلى آليات الرقابة والرصد، تعمل، في كثير من الأحيان، على تقويض الإجراءات الوقائية، التي يتم اتخاذها.

وتشكل المراكز المالية الخارجية (OFCS)، الوجهة المفضلة للأموال المنهوبة، وغالباً ما توجد أسماؤها ضمن القائمة العالمية للملاذات الضريبية (أنظر الشريط الجانبي). وتتميز تلك المراكز بهيكليتها المالية المبهمة والغامضة، كوجود قوانين صارمة بشأن السرية المصرفية، والصكوك القانونية، التي تسهل إخفاء هوية المالكين الحقيقيين للموجودات. ونظراً لكون بعض تلك المراكز، تستمد جزءاً كبيراً من ناتجها المحلي الإجمالي، من توفير الخدمات المالية السرية لغير المقيمين، فإن تردها عادة في خرق نظام السرية الخاص بها، وتبادل المعلومات، لن يكون أمراً مستغرباً.

ومع ذلك، فإن المراكز المالية الخارجية، ليست الجهات الوحيدة، التي يتم إلقاء اللوم عليها؛ ففي كثير من الأحيان، تعتمد المراكز المالية الداخلية، إلى التراخي في تعاملاتها المصرفية، كما تقوم بأدماج أنظمة وقواعد، لاجتذاب تدفقات رأس المال، الأمر، الذي قد يؤدي من الناحية الإجرائية، إلى تمكين إخفاء الموجودات المنهوبة. فعلى سبيل المثال، عملت دول مثل، سويسرا، وأندورا، وموناكو، وليتشينستين، ولوكسمبورغ وقبرص، تقليدياً، على توفير مستوى عالٍ من السرية المصرفية، ونظم الضرائب المنخفضة — وهي ميزات، من شأنها تسهيل عملية إخفاء الموجودات المنهوبة.¹⁹ ومع ذلك، فإن التغييرات في متسوى صناعة السرية، قد بدأت بالظهور، نظراً للدعاوى القضائية، التي يتم رفعها ضد تلك المراكز المالية، من قبل الحكومات، الراغبة بمعرفة ما إذا كان مواطنوها، والشركات الموجودة في دولها، تعمل على تخزين أموالها في أماكن أخرى، بغية التهرب من الضرائب.

وعلى الرغم من هذه التطورات، إلا أن عدداً من المراكز المالية الرئيسية، تستمر بالإسهام في مفارقة المشاكل، التي تظهر في المراكز الخارجية، كنتيجة لنظمها القانونية الخاصة. ولا تشترط العديد من الدول، مثل المملكة المتحدة، إدراج أسماء المالكين الحقيقيين (أي، "المالكين المستفيدين") لشركة ما، ضمن السجلات العامة.²⁰ وهذا، يسمح بأن تكون ملكية الشركات، التي تكون مسجلة في بلد ما، تابعة لشركة محمية أخرى، موجودة في بلد آخر، حيث لا تشترط قوانين ذلك البلد، الإفصاح عن المعلومات، المتعلقة بالمالكين. ونتيجة لذلك، سيكون باستطاعة أي زعيم فاسد، يمتلك شركة محمية، في مركز خارج البلاد، إخفاء هويته، واستخدام ذلك، في نقل الأموال إلى مركز داخلي، مثل، لندن، مما يجعل من تتبع المصدر غير المشروع لتلك الأموال، أمراً في غاية الصعوبة.

ومع أن المراكز، الموجودة في المناطق الشمالية، تعمل على استضافة أكبر حصة من العائدات، المتأتية من الفساد، والتي يتم إيداعها خارج حدود الوطن، إلا أن نقاط التقاطع المالي الجديدة، في

فهم المراكز المالية الخارجية والملاذات الضريبية

إن المراكز المالية الخارجية (OFCS) هي عبارة عن الولايات القضائية ذات الأعداد الكبيرة نسبياً من المؤسسات المالية، التي تتخرط أساساً في الأعمال التجارية مع غير المقيمين.

إن القدرة على اجتذاب هذا الكم من تدفقات رأس المال على الصعيد الدولي، تتم من خلال توفير الخدمات، التي تشمل ضرائب مخفضة، أو صفرية، ولوائح مالية غير مشددة، وسرية أو غموضاً مصرفياً. ومن بين الولايات القضائية الـ 54، المصنفة من قبل صندوق النقد الدولي (OFCS)، فلم تصادق سوى 22 منها حتى هذا اليوم على اتفاقية الأمم المتحدة لمحاربة الفساد.

يصبح صندوق النقد الدولي، أو أي مركز مالي آخر، ملاذاً ضريبياً حين استيفائها الشروط التالية، التي وضعتها منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD):²¹

- أن لا تفرض السلطة القضائية أية ضرائب، أو أن تفرض فقط الضرائب الاسمية؛
- الاقتدار إلى الشفافية؛ وأيضاً
- وجود قوانين وممارسات إدارية تحول دون ظهور التبادل الفعال للمعلومات، لأغراض تتعلق بالضرائب، مع حكومات أخرى، حول دافعي الضرائب المستفيدين من الضريبة الصفرية، أو الضريبة الاسمية.

تعمل منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية على الاحتفاظ بقائمة الصلاحيات القضائية التي ينظر إليها باعتبارها ملاذات ضريبية غير متعاونة. واعتباراً من أيار/مايو 2009، لم يتم إدراج أي ملاذ ضريبية غير متعاون على قائمة منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية. وهذا يتعارض مع نتائج أخرى، تشير إلى وجود ثمانية صلاحيات قضائية (بما في ذلك، بنما، وفانواتو، وغواتيمالا، من بين دول أخرى)، والتي تم من خلالها تطبيق معايير الضرائب المتفق عليها دولياً بشكل غير كاف.²²

إن منظمات، مثل شبكة العدالة الضريبية، والشبكة الأوروبية المعنية بالديون والتنمية (EURODAD)، تفضل وجود قائمة موسعة للملاذات الضريبية، تشمل المراكز المالية في الدول المتطورة، مثل لندن، ونيويورك.²³

دول العالم النامي، من بوتسوانا، إلى دبي وسنغافورة، تعمل، بشكل متزايد، على توفير غطاء آمن، للتغطية على الفساد. فقد يتم إيداع الأموال التي تتم سرقتها في أنغولا، في لاغوس، ومن ثم قد يتم تحويلها إلى جوهانسبرغ، ليتم "تنظيفها" من أصلها، قبيل أن يعاد تحويلها إلى لندن أو نيويورك. وقد عمل الربح المتأتي من تلك التحويلات، على تحفيز ظهور مراكز جديدة. ووفقاً لحكومة الولايات المتحدة الأمريكية، فإن كلاً من أفغانستان، والبرازيل، وكمبوديا، وغواتيمالا، ولبنان، وكينيا، هي من بين الدول الستين الأولى، المثيرة للقلق، من حيث غسل الأموال غير المشروعة. إن القرارات الأخيرة، التي اتخذتها دول، مثل، غانا، لاستهداف الخدمات المصرفية، المقدمة لغير المقيمين، من خلال معدلات الضرائب المنخفضة، والرقابة المحدودة، لن تؤدي إلا إلى تفاقم المشكلة.²⁴

3. ما هي التحديات؟

إن العمل، الذي يتم القيام به، من الناحية العملية، بغية استرداد الموجودات، هو في غاية التعقيد، كما أن التحديات التي يواجهها، متعددة للغاية. وقد شكلت مسألة تحديد موقع الأموال المنهوبة أكبر العقبات، التي تواجه ذلك العمل. وكما جرى تسليط الضوء عليه أعلاه، فإن عمليات تتبع الوثائق، لا تتم، عادةً، بمجرد أن يتم غسل الأموال، لإخفاء أي أثر يدل على المخالفة الأصلية، التي تآتت تلك الأموال منها.

وحتى لو تم العثور على الأموال، فستكون هناك العديد من العقبات التي ستحول دون استعادتها، أو توخر ذلك. لقد كان من شأن أمور، كفضايا السيادة، والمتطلبات القانونية المتعارضة، تشكيل مظلة واقية، للأنشطة التي يمارسها البيروقراطيين الفاسدين، والعاملين على غسل الأموال، وغيرهم من الجهات الفاعلة، المنتفعة من الفساد. إن الافتقار إلى وجود التنسيق بين الوكالات الوطنية والدولية، التي تتعامل مع إجراءات استرداد الموجودات، فضلاً عن محدودية قدراتها، قد شكلت أيضاً مشاكل عملية، لا بد من العمل على تجاوزها.²⁵

إن انخفاض مستويات الخبرة القانونية، في العديد من البلدان، التي تطالب باسترداد الموجودات، والتفاوت في توفير المساعدة القانونية المتبادلة بين الدول الطالبة والمطالبة، يعنيان مواجهة الصعوبات بالشروع في قضايا استرداد الأصول.²⁶ كما أن الكلفة الباهظة، التي تترتب على استخدام المحاسبين والمحامين القانونيين والمهرة لفترات زمنية طويلة – وممن يتواجدون، في الغالب، في الدول الشمالية، حيث يتم إخفاء الأموال – تشكل أيضاً عقبة لا يمكن الاستهانة بها. وحتى عند الشروع بالعمل نحو استرداد الموجودات، فقد تلجأ الأطراف المتهمه، إلى التلاعب بالمسائل المتعلقة بالحماية القانونية، عاملةً بذلك، على التمترس خلف المطالب، التي تنادي باحترام الملكية الشخصية، والخصوصية، وحقوق الإنسان. إن من شأن هذه المناورات، إبطاء الإجراءات القانونية، وتقييد القضايا المتعلقة باسترداد الموجودات، والمقدمة من جهة الدول الطالبة، التي تعاني من محدودية الموارد المالية.

وقد تفرض الإرادة السياسية لكلا الطرفين، بعض المشاكل الكبيرة، التي قد تحول دون استرداد الموجودات. كما أن السياقات السياسية المعقدة لدى البلد الطالِب، مثل مصر أو تونس، قد تعيق استرداد الأموال. فعلى سبيل المثال، قد لا ترغب المصارف بإعادة الموجودات، نظراً لوجود مصالح مالية ذاتية، أو خشية من تعرضها للسرقة مجدداً.²⁷ كما يمكن للعلاقات والروابط السياسية، القائمة بين زعماء دول الشمال والجنوب، أن تسهم في توفير مخاباً آمن للموجودات المنهوبة. ففي العام 2007، جرى وقف التحقيق في الأصول الموجودة في فرنسا، والتي تعود ملكيتها إلى زعماء أفارقة، يزعم أنهم فاسدون، نظراً لوجود ادعاء، تمثل باحتمالية كون الإجراءات التي اتخذتها منظمات المجتمع المدني، قد تمت بدافع من ممارسة الضغط السياسي عليها من قبل الحكومة الفرنسية. وبعد قيام فرع منظمة الشفافية الدولية في فرنسا بإعادة التقدم بطلب للنظر في تلك القضية، وافقت المحاكم الفرنسية، منذ ذلك الحين، على النظر فيها، كما تعمل تلك المحاكم أيضاً على التحقيق في احتمالية كون الموجودات، قيد التحقيق، هي عبارة عن ثروات تحققت جراء الممارسات الفاسدة، التي قام بها الزعماء (أنظر الشريط الجانبي).

السعي لتحقيق العدالة في فرنسا، للموجودات المنهوبة من إفريقيا

في العام 2007، تم من خلال تقرير، أعدته اللجنة الكاثوليكية ضد الجوع ومن أجل التنمية (CCFD)، وهي منظمة مجتمع مدني في فرنسا، تحديد القصور، والشقوق، وغيرها من الأصول، التي تم شراؤها في فرنسا من قبل سلسلة من الزعماء الأفارقة، وأسره، ومعاونتهم المقربين.²⁸

ومنذ ذلك الحين، استخدمت منظمات المجتمع المدني تلك النتائج، لتقديم التماساً يطالب بإجراء تحقيق رسمي مع ثلاث رؤساء: (دينيس ساسو نغويسو) (الكنغو برازافيل)، و(عمر بونغو-أونديما) (غابون) و(نيودورة أوبيانغو موباسكو) غينيا الاستوائية)

وقد كشف التحقيق الذي أجرته الشرطة، وجود العديد من الممتلكات. فعلى سبيل المثال، امتلك أقارب الرئيس (غابون) 39 شقة سكنية (معظمها واقع في أغنى مناطق باريس)، وامتلاك 70 حساباً مصرفياً، وتسجيل تسع سيارات باسماتهم (تقدر قيمتها بنحو 1.5 مليون يورو).²⁹

وعلى الرغم من الأدلة التي تم جمعها، إلا أن مكتب المدعي العام قد رفض القضية الأولى. ورداً على ذلك، عملت منظمة الشفافية الدولية في فرنسا، بالتعاون مع غيرها من منظمات المجتمع المدني، على رفع شكوى مدنية، في العام 2008، لإعادة فتح ملف القضية.³⁰ وفي العام 2009، وافقت المحكمة على قبول الالتماس. ومع ذلك، عمل المدعي العام على تقديم استئناف بهذا القرار، في تشرين أول/أكتوبر 2009، وتم نتيجة لذلك، إلغاء ذلك القرار. وفي مواجهة ذلك، قدمت منظمة الشفافية الدولية في فرنسا استئنافاً للقرار، حيث وافقت أعلى المحاكم في فرنسا، في تشرين ثاني/نوفمبر 2010 على إمكانية قيام المؤسسات الأهلية بإقامة دعوى قضائية تتعلق باسترداد الأصول المنهوبة، الأمر، الذي شكل سابقة تاريخية.

ومع تقدم العمل في القضية، تستعمل الحكومة على التحقيق في كيفية الحصول على تلك المبالغ المالية الكبيرة للعقارات باهظة الثمن، في فرنسا، وما إن كان مصدر التمويل قد تأتي من الفساد. كما يتوقع أن يكشف التحقيق عن الوسطاء المختلفين، الذين عملوا مع المصارف، التي تم تحديدها في قضية التعامل المزعم مع تلك الأموال المنهوبة.

4. الجهود الراهنة

لقد ركزت المبادرات الحالية على مسألة تخطي العقوبات الكبيرة، التي حالت دون تدفق واسترداد العائدات المتأتية من جراء الممارسات الفاسدة، والعمل على التخفيف من تلك العقوبات. وقد جاءت تلك المبادرات على شكل معايير، ولوائح، ومساعدة فنية، وبناء قدرات، وتنفيذ أنشطة الدعم والمناصرة.

المعايير

تعتبر المبادئ، التي تم وضعها من قبل فريق العمل المعني بالإجراءات المالية (FATF)، مفيدة، في الحيلولة دون تحويل العائدات، المتأتية من الفساد، إلى الأنظمة المصرفية. إن فريق العمل المعني بالإجراءات المالية، عبارة عن هيئة، تجمع بين الحكومات المختلفة، وتم تأسيسها، لتعمل على تطوير وتعزيز السياسات الوطنية والدولية، لمكافحة ظاهرة غسل الأموال، وتمويل الإرهاب،³¹ والذين يعتمد كلاهما، على ذات الميزات، في النظم المصرفية، التي يتم استخدامها، من أجل توفير عملية مرور آمنة للموجودات المنهوبة إلى خارج الدول. ومع ذلك، فإن التوصيات التي اقترحها فريق العمل المعني بالإجراءات المالية، لم تطبق بشكل ناجح. فقد خلص تقرير، أعدته منظمة الشاهد الدولي، إلى عدم امتثال أي من الدول الأعضاء في الفريق، والبالغ عددهم 24، امتثالاً تاماً مع توصيتهم (رقم ستة)، بمطالبة المصارف في تلك الدول باتباع جميع وسائل الحيلة والحذر الضرورية، عند تعاملها مع الأشخاص الذين يتم تسليط الضوء عليهم سياسياً.³²

اللوائح والتشريعات

يمكن استخلاص مجموعة أخرى، من الإجراءات والتدابير الجماعية، التي تستخدم لمنع نهب الموجودات، والعمل على إدانة تلك الممارسة، إن وجدت، من خلال اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد UNCAC. وفي حين تعتبر تلك الاتفاقية، إحدى الصكوك الحديثة، إلا أنها قد أسهمت في تحقيق بعض النجاحات، من حيث المساعدة على استرداد الموجودات. وينسب إلى تلك الاتفاقية، تسهيل الإجراءات القضائية، التي يتم من خلالها النظر في الإدعاءات الأخيرة المتعلقة بالفساد، والمقامة ضد زعماء حكوميين سابقين في بنغلادش. وقد صادقت تلك الدولة على الاتفاقية، وأقرتها، في العام 2008، مما شكل خطوة، ساعدت على الشروع بعملية استرداد ما يعادل 200 مليون دولار أمريكي، تم إخفاؤها في حسابات خارجية، مرتبطة بنجل رئيس الوزراء السابق، والبيروقراطيين في الحكومة.³³

المساعدة الفنية وبناء القدرات

تعمل مبادرة استرداد الموجودات (StAR)، والتي تستند صلاحياتها، إلى اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد (UNCAC)، وتعمل تحت رعاية البنك الدولي، ومكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة UNODC، على تقديم المساعدة اللازمة للدول، لتتمكن، تلك الدول من العمل على الحد من الحواجز، التي تقف عائقاً أمام استرداد الموجودات، وذلك من خلال توفير بناء القدرات، وتقديم المشورة والمساعدة، للدول التي تطالب باسترداد الموجودات، وتلك المطالبة بإعادتها، على حد سواء. ومع ذلك، فإن مبادرة استرداد الموجودات، لا تعمل على التحقيق في قضايا الأصول المنهوبة، على الرغم من لعبها دور الوسيط، للمساعدة على استرداد الموجودات.

لقد عملت الحكومات أيضاً، وبشكل فردي، على إطلاق الجهود الاستباقية، بغية تسهيل عملية استعادة الموجودات المنهوبة، وذلك من خلال توفير المساعدة الفنية. فعلى سبيل المثال، تعمل حكومات كل من، المملكة المتحدة، وليتشيستين، وسويسرا على تمويل برامج تدريبية، تستهدف الوكالات العاملة على إنفاذ القانون في دول الجنوب، وتتناول موضوع صياغة الطلبات الرسمية، باستعادة الموجودات المنهوبة.³⁴

علاوة على ذلك، فقد عمل الاتحاد الأوروبي على تأسيس مكاتب استرداد الموجودات في 20 دولة تابعة للاتحاد، بغية السماح بتدفق المعلومات بطريقة أفضل، والسعي إلى خلق مكاتب فعالة لاسترداد الأصول، في جميع دول الاتحاد، بحلول العام 2014.³⁹

مبادرة استرداد الموجودات - استرداد الموجودات من الفساد الكبير

يعمل البنك الدولي ومكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، بشكل مشترك، على الإشراف على مبادرة استرداد الموجودات، التي تهدف إلى ضمان عدم وجود ملاذات آمنة للمسؤولين السياسيين، ممن يقومون بالسرقة من الفقراء.

وقد تركز عمل المبادرة على التقليل من الحاجز التي تحول دون استرداد الأصول، من خلال إجراء البحوث التي تتناول السياسات، وتبادل المعرفة والمعلومات، وتوفير المساعدة الفنية والتدريب. وقد تم القيام بذلك، بشكل أساسي، من خلال العمل على تطوير قدرات الدول التي تطالب باسترداد الموجودات وتلك المطالبة بإعادتها. من أجل متابعة القضايا بالشكل الفعال.³⁵

وخلال عامها الأول، شارك أكثر من 150 مشاركاً من 13 دولة مختلفة في ورشة العمل التمهيدية، كما شارك 190 مشاركاً من 9 بلدان، في الدورات التدريبية، التي تمت استضافتها من قبل مبادرة استرداد الموجودات.³⁶

وقد عملت مبادرة استرداد الموجودات على إنتاج كتيب حول الاسترداد، يهدف إلى مساعدة الجهات العاملة على ذلك فيما يتعلق بالتحديات الاستراتيجية، والتنظيمية، والتحقيقية والقانونية، لاسترداد الموجودات على الصعيد الدولي. كما عملت المبادرة كذلك على تطوير الأدوات والإرشاد حول الأشخاص الذين يتم تسليط الضوء عليهم من الناحية السياسية، وأيضاً من أجل الإفصاح عن الأصول والدخل، بين آخرين. لمزيد من المعلومات، أنظر: www.worldbank.org/star

المثال السويسري

لقد وفرت القوانين الوطنية لمكافحة غسل الأموال، الزخم القانوني، لتحقيق التعاون الفوري، في العام 2001، بين المصارف السويسرية ومدعي عام الدولة، للعمل على تجميد أصول (فلاديمورو مونتيسينوس)، الرئيس السابق للاستخبارات في الحكومة البيروفية. وقد سمح ذلك، باسترداد ما يعادل 77 مليون دولار أمريكي، بشكل سريع، إلى البنك الوطني في البيرو، خلال فترة تقل عن العام الواحد.³⁷

وفي شباط/فبراير 2011، عملت سويسرا على سن "قانون دوفالييه"، الذي عمل على تخفيف القواعد المتعلقة بمصادرة الموجودات غير المشروعة للحكام الديكتاتوريين. إن من شأن هذا التشريع، السماح للدول باسترداد الأموال، دون أن يتم إصدار إدانة من قبل المحكمة المحلية.³⁸

أما من ناحية القطاع غير الحكومي، فإن المركز الدولي لاسترداد الموجودات (ICAR)، الذي يتخذ من سويسرا مقراً له، والذي تم إنطلاقه، في العام 2008، من قبل معهد بايسل لشؤون الحكم، يعمل على مساعدة الدول النامية على بناء قدراتها، وذلك من خلال توفير فرص التدريب، وتبادل المعلومات، من أجل العمل على تعقب العائدات المتأتية من جراء الفساد، ومصادرتها وإعادتها.⁴⁰ علاوة على ذلك، فقد عمل المركز أيضاً على تأسيس شبكة من الخبراء في مسألة استرداد الموجودات: شبكة خبراء استرداد الأصول (AREN). وتهدف الشبكة إلى توفير منتدى غير رسمي، عبر شبكة الإنترنت، للمهنيين، ليتمكنوا من التشبيك، وتبادل المعلومات فيما بينهم.⁴¹

أنشطة الدعم والمناصرة

طالما لعبت منظمات المجتمع المدني (CSOs)، مثل مؤسسة الشاهد العالمي، دوراً ناشطاً، في مجال نشر تقارير التحقيق، التي تتعقب الموجودات المنهوبة من الحكومات، ووصولاً إلى المصارف، حيث يتم إيداعها. وقد ساعدت مثل تلك التقارير، على رفع مستوى الوعي العام، فيما يتعلق بالممارسات، المتبعة في المصارف، فضلاً عن غيرها من المؤسسات المالية والوسيطات الأخرى، التي تشارك في التواطؤ في إخفاء العائدات المتأتية من الفساد. وفي بعض الأوقات، عملت منظمات المجتمع المدني، وغيرها من الأطراف المعنية الأخرى، على الاستفادة من النتائج التي خلصت إليها تلك التقارير، للمساعدة في تسهيل الإجراءات القضائية، التي تتعلق بالقضايا والادعاءات المقامة ضد المصارف والحكومات، كما هو حاصل حالياً في فرنسا.

كما تمحور العمل المتمثل في تنفيذ أنشطة الدعم والمناصرة الأخرى، حول مسألة استخدام آليات الضغط والتأثير، والمشاركة، في عملية إصلاح السياسات، وأطر العمل المتعلقة بالحاكمية. ويدعو إعلان بانكوك، الصادر عن منظمة الشفافية الدولية، في العام 2010، إلى اتخاذ المزيد من الإجراءات، من قبل المجتمع الدولي، لجعل القوانين المتعلقة بغسل الأموال أكثر صرامة (أنظر الشريط الجانبى).

5. خلاصة

إن عملية إيداع الأموال المنهوبة خارج حدود دولة ما، تتطلب وجود شبكة من الجهات، التي تطوأت من أجل إخفاء تلك الأموال. وحتى لو تم العثور على الأموال المنهوبة، فغالباً ما تؤول عملية استردادها إلى الفشل، نظراً لمحدودية الإرادة السياسية، والافتقار إلى القدرات، وللتكلفة المرتفعة، التي تترتب على القيام بمثل تلك العملية.

إن منع تدفق الموجودات المنهوبة، والعمل على إعادتها إلى الدولة التي سرقت منها، يعني وجوب القيام باتخاذ الإجراءات اللازمة، من أجل تخطي تلك العقبات. ولأن يكون من الممكن القيام بذلك، دون مضاعفة الجهود الفورية، التي تقوم بها دول الشمال والجنوب. كما لا بد أيضاً من وجود حاكمية مالية قانونية، في مختلف مراكز العالم المالية، بغية وقف تدفق الموجودات المنهوبة.

وفي الوقت ذاته، فلا بد من وجود نظام دولي متكامل، لاسترداد الأصول، في الدول التي تطالب باسترداد الأصول، وتلك المطالبة بإعادتها، على حد سواء، بغية تحقيق النجاح، في تحديد واستعادة بلايين الدولارات، التي تمت سرقتها من خلال الفساد. إن وجود نظام مماثل، سيساعد على إحقاق العدالة، من حيث محاكمة الزعماء الفاسدين، الذين يقومون بسرقة ثروات بلادهم.

إن وجود نظام دولي فعال لاسترداد الأصول، يسترشد باتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، ويكون مدعوماً بالإرادة السياسية، سيشكل رادعاً قوياً للفساد. كما سيساعد هذا النظام، على تأسيس إطار عمل للحاكمية، يتم من خلاله منع الفاسدين من العثور على الملاذ الآمن لإخفاء الأموال المنهوبة، والحيولة دون حدوث خسائر في الموارد المالية، اللازمة من أجل عملية التنمية.

إن معيار "إعرف عميلك"، الذي يتم بموجبه مطالبة المصارف بالتحقق من المودعين الفعليين والمحتملين، بحول، إلى حد كبير، من إخفاء الموجودات المنهوبة في المراكز المالية.

وفترة تتجاوز العشر سنوات، كانت منظمة الشفافية الدولية تدعو إلى إنفاذ هذا الإجراء، الذي يعتبر أحد مبادئ (ولفسبيرغ)، وهي مجموعة من التوصيات التي تم اعتمادها من قبل أحد عشر مصرفاً ريادية، تابعة للقطاع الخاص – من مصرف (بانكو سانتاندر) وحتى مصرف (يو بي إس) www.wolfsberg-principles.com)⁴²

إعلان بانكوك – منظمة الشفافية الدولية تتخذ الإجراءات نحو استرداد الموجودات

يدعو إعلان بانكوك، الصادر في تشرين الثاني/نوفمبر 2010، عن حركة منظمة الشفافية الدولية، إلى إحداث التغييرات في مجموعة واسعة من المجالات، للحيلولة دون تدفق الموجودات المنهوبة، والعمل على منعه.

ويطالب الإعلان، بوجود مستوى أكبر من الشفافية في جميع المجالات، وعبر الحدود، من حيث الملكية النفعية للامتيازات، وغير ذلك من الوسائط المالية، وإجراءات التحقق من العملاء، ومن الأشخاص الذين يتم تسليط الضوء عليهم من الناحية السياسية (وجميعها تعتبر من معايير فريق العمل المعنى بالإجراءات المالية FTAF).

كما يتم من خلال الإعلان حث الدول، التي توجد فيها الأصول المنهوبة، الاستجابة بشكل فوري لطببات تقديم المساعدة القانونية المتبادلة، وإنفاذ القوانين واللوائح، التي تحول دون إبقاء الأصول المجمدة في نفس المؤسسات التي عملت على قبول تلك الأصول قبل تجديدها.

كما يطالب الإعلان أن تكون المؤسسات أكثر مساءلة عن أعمالها. فحين لا تعمل تلك المؤسسات على إطلاق الأصول المجمدة، إلى المالك المعلن عنه قانونياً، بعد صدور أمر بذلك، من قبل الولاية القضائية ذات الاختصاص، فيجب أن تكون تلك المؤسسات مسؤولة عن ذلك من الناحية القانونية. وعلاوة على ذلك، ففهم الضروري ضمان عودة الفوائد المترتبة على تلك الأصول، بمجرد تحديدها وتجديدها، للشعب في ذلك البلد، والذي سرقت منه تلك الأصول، وليس إلى المؤسسات المالية التي تحتفظ بها.⁴³

