

Distr.: General
21 February 2013
Arabic
Original: English

الجمعية العامة



مجلس حقوق الإنسان

الدورة الثانية والعشرون

البند ٣ من جدول الأعمال

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

التأثير السلبي لعدم إعادة الأموال المتأتية من مصدر غير مشروع في التمتع بحقوق الإنسان

التقرير الأولي المقدم من الخبير المستقل المعني بآثار الديون الخارجية للدول وما يتصل بها من التزامات مالية دولية أخرى في التمتع الكامل بجميع حقوق الإنسان، السيد سيفاس لومينا*

موجز

التدفقات المالية غير المشروعة - المتأتية من الأعمال الإجرامية والفساد والاختلاس والتهرب الضريبي - تمثل استنزافاً كبيراً لموارد البلدان النامية، وتقلص الإيرادات الضريبية والتدفقات الاستثمارية، وتعوق التنمية، وتزيد من وطأة الفقر، وتقوّض التمتع بحقوق الإنسان. ويقدر أن البلدان النامية خسرت، في المتوسط، ما بين ٧٨٣ مليار و١٣٨ مليار دولار أمريكي في شكل تدفقات مالية غير مشروعة في عام ٢٠١٠ وأن هذه التدفقات ارتفعت بالأرقام الحقيقية بنسبة ٨,٦ في المائة مقارنة بالفترة ٢٠٠١-٢٠١٠، مما يعني أن التدابير المعمول بها للتصدي لهذه المشكلة لم تحدث مفعولاً كبيراً يذكر.

والعديد من البلدان المتأثرة بالتدفقات المالية غير المشروعة إلى الخارج تنوء بعبء ثقل جراء الدين الخارجي وهي مرغمة على اتخاذ قرارات صعبة فيما يتعلق بتوزيع الموارد

* تأخر تقديمه.

الوطنية الشحيحة على خدمة الدين وتوفير الخدمات العامة الضرورية. فالحد من التدفقات المالية غير المشروعة إلى الخارج وضمان إعادة الأموال غير المشروعة إلى البلدان التي خرجت منها يمكن أن يزيد من الموارد المتاحة لهذه البلدان من أجل التنمية وتخفيف وطأة الفقر وإعمال حقوق الإنسان، لا سيما الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. ويمكن أن تساعد إعادة الأموال غير المشروعة أيضاً على تخفيف عبء الدين الخارجي للبلدان التي تتدفق منها هذه الأموال.

وبغية تصميم استراتيجيات فعالة للتصدي لمشكلة الأموال غير المشروعة وضمان إعادتها إلى البلدان التي أخرجت منها، من المهم فهم أساليب وقنوات التدفقات المالية غير المشروعة، وتحديد البلدان التي تصدر منها هذه الأموال والأماكن التي تستقر فيها، فضلاً عن الصكوك القانونية القائمة والمبادرات الأخرى المصممة للحد من هذه التدفقات. ويعرض هذا التقرير الأولي، المقدم عملاً بقرار مجلس حقوق الإنسان ٣٨/١٩، لمحة عن هذه المسائل. وسيبحث التقرير النهائي للخبير المستقل المعني بهذه المسألة بالتفصيل أثر عدم إعادة الأموال غير المشروعة على التنمية وإعمال حقوق الإنسان، وسيقدم توصيات فيما يخص استراتيجيات مكافحة التدفقات المالية غير المشروعة من أجل ضمان توظيف أقصى ما يمكن من الموارد المتاحة في سبيل الأعمال الكامل لجميع حقوق الإنسان.

المحتويات

الصفحة	الفقرات		
٤	٤-١	.....	أولاً - مقدمة
٤	٢٣-٥	.....	ثانياً - الأموال غير المشروعة: لمحة عامة عن المشكلة
٨	١٦-١٢	.....	ألف - تقديرات التدفقات المالية غير المشروعة
١٠	١٩-١٧	.....	باء - بلدان المصدر
١٢	٢٣-٢٠	.....	جيم - بلدان المقصد
١٤	٤٦-٢٤	.....	ثالثاً - المبادرات الحالية لكبح التدفقات المالية غير المشروعة
١٤	٣٥-٢٥	.....	ألف - المبادرات المتعددة الأطراف
١٨	٤٠-٣٦	.....	باء - المبادرات الوطنية
٢٠	٤٣-٤١	.....	جيم - المبادرات الأخرى
٢١	٤٦-٤٤	.....	دال - دور المساعدة والتعاون الدوليين
٢٢	٥٦-٤٧	.....	رابعاً - الأموال غير المشروعة واسترداد الأصول وحقوق الإنسان
٢٧	٥٨-٥٧	.....	خامساً - الخطوات المقبلة
٢٨	٦١-٥٩	.....	سادساً - الاستنتاجات

أولاً - مقدمة

١ - طلب مجلس حقوق الإنسان، في قراره ٣٨/١٩، من الخبير المستقل المعني بآثار الديون الخارجية للدول وما يتصل بها من التزامات مالية دولية أخرى في التمتع الكامل بجميع حقوق الإنسان، أن يقدم إلى المجلس، في دورته الثانية والعشرين، دراسة شاملة عن "التأثير السلي لعدم إعادة الأموال المتأتية من مصدر غير مشروع إلى بلدانها الأصلية في استخدام الدول لأقصى قدر من الموارد المتاحة في الأعمال الكامل لجميع حقوق الإنسان، لا سيما الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، مع إيلاء اهتمام خاص للبلدان النامية والبلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية المثقلة بالديون الخارجية".

٢ - ويرحب الخبير المستقل بطلب تحليل الانعكاسات المترتبة على التمتع بحقوق الإنسان جراء عمليات تحويل الأموال غير المشروعة المصدر، التي قد تهدد استقرار المجتمعات وأمنها، وتقوّض قيم الديمقراطية والأخلاق، وتعرض التنمية الاجتماعية والاقتصادية والسياسية للخطر، وبالأخص عندما تؤدي التدابير القاصرة المتخذة على الصعيدين الوطني والدولي إلى الإفلات من العقاب. فالفساد وتحويل الأموال غير المشروعة والحوافز القانونية وغيرها من الحوافز التي تحول دون إعادة هذه الأموال لا تسبب فقط في حجب الموارد عن الأنشطة اللازمة للقضاء على الفقر ومكافحة المجاعة وتعزيز التنمية الاقتصادية والمستدامة، بل تقوّض أيضاً التمتع بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والمدنية والسياسية.

٣ - ويستغل الخبير المستقل هذه الفرصة ليعرب عن شكره لحكومة غواتيمالا لتقديمها معلومات عن إطارها التشريعي والمؤسسي المعني بمكافحة التدفقات المالية غير المشروعة.

٤ - ولكي يتسنى صياغة استراتيجيات فعالة للتصدي لمشكلة الأموال غير المشروعة وضمان إعادتها إلى بلدانها الأصلية، من المهم فهم مختلف أصناف التدفقات المالية غير المشروعة، وتحديد البلدان التي تصدر منها هذه الأموال والأماكن التي تستقر فيها، فضلاً عن المبادرات الحالية الرامية للحد من التدفقات المالية غير المشروعة. ويقدم هذا التقرير الأولي لمحة عن هذه المسائل. أما التقرير النهائي الذي سيقدمه الخبير المستقل عن الموضوع فسيبحث بالتفصيل أثر عدم إعادة الأموال غير المشروعة على التنمية وعلى أعمال حقوق الإنسان، وسيقدم توصيات بخصوص استراتيجيات مكافحة التدفقات المالية غير المشروعة بغية ضمان توظيف أقصى قدر من الموارد المتاحة لأعمال جميع حقوق الإنسان في البلدان المتأثرة جراء هذه التدفقات.

ثانياً - الأموال غير المشروعة: لمحة عامة عن المشكلة

٥ - التدفقات المالية يمكن أن تكون غير مشروعة لسببين منفصلين رغم تداخلهما. أولاً، قد تكون هذه الأموال متصلة بعائدات متأتية من الأعمال الإجرامية، مثل الفساد أو الاختلاس أو تجارة المخدرات أو تجارة الأسلحة الخفيفة. ثم تخضع هذه العائدات لعملية

‘غسيل’ غالباً عبر إيداعها في مواقع مالية حرة تابعة لولايات قضائية سرية^(١) وشركات وهمية مصممة للتستر على التدفقات المالية غير المشروعة. ثانياً، بالرغم من أن معظم التدفقات المالية غير المشروعة تنبع في البداية من أنشطة اقتصادية مشروعة، فإن تحويل هذه الأموال إلى الخارج بما يخالف القوانين ذات الصلة (مثل عدم دفع الضرائب المفروضة على الشركات أو خرق أنظمة مراقبة الصرف) يجعلها غير مشروعة. وبالتالي فإن الأموال غير المشروعة هي أموال اكتسبت أو حُوِّلَت أو استُعملت بطرق غير مشروعة وهي تشمل جميع التدفقات المالية الخاصة غير المعلن عنها بما يؤدي إلى تراكم أصول أجنبية في أيدي مقيمين على نحو ينتهك الأطر القانونية ذات الصلة^(٢).

٦- وتشمل الأساليب الشائعة المتبعة في التهرب الضريبي التلاعب بالفواتير التجارية والغش في أسعار التحويلات. ويحدث التلاعب بالفواتير التجارية عندما تحوّل شركات أو أفراد أموالاً إلى الخارج بتحريف الوثائق التجارية ذات الصلة (مثل إيراد أسعار مغلوطة في الفاتورة الجمركية). وقد يتواطأ البائع والمشتري في ترتيب ما حيث يدفع المشتري سعر السوق المعياري فقط مقابل السلع المستوردة، لكن الفاتورة المقدمة له عن هذه السلع تبين سعراً أعلى. وعندئذ يودع البائع الفرق في حساب مصرفي في ولاية قضائية سرية لحساب المشتري، ومن ثم تشفط أموال إلى الخارج وتحرم السلطات الوطنية من تحصيل ضرائب تمس الحاجة إليها.

٧- ويشير التلاعب بفواتير التحويلات إلى عملية مشابهة تحصل في الشركات متعددة الجنسيات بغرض التهرب الضريبي. ومن ذلك، يتفادى فرع لشركة دفع الضرائب في بلد معدل الضريبة فيه مرتفع وذلك ببيع منتجاته بخسارة في بلد معدل الضريبة فيه منخفض لفرع يتولى بيعها بعد ذلك بسعر السوق ويحقق فوائد^(٣). وتقدر منظمة التعاون والتنمية في الميدان

(١) تعرف منظمة شبكة العدالة الضريبية Tax Justice Network، وهي منظمة مستقلة تضطلع ببحوث وتحليلات وأعمال دعائية في المجالين الضريبي والتنظيمي، الولايات القضائية السرية بأنها "أماكن تستحدث عمداً لوائح مصممة في المقام الأول لفائدة واستخدام غير المقيمين في مجالها الجغرافي. وتلك اللوائح مصممة لتقويض تشريعات أو لوائح ولايات قضائية أخرى. ولتيسير استخدام هذه اللوائح، توجد الولايات القضائية السرية أيضاً حجاباً من السرية مقصوداً ومدعوماً قانونياً بحيث يضمن للذين يستخدمون هذه اللوائح من خارج الولاية القضائية عدم إمكانية الكشف عن فعلتهم تلك". انظر Tax Justice Network، "Identifying Tax Havens and Offshore Financial Centers", Briefing Paper (2007).

(٢) انظر - Dev Kar and Karly Curcio, *Illicit Financial Flows from Developing Countries: 2000-2009* - انظر - Update with a Focus on Asia (Global Financial Integrity, 2011), p. 3.

(٣) لقد استقطبت ممارسات الشركات للتهرب الضريبي في أوروبا والولايات المتحدة في الآونة الأخيرة الاهتمام على الصعيد الدولي. ففي تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٢، مثل مديرو شركات Starbucks وغوغل (المملكة المتحدة) وأمازون أمام لجنة الحسابات العامة في البرلمان البريطاني لشرح سبب إبلاغهم عن أرباح محدودة فقط لأعمالهم في المملكة المتحدة لبريطانيا وأيرلندا الشمالية، وذلك باللجوء إلى ولايات قضائية ضريبية أوروبية أكثر ملائمة، مثل هولندا وأيرلندا ولكسمبورغ لدفع ضرائب شركاتهم (انظر BBC World News، "Starbucks, Google and Amazon, grilled over tax avoidance"، ١٢ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٢).

الاقتصادي أن نسبة كبيرة من مجموع التجارة الدولية تجارة فيما بين المجموعات التجارية تحدث بين شركات مترابطة، وهو ما يتيح للشركات المتعددة الجنسيات فرصاً لنقل الأرباح داخل الشركات ضمن المجموعة التي تنتمي إليها للتأكد من أن الحسابات تبين وجود أرباح كبيرة في ولايات قضائية معدل ضريبتها منخفض^(٤). وإذا كان التهرب الضريبي، خرق القوانين الضريبية الوطنية، عمل غير مشروع، فإن العديد من مخططات التهرب الضريبي تتفق مع القوانين والنظم القائمة. وفي هذا السياق، لاحظ أحد الباحثين في الآونة الأخيرة قائلاً: "إن بعض الممارسات التي تلجأ إليها الشركات لتجنب دفع الضرائب غير مشروعة بشكل واضح لا لبس فيه، مثل وضع فواتير مغلوطة والتلاعب في الفواتير التجارية، إلا أنه من الصعب إثبات ذلك في العديد من الحالات، بسبب الافتقار إلى الأدوات المناسبة لتنظيم هذه الممارسات بفعالية. وثمة سبل أخرى قانونية وشبه قانونية لتحويل الأرباح داخل المجموعة التجارية لكنها مشبوهة من الناحية الأخلاقية"^(٥).

٨- وتمثل مخططات التهرب الضريبي هذه مصدر قلق لجميع البلدان التي تتصارع مع ميزانيتها الشحيحة وتقلص في الخدمات الأساسية. على أن البلدان النامية تترعرع، بسبب عوامل منها شحة مواردها وثقل عبء ديونها الخارجية، إلى أن تكون أكثر البلدان المتأثرة بشدة بالتدفقات المالية المرتبطة بهذه المخططات.

٩- وغني عن القول أن معظم التدفقات المالية غير المشروعة تيسر بفضل الملاذات الضريبية، والولايات القضائية السرية، والشركات الوهمية التي يتعذر اقتفاء آثارها للتعرف على أصحابها، والحسابات الائتمانية مجهولة المصدر، والمؤسسات الخيرية المزيفة، وتقنيات غسيل الأموال، والممارسات التجارية المشبوهة.

١٠- وإذا كان الناس في السابق يخفون علاقتهم بأموال متأتية من الرشوة أو اختلاس المال العام أو التهرب الضريبي أو أشكال أخرى من الفساد عن طريق حسابات مصرفية بلا اسم

متاح على الموقع www.bbc.co.uk/news/business-20288077. فقد قيل إن أمازون (المملكة المتحدة) جني عائدات من مبيعاته فاقت ٣,٣ مليار جنيه إسترليني في المملكة المتحدة في عام ٢٠١١، لكنه لم يدفع أي ضريبة على أرباح الشركة في المملكة المتحدة عن ذلك العام (انظر Ian Griffiths, "Amazon, £7bn sales, no UK corporation tax", *The Guardian*, ٤ نيسان/أبريل ٢٠١٢). وفي الولايات المتحدة الأمريكية، عقدت اللجنة الفرعية الدائمة للتحقيقات التابعة لمجلس الشيوخ جلسات ماثلة للنظر في ممارسات التهرب الضريبي للشركات التكنولوجية، بما فيها Apple و Hewlett-Packard و Microsoft (انظر Charles Duhigg and David Kocieniewski, "Inquiry into Tech Giants' Tax Strategies Nears End", *New York Times*, ٣ كانون الثاني/يناير ٢٠١٢). وذكر أن شركة Apple لم تدفع سوى ٢ في المائة ضريبة الشركة خارج الولايات المتحدة (انظر BBC World News, "Apple paid only 2% corporate tax outside the US", ٤ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٢. متاح على الموقع www.bbc.co.uk/news/business-20197710).

(٤) OECD, "Intra-industry and intra-firm trade and the internationalisation of production" in *OECD Economic Outlook*, No. 71 (2002). Available from www.oecd.org/dataoecd/6/18/2752923.pdf

(٥) Øygunn Sundsbø Brynildsen, "Exposing the lost billions", *Third World Resurgence*, No. 268 (December 2012), p. 22

أو حسابات بأسماء وهمية، فإن هذا الخيار يتقلص شيئاً فشيئاً. والأسلوب المفضل هو اللجوء إلى آلية مؤسسية. ويستعمل هذا المصطلح للإشارة إلى المؤسسات التجارية أو الشركات، والمؤسسات أو الهيئات الاستثمارية. فقد بينت دراسة قامت بها مبادرة استرداد الأصول المسروقة (Stolen Asset Recovery (StAR)، وهي مبادرة مشتركة بين البنك الدولي ومكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، أن مؤسسات تقديم الخدمات الاستثمارية وخدمات الشركات، بما فيها تلك الموجودة في بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، كثيراً ما تفشل في التزام الجدية اللازمة عندما يُطلب منها استحداث أو تقديم خدمات إدارية لمثل هذه الآليات المؤسسية بغية امتثال توصيات فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية المتعلقة بغسل الأموال^(٦).

١١ - وثمة أدلة أيضاً على أن المصارف، بسبب عدم التزام الجدية اللازمة، تقوم بدور رئيسي في تسهيل التدفقات المالية غير المشروعة. فقد بينت سلسلة من القضايا الشهيرة المعروضة على المحاكم في الولايات المتحدة الأمريكية وفي أماكن أخرى أن المصارف الدولية كثيراً ما كانت متهاونة أو متواطئة في غسيل عائدات الفساد أو التهرب الضريبي^(٧). ففي ١١ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٢، مثلاً، أبرم بنك HSBC اتفاق ملاحقات مؤجلة وافق بموجبه على دفع غرامة بمبلغ يزيد قليلاً عن ١,٩ مليار دولار أمريكي لانتهاكاته المنهجية والمتعمدة لقوانين الولايات المتحدة المتعلقة بمكافحة غسيل الأموال والعقوبات الأجنبية^(٨). وفي المملكة المتحدة، توصل تقرير عام ٢٠١١ لهيئة الخدمات المالية استناداً إلى استقصاء تناول التدقيق في ممارسات البنوك البريطانية تجاه السياسيين إلى أن ثلاثة أرباع البنوك التي شملها الاستقصاء لم تتبين على النحو الصحيح من مشروعية الأموال التي أودعها لديها هؤلاء الأشخاص؛ وأن أكثر من نصف هذه البنوك لم تلتزم الحرص اللازم إزاء السياسيين الذين تحوم حولهم شكوك قوية؛ وأن أكثر من ثلث البنوك "بدت مستعدة لقبول مستويات عالية جداً من خطر غسيل

(٦) Emile van der Does de Willebois and others, *The Puppet Masters: How the Corrupt Use Legal Structures to Hide Stolen Assets and What to Do About It* (Washington, D.C., International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank, 2011).

(٧) انظر على سبيل المثال، اللجنة الفرعية الدائمة المعنية بالتحقيقات التابعة للجنة الأمن القومي والشؤون الحكومية مجلس الشيوخ الأمريكي، *Money Laundering and Foreign Corruption: Enforcement and Effectiveness of the Patriot Act: Case Study Involving Riggs Bank* (Washington, D.C., 2004) and *Keeping Foreign Corruption Out of the United States: Four Case Histories* (Washington, D.C., 2010).

(٨) Ben Protess and Jessica Silver-Greenberg, "HSBC to Pay \$1.92 Billion to Settle Charges of Money Laundering", *New York Times*, 10 December 2012؛ ومكتب الشؤون العامة بوزارة العدل في الولايات المتحدة، "HSBC Holdings plc and HSBC Bank USA N.A. Admit to Anti-Money Laundering and Sanctions Violations"، ١١ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٢. متاح على الموقع www.fbi.gov/washingtondc/press-releases/2012/hsbc-holdings-plc-and-hsbc-bank-usa-n.a.-admit-to-anti-money-laundering-and-sanctions-violations-forfeit-1.256-billion-in-deferred-prosecution-agreement.

الأموال" من هؤلاء الزبائن^(٩). وقد أعدت منظمة الشاهد العالمي Global Witness أيضاً، وهي منظمة غير حكومية تقوم بحملات ضد الفساد والتزاعاات فيما يتصل بالموارد الطبيعية، العديد من الحالات الإفرادية القائمة على الأدلة مبيّنة أن القطاع المصرفي سهّل التدفقات المالية غير المشروعة بتعامله مع زبائن مشبوهين^(١٠).

ألف - تقديرات التدفقات المالية غير المشروعة^(١١)

١٢ - إن شحة البيانات واقتران ذلك بالقصور في الشفافية من جانب المصارف وغيرها من الوسطاء الماليين المتورطين في الصفقات المالية غير المشروعة يجعل من الصعب حساب التدفقات المالية غير المشروعة لدرجة اليقين. على أن عدداً من الدراسات قدم تقديرات مفيدة. فقد خلصت دراسة حديثة أجرتها منظمة النزاهة المالية العالمية Global Financial Integrity إلى أن البلدان النامية فقدت في عام ٢٠١٠، بحسب النموذج المتبع في التقديرات، ما بين ٧٨٣ مليار دولار أمريكي و١٣٨ مليار دولار أمريكي في شكل تدفقات مالية غير مشروعة^(١٢). وبالرغم من الجهود التي يبذلها المجتمع الدولي للحد من تدفق الأموال غير المشروعة، تبين الدراسة أن هذه التدفقات قد زادت بالأرقام الحقيقية بنسبة ٨,٦ في المائة سنوياً في المتوسط خلال الفترة ٢٠٠١-٢٠١٠، مما يدل على أن التدابير التي يجري العمل بها

(٩) Financial Services Authority, *Banks' management of high money-laundering risk situations* (London, 2011), p. 4.

(١٠) Global Witness, *Undue Diligence: How Banks do business with corrupt regimes* (London, انظر 2009); and Global Witness, *"International Thief, Thief": How British banks are complicit in Nigerian Corruption* (London, 2010).

(١١) هناك عدة نماذج اقتصادية تستخدم لتقدير التدفقات المالية غير المشروعة. فالنموذج المتبقي لدى البنك الدولي، مثلاً، ينظر في الفرق بين مصدر الأموال الرسمية واستخدامها، بما في ذلك الإضافات إلى احتياطات البلد. وهذا الفرق يبين بالتالي أن الأموال قد اختلست من طرف شخص يملك إمكانية الوصول إلى خزائن الحكومة. وتقدر منظمة النزاهة المالية العالمية Global Financial Integrity، وهي هيئة فكرية عملت على مدى سنوات عديدة على هذا الموضوع، التدفقات المالية غير المشروعة عن طريق إجراء مزدوج من خلال تحليل بيانات ميزان المدفوعات لتحديد الأموال التي تتدفق عبر النظام المصرفي والبيانات التجارية لتقدير تدفق الأموال غير المشروعة عبر التلاعب بالفواتير في عمليات التوريد/التصدير. وتكمن قوة هذا النموذج في تقديم صورة أدق للمبالغ الإجمالية التي تغادر البلد بصورة غير مشروعة. وقامت منظمة النزاهة المالية العالمية كذلك بتحسين منهجيتها إذ باتت الآن تقدم أيضاً تقديرات للتدفقات غير المشروعة باستخدام أسلوب Hot Money Narrow الذي يتيح تقديم تقديرات أكثر تحفظاً. وللإطلاع على لحة مختصرة عن هذه النماذج، انظر Alessandra Fontana, "What does not get measured, does not get done", The methods and limitations of measuring illicit financial flows", U4 Brief No. 2 (Bergen, 2010). وانظر أيضاً مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، *Estimating illicit financial flows resulting from drug trafficking and other transnational organized crimes, Research report* (Vienna, 2011), pp. 15-18.

(١٢) Dev Kar and Sarah Freitas, *Illicit Financial Flows from Developing Countries: 2001-2010* (Washington, D.C., Global Financial Integrity, 2012), p. c.

للتصدي لهذه المشكلة لم تكن بالتالي فعالة إلى حد كبير^(١٣). وتجنّدت الإشارة إلى أن معدل نمو التدفقات غير المشروعة هذا يفوق متوسط معدل النمو الاقتصادي (٦,٣ في المائة سنوياً) للبلدان النامية خلال الفترة نفسها^(١٤).

١٣- ويعتبر الغش في أسعار التحويلات والتلاعب بالفواتير التجارية العاملين الرئيسيين للتدفقات المالية غير المشروعة، ويلبي ذلك التدفقات غير المشروعة المرتبطة بالاتجار الدولي بالمخدرات وغير ذلك من الأنشطة الإجرامية. وبالرغم من أن عائدات الفساد الخارجة من البلدان النامية تمثل نحو ٥ في المائة فقط من جميع التدفقات المالية غير المشروعة، فقد قُدّرت بأنها تتراوح بين ٢٠ إلى ٤٠ مليار دولار أمريكي^(١٥). ومع ذلك يمثل هذا الرقم مبلغاً كبيراً جداً، حيث يمثل ما بين ١٥ إلى ٣٠ في المائة من مجموع المساعدة الإنمائية الرسمية التي تتلقاها البلدان النامية حالياً^(١٦).

١٤- ويشعر الخبير المستقل بالقلق لأنه لم يُسترد من مجموع الأموال غير المشروعة الكبيرة المشار إليها أعلاه سوى مبلغ صغير إلى البلدان الأصلية. فوفقاً لمبادرة استرداد الأصول المسروقة، لم يُسترد من الأصول المسروقة على مدى الأعوام الـ ١٥ الماضية سوى ٥ مليارات دولار أمريكي^(١٧). ويبيّن استقصاء حديث شمل ٣٠ بلداً عضواً في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي أن ستة بلدان فقط من مجموع هذه البلدان جمّدت أرصدة تزيد قيمتها قليلاً عن ١,٢ مليار دولار أمريكي خلال الفترة من عام ٢٠٠٦ إلى عام ٢٠٠٩، وتمكنت فقط من إعادة أرصدة بلغت قيمتها ٢٢٧ مليون دولار أمريكي إلى بلدان أجنبية خلال فترة الأربع سنوات هذه^(١٨).

(١٣) المرجع نفسه، الصفحة ٩.

(١٤) المرجع نفسه، الصفحة ٩.

(١٥) انظر الدراسة الشاملة عن التأثير السلبي لعدم إعادة الأموال المتأتية من مصدر غير مشروع إلى بلدانها الأصلية على التمتع بحقوق الإنسان، ولا سيما الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، تقرير مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان، A/HRC/19/42 و Corr.1، الفقرة ٥. وهذا الرقم، الذي يستند إلى البيانات المأخوذة من Raymond Baker, *Capitalism's Achilles Heel: Dirty Money and How to Renew* (Hoboken, John Wiley and Sons, Inc., 2005) *the Free-Market System* (Hoboken, John Wiley and Sons, Inc., 2005)، استخدم كثيراً على أنه من تقديرات البنك الدولي ومكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة.

(١٦) في عام ٢٠١١، أورد أعضاء لجنة المساعدة الإنمائية التابعة لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي أن صافي المساعدة الإنمائية الرسمية بلغ ١٣٥,٥ مليار دولار أمريكي. انظر OECD, *Development Co-operation Report 2012: Lessons in linking sustainability and development* (Paris, 2012).

(١٧) Kevin M. Stephenson and others, *Barriers to Asset Recovery: An Analysis of the Key Barriers and Recommendations for Action* (Washington, D.C., StAR Initiative, 2011), p. 11.

(١٨) OECD/World Bank, *Tracking Anti-Corruption and Asset Recovery Commitments: A Progress Report and Recommendations for Action* (Paris and Washington, D.C., 2011), p. 5.

١٥ - وتكشف دراسات أخرى أن معدل إعادة الأموال غير المشروعة أو الأصول المسروقة إلى البلدان الأصلية متدنٍ. فقد قدرت مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان أن نحو ٢ في المائة فقط من الأموال المقدر أنها ذات مصدر غير مشروع التي تغادر سنوياً بلدان العالم النامي تعاد إلى بلدانها الأصلية^(١٩). وإذا كان الربيع العربي قد بعث من جديد الجهود الرامية إلى تجميد مبالغ كبيرة من الأصول المسروقة من قبل السياسيين (مثل رؤساء الدول وكبار الموظفين العموميين) من هذه المنطقة، فمن المرجح أن جزءاً فقط من جميع الأموال غير المشروعة يمكن اقتفاء أثره ومن ثم إعادته إلى البلدان الأصلية بعد إجراء التحقيقات اللازمة. وبالمثل، بينت دراسة تحلل مصير الأصول المسروقة أو المختلسة أو المكتسبة بطرق غير مشروعة من قبل ٢٥ من كبار الزعماء السياسيين بعد إرغامهم على ترك مناصبهم أن المبلغ الإجمالي للأصول المسروقة من قبل هؤلاء الحكام قدّر بنحو ١٤٠ مليار دولار أمريكي. غير أن حصة صغيرة فقط من هذه الأصول (٥ في المائة) جرى اقتفاء أثرها وتجميدها في الخارج، وأن حصة أصغر من ذلك (٢,٤ في المائة) أعيدت إلى حكومات جديدة شرعية^(٢٠).

١٦ - ويعزى هذا المستوى المتدني لإعادة الأموال غير المشروعة إلى عدة عوامل منها المدة الطويلة التي تستغرقها عملية إعادة الأصول وتعقيد هذه العملية^(٢١). وبالإمكان أيضاً القول بأن نقص الإرادة السياسية من جانب سلطات بلدان المصدر والبلدان التي استقرت فيها الأموال غير المشروعة عائق آخر في سبيل إعادة هذه الأموال^(٢٢).

باء - بلدان المصدر

١٧ - تذكر الدراسات أن معظم التدفقات المالية غير المشروعة مصدرها البلدان النامية^(٢٣). ووفقاً لتقديرات منظمة النزاهة المالية العالمية، فإن مصدر ٦١,٢ في المائة من جميع التدفقات

(١٩) لا تشمل هذه الأرقام الأموال المجمدة و/أو التي أعيدت إلى مصر وتونس والجمهورية العربية السورية وليبيا في عام ٢٠١١. وهي العملية التي بعثت من جديد الجهود الرامية إلى إعادة الأصول. A/HRC/19/42 و Corr.1، الفقرة ٨.

(٢٠) MyPrivateBanking, "Billions without a Trace - Dictators' Stolen Assets," May 2011.

(٢١) للاطلاع على استعراض عام للعديد من العراقيل القانونية والعملية التي تواجهها بلدان المصدر والمقصد معاً عند محاولة استعادة أو إعادة الأموال غير المشروعة، انظر على سبيل المثال، Stephenson, *Barriers to Asset Recovery* (2011) والوثيقة A/HRC/19/42.

(٢٢) انظر على سبيل المثال، Switzerland, Federal Department of Foreign Affairs, "Illicit assets of politically exposed persons (PEPs)" متاح على الموقع التالي www.eda.admin.ch/eda/en/home/topics/finec/poexp.html.

(٢٣) يعد التلاعب بالفواتير التجارية الأسلوب السائد لتحويل الأموال غير المشروعة من جميع الأقاليم باستثناء الشرق الأوسط وشمال أفريقيا حيث يمثل هذا الأسلوب ٣٧ في المائة من مجموع التدفقات خلال الفترة ٢٠٠١-٢٠١٠. انظر Kar and Freitas, *Illicit Financial Flows from Developing Countries*, p. 15.

المالية غير المشروعة من البلدان النامية هو آسيا، وذلك راجع أساساً إلى التدفقات المكثفة الخارجة من الصين والهند، وهما أكبر بلدين ناميين في المنطقة. ويقدر أن التدفقات المالية غير المشروعة المرتبطة بالغش في أسعار التحويلات التجارية والتلاعب بالفواتير التجارية تمثل أكثر من ٩٠ في المائة من التدفقات المالية غير المشروعة الصادرة من هذه المنطقة. وتمثل نسبة التدفقات غير المشروعة من منطقة أمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي ١٥,٦ في المائة ومن الشرق الأوسط وشمال أفريقيا ٩,٩ في المائة. أما من البلدان الأوروبية النامية فتبلغ النسبة ٧ في المائة، في حين تبلغ نسبة التدفقات من أفريقيا ٦,٣ في المائة^(٢٤).

١٨ - ووفقاً لمنظمة النزاهة المالية العالمية، فإن البلدان التالية كانت مصدرًا لـ ٧٦ في المائة من جميع التدفقات المالية غير المشروعة في العالم بأسره خلال الفترة ٢٠٠١-٢٠١٠: الصين، والمكسيك، وماليزيا، والمملكة العربية السعودية، والاتحاد الروسي، والفلبين، والهند، وإندونيسيا، والإمارات العربية المتحدة (مذكورة وفقاً لترتيب حجم التدفقات غير المشروعة المقدرة)^(٢٥).

١٩ - وإذا كانت التدفقات المالية غير المشروعة الخارجة من أقل البلدان نمواً لا تمثل لأول وهلة سوى حصة صغيرة من مجموع التدفقات المالية غير المشروعة في العالم بأسره، فهي تخلف أثراً سلبياً بشكل حاد على التنمية الاجتماعية وإعمال الحقوق الاجتماعية والاقتصادية والثقافية في هذه البلدان. ونظراً لأن أقل البلدان نمواً تمثل أقل من ٢ في المائة من إجمالي الناتج المحلي العالمي ونحو ١ في المائة فقط من التجارة العالمية في السلع^(٢٦)، فإن التدفقات المالية غير المشروعة من هذه البلدان تعد، بالأرقام النسبية مقارنة باقتصاداتها الصغيرة، كبيرة جداً. وقد قدّر برنامج الأمم المتحدة الإنمائي أن التدفقات غير المشروعة الخارجة من أقل البلدان نمواً بلغت في المتوسط ٤,٨ في المائة من ناتجها المحلي الإجمالي على مدى الفترة ١٩٩٠-٢٠٠٨. ومعنى ذلك أن لكل دولار يدخل إلى هذه البلدان في شكل مساعدة إنمائية رسمية، يخرج منها في المتوسط ٦٠ سنتاً في شكل تدفقات غير مشروعة. وفي أحد عشر بلداً من أقل البلدان نمواً، يقدر أن الخسارة في رأس المال المرتبطة بالتدفقات المالية غير المشروعة فاقت مجموع المساعدة الإنمائية الرسمية التي استلمتها تلك البلدان. فقد بلغ مجموع التدفقات المالية غير المشروعة المقدرة بالنسبة لـ ٣٩ بلداً من أقل البلدان نمواً، التي توفرت بشأنها بيانات كافية، ٢٤٦ مليار دولار أمريكي، متجاوزة بذلك مدفوعات خدمة الديون التي بلغت ١٦٤ مليار دولار أمريكي وهو ما جعل هذه التدفقات العامل الرئيسي المساهم في التحويلات

(٢٤) المرجع نفسه، الصفحة ١٤، الفقرتان (ي) و(ك).

(٢٥) المرجع نفسه، الصفحة ١٦.

(٢٦) مكتب الممثل السامي المعني بأقل البلدان نمواً والبلدان النامية غير الساحلية والدول الجزرية الصغيرة النامية،

"Least developed countries: About LDCs". متاح على الموقع www.unohrrls.org/en/ldc/25/.

الصافية للموارد من هذه البلدان إلى باقي أنحاء العالم، والمقدرة بـ ١٩٧ مليار دولار أمريكي (جميع البيانات للفترة ١٩٩٠-٢٠٠٨)^(٢٧).

جيم - بلدان المقصد

٢٠ - لا توجد معلومات شاملة تتعلق بالأماكن التي استقرت فيها الأموال غير المشروعة. ففي بعض الحالات ربما تكون أموال كبير قد أعيدت من قبل الجهات الفاعلة الفاسدة والإجرامية واستثمرت في أصول خاصة، مثل الأراضي والعقارات الفخمة في بلدان المصدر، لكن معظم الأموال تبقى في الخارج^(٢٨). وتشهد التدفقات المالية غير المشروعة عادة عملية غسيل من خلال شبكة معقدة من الآليات المؤسسية الموجودة في ولايات قضائية سرية وفي ملاذات ضريبية ومن ثم فهي تُستثمر في أسهم أو عقارات أو أصول أخرى، ممزوجة في كثير من الأحيان بالثروة المكتسبة بطرق مشروعة. ويُقدَّر أن الأصول التي يحتفظ بها في المواقع المالية الحرة (أي في ولايات قضائية حيث لا يملك المستثمر إقامة قانونية أو إقامة ضريبية) بلغت ٧,٤ تريليون دولار أمريكي في عام ٢٠٠٩^(٢٩). وإذا كان المستثمرون الأوروبيون يستحوذون على أكبر مبلغ من الأصول الموجودة في المواقع المالية الحرة - ومعظمها في سويسرا والمملكة المتحدة وأيرلندا ولكسمبورغ - فإن النسبة المئوية للثروة التي يحتفظ بها مستثمرون من أمريكا اللاتينية وأفريقيا والشرق الأوسط في مواقع مالية حرة عالية جداً. ووفقاً لمؤسسة Boston Consulting Group، فإن المستثمرين من أمريكا اللاتينية والشرق الأوسط وأفريقيا يحتفظون بنسبة تتراوح بين ٢٣,٥ و ٣٣,٣ في المائة من الثروة المدوغة في المراكز المالية الحرة^(٣٠). وقدّرت مؤسسة البحوث المصرفية MyPrivateBanking أن ٤١ في المائة من مجموع الأصول في المواقع المالية الحرة القادمة من الشرق الأوسط وأفريقيا موجودة في بلدان الاتحاد الأوروبي، بما في ذلك المملكة المتحدة (في جزر القنال الإنكليزي)، في حين أن ٣٣ في المائة من أصول المواقع المالية الحرة موجودة في سويسرا. ويوجد في الولايات المتحدة وبلدان أمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي ١٨ في المائة من هذه الأصول، في حين يوجد في آسيا، لا سيما في سنغافورة، ٨ في المائة من أصول المواقع المالية الحرة القادمة من الشرق

(٢٧) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، *Illicit Financial Flows from Least Developed Countries: 1990-2008*, Discussion Paper (New York, 2011), p. 14.

(٢٨) للاطلاع على بحث عن الأثر السلبي للأموال غير الشرعية المعادة على تركيز ملكية الأراضي، انظر على سبيل المثال، Francisco Thoumi and Marcela Anzola, "Illicit Capital Flows and Money Laundering in Colombia", in Peter Reuter (ed.) *Draining Development? Controlling Flows of Illicit Funds from Developing Countries* (Washington, D.C., World Bank, 2012) pp. 145-170.

(٢٩) انظر، مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، *Estimating illicit financial flows*، الصفحة ٤٤.

(٣٠) المرجع نفسه، الصفحة ٤٥.

الأوسط وشمال أفريقيا^(٣١). وتعتبر أستراليا الوجهة الرئيسية للأموال غير المشروعة الصادرة من بابوا غينيا الجديدة^(٣٢).

٢١- وتقدم قاعدة بيانات مشروع مراقبة استرداد الأصول التابعة لمبادرة استرداد الأصول المسروقة دلائل عن الأماكن التي كشف فيها المحققون الجنائيون حتى الآن أصولاً مسروقة. وتغطي قاعدة البيانات هذه، حتى تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٢، ١٩٩ مسعى دولياً لاسترداد أصول مسروقة. وهذه المساعي تشمل ٤٩ مسعى لاسترداد الأصول في الولايات المتحدة، و٣٢ في المملكة المتحدة (بما في ذلك جزر القنال الإنكليزي)، و٣١ في سويسرا. وأبلغ عن مساعٍ أخرى لاسترداد أصول مسروقة جرت في بلدان منها: نيجيريا (٧)، وفرنسا (٦)، والعراق (٦)، وليسوتو (٥)، وأستراليا (٤)^(٣٣). على أن قاعدة البيانات هذه لا تشمل سوى مساعي استرداد الأصول التي أبلغ عنها علناً وعلم بها فريق البحوث التابع للبنك الدولي/مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة وربما لم تول الاهتمام الكافي لوجود أصول غير مشروعة في بلدان أو ولايات قضائية لم تبد حتى الآن حماسة في الجهود الدولية لاسترداد الأصول المسروقة وقد لا تشمل القضايا التي أعلن عنها في وسائل إعلام وطنية فقط.

٢٢- وأثناء الأزمة المالية لعام ٢٠٠٩، أصبحت مكافحة التهرب الضريبي أولوية سياسية في البلدان الغنية وزاد الضغط على الملاذات الضريبية. وفي مطلع عام ٢٠١٢، صدرت دراسة تقيّم "الإجراءات الصارمة التي اتخذتها مجموعة العشرين ضد الملاذات الضريبية"، وأرغمت بموجبها هذه الملاذات على التوقيع على أكثر من ٣٠٠ معاهدة ثنائية لتبادل المعلومات المصرفية. وخلصت هذه الدراسة إلى أن هذه "المعاهدات أدت إلى تغيير أماكن الودائع المصرفية من ملاذ ضريبي إلى آخر ولكنها لم تتسبب في عملية كبيرة لإعادة الأموال. واستقطبت الملاذات الأقل امتثالاً لهذه الإجراءات زبائن جدد، بينما فقدت الملاذات الأكثر امتثال بعض زبائنهم، وبذلك بقي المبلغ الإجمالي للثروة التي تُدار في المواقع المالية الحرة دون تغيير يذكر"^(٣٤). وإذا كانت جزيرة جيرزي في القنال الإنكليزي ولكسمبرغ وسويسرا خسرت ما بين ٥,٠ و ٤ في المائة من ودائع الأجانب، فقد استقطبت سنغافورة وجزر كايمان

(٣١) MyPrivateBanking, *What the Arab Revolution Means for Wealth Managers* (Kreuzlingen, MyPrivateBanking, 2011).

(٣٢) Jason Sharman, *Chasing Kleptocrats' Loot: Narrowing the Effectiveness Gap*, U4 Issue No. 4 انظر (August 2012), p. 7.

(٣٣) انظر <http://star.worldbank.org/corruption-cases/arw>

(٣٤) Niels Johannesen and Gabriel Zucman, "The End of Bank Secrecy? An Evaluation of the G20 Tax Haven Crackdown", Working Paper, No. 2012-4 (Paris School of Economics, 2012), p. 26 على الموقع <http://halshs.archives-ouvertes.fr/docs/00/74/86/51/PDF/wp201204.pdf>

وهونغ كونغ مزيداً من الأموال بنسبة تراوحت ما بين ٢ و ٣ في المائة^(٣٥). وفضلاً عن ذلك، فقد وُقعت معظم المعاهدات الثنائية بين بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي والملاذات الضريبية أو فيما بين الملاذات الضريبية، وبالتالي فهي لا تكاد تسهم في تقليص ظاهرة التهرب الضريبي التي تعاني منها البلدان النامية.

٢٣- ولكي يتسنى تعزيز المساعي الرامية إلى التصدي لمشكلة التدفقات المالية غير المشروعة، من المهم جداً جعل النظام المالي الدولي أكثر شفافية وأن تحسّن بلدان المصدر وبلدان المقصد تعاونهما في مجال مكافحة هذه التدفقات. ولكي يكون النظام المالي العالمي أكثر شفافية، فإن الأمر يتطلب إدخال إصلاحات جذرية عليه.

ثالثاً- المبادرات الحالية لكبح التدفقات المالية غير المشروعة

٢٤- هناك عدد من الصكوك والمبادرات القانونية على المستوى الدولي والإقليمي والوطني من أجل التصدي لمسألة التدفقات المالية غير المشروعة الناتجة عن الفساد في أغلب الأحيان. وتقتضي معظم الاتفاقيات التي تُناقش أدناه من الأطراف المتعاقدة أن تجرّم الأنشطة المضطلع بها لإخفاء عائدات الفساد أو غسلها، وأن تتخذ التدابير اللازمة لمصادرة هذه العائدات.

ألف- المبادرات المتعددة الأطراف

٢٥- لقد شاركت الأمم المتحدة في مكافحة تحويل الأموال غير المشروعة المتأتية من الفساد على مدى سنوات عديدة^(٣٦). وتُناقش هذا الموضوع مناقشة مستفيضة أثناء صياغة اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد^(٣٧). وهذه الاتفاقية، التي صادقت عليها ١٦٥ دولة (حتى ١٨ شباط/فبراير ٢٠١٢)، والتي تضع نقطة مرجعية شاملة لقوانين الدول الأطراف ومؤسساتها وإجراءاتها في مجال مكافحة الفساد، تقر بمبدأ إرجاع الأموال غير المشروعة كمبدأ أساسي. وتقتضي الفقرة ٣(أ) من المادة ٥٧ من الدولة الطرف المتلقية للطلب: "في حالة اختلاس أموال عمومية أو غسل أموال عمومية مختلسة... أن تعيد الممتلكات

(٣٥) المرجع نفسه، الشكل ٤.

(٣٦) انظر على سبيل المثال قرارات الجمعية العامة ٦١/٥٥ و ١٨٨/٥٥ و ١٨٦/٥٦ و ٢٤٤/٥٧ و ١٦٩/٦٥، وقرار المجلس الاقتصادي والاجتماعي ١٣/٢٠٠١. وانظر أيضاً تقرير الأمين العام بشأن منع ومكافحة ممارسات الفساد وتحويل الأموال المتأتية من مصدر غير مشروع وإعادة تلك الأموال إلى بلدانها الأصلية على وجه الخصوص، تماشياً مع اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، A/65/90، و A/67/9.

(٣٧) انظر الدراسة العالمية عن إحالة الأموال ذات المنشأ غير المشروع، ولا سيما الأموال المتأتية من أفعال فساد،

A/AC.261/12.

المصادرة إلى الدولة الطرف الطالبة." وينطبق الأمر نفسه على عائدات الجرائم التي تغطيها الاتفاقية. وتحتّم الفقرة ١ من المادة ٥٢ على كل دولة طرف ما يلي:

"تتخذ كل دولة طرف ... ما قد يلزم من تدابير، وفقاً لقانونها الداخلي، لإلزام المؤسسات المالية الواقعة ضمن ولايتها القضائية ... بأن تجري فحصاً دقيقاً للحسابات التي يُطلب فتحها أو يحتفظ بها من قبل، أو نيابة عن، أفراد مكلفين أو سبق أن كُلفوا بأداء وظائف عمومية هامة وأفراد أسرهم وأشخاص وثيقي الصلة بهم. ويصمّم ذلك الفحص الدقيق بصورة معقولة تتيح كشف المعاملات المشبوهة بغرض إبلاغ السلطات المختصة عنها".

٢٦- وأنشأ مؤتمر الدول الأطراف في الاتفاقية بموجب قراره ٤/١، الفريق العامل الحكومي الدولي المفتوح العضوية المعني باسترداد الأصول لمساعدة المؤتمر على الاضطلاع بولايته ذات الصلة بإعادة العائدات المتأتية من الفساد. وإحدى مهام هذا الفريق هي المساعدة على تطوير معارف تراكمية في مجال استرداد الأموال، بطرق منها آليات كفيلة بتحديد موقع وأدوات الفساد وعائداته وتجميدها وحجزها ومصادرتها وإعادتها؛ وتحديد الاحتياجات في مجال بناء القدرات وتشجيع التعاون فيما بين المبادرات الثنائية أو المتعددة الأطراف القائمة ذات الصلة؛ وتسهيل تبادل المعلومات والممارسات والأفكار الجيدة بين الدول؛ وبناء الثقة وتشجيع التعاون بين الدول الطالبة والدول متلقية الطلبات^(٣٨).

٢٧- وفي منتصف عام ٢٠٠٧، اشترك مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة والبنك الدولي في إطلاق مبادرة استرداد الأموال المسروقة ("ستار") دعماً للجهود الدولية الرامية إلى وضع حد للملاذات الآمنة للأموال المكتسبة عن طريق الفساد. وتوفر المبادرة بناء القدرات وتحليل السياسات وبناء المعارف، وتقديم المساعدة التقنية، بناء على الطلب، إلى البلدان المنهمكة عملياً في قضايا استرداد الأموال. ونشرت المبادرة عدة تقارير وأدوات بحثية لصالح الأخصائيين بما فيها دليل استرداد الأموال: دليل للأخصائيين (Asset Recovery Handbook: A Guide for Practitioners)^(٣٩). وفي عام ٢٠١٢، قدمت المبادرة مساعدة تقنية قطرية في ١٦ بلداً أو مجموعات بلدان، يمكن تقسيمها إلى نوعين: (أ) مساعدة البلدان المنهمكة بمهمة في قضايا استرداد الأموال؛ (ب) ومساعدة البلدان في بناء قدراتها على إعداد قضايا في مجال استرداد الأموال وتسيير إجراءاتها (A/67/96، الفقرة ٣٣). وتدعو مبادرة "ستار" أيضاً إلى التنفيذ الفعلي للفصل الخامس من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد والمعايير الأخرى المتعلقة بالكشف عن عائدات الفساد واستردادها وردع الجناة.

(٣٨) انظر مذكرة الأمانة بشأن تعزيز الجهود الدولية الرامية إلى استرداد الموجودات: تقرير مرحلي عن تنفيذ الولايات المتعلقة باسترداد الموجودات، CAC/COSP/WG.2/2012/3، الفقرة ٢.

(٣٩) انظر Jean-Pierre Brun and others, Washington, D.C., World Bank, 2011، متاح على العنوان التالي: <http://star.worldbank.org/star/>

٢٨- ويتمثل إطار منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي لمكافحة الرشوة في اتفاقية مكافحة رشوة الموظفين العموميين الأجانب في المعاملات التجارية الدولية، والتوصية المتعلقة بالخصم الضريبي للرشاوى المقدمة للموظفين العموميين الأجانب، والتوصية المتعلقة بمواصلة مكافحة رشوة الموظفين العموميين الأجانب في المعاملات التجارية الدولية. لكن الاتفاقية لا تتناول سوى جانب عرض الرشوة (أي عندما يعرض شخص منح رشوة وليس عندما يطلب شخص الحصول على رشوة). كما أنها لا تتطرق إلى مسائل من قبيل استعمال المراكز المالية الخارجية والممارسات التي تعيق التحقيق في جرائم الفساد وملاحقة الجناة بشكل فعال. وقد تعقبت منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي التزامات دولها الأعضاء البالغ عددها ٣٠ دولة في مجال مكافحة الفساد واسترداد الأموال، وعملت بصورة مشتركة مع مصرف التنمية الآسيوي في إطار مبادرة لمكافحة الفساد في منطقة آسيا والمحيط الهادئ، بشأن موضوع استرداد الأموال والمساعدة القانونية المتبادلة^(٤٠).

٢٩- وكان موضوع مكافحة تدفق الأموال غير المشروعة مدرجاً أيضاً على جدول أعمال الاتحاد الأفريقي واللجنة الاقتصادية لأفريقيا. وفي آذار/مارس ٢٠١١، اعتمدت الاجتماعات السنوية المشتركة الرابعة لمؤتمر الاتحاد الأفريقي لوزراء الاقتصاد والمالية ومؤتمر اللجنة الاقتصادية لأفريقيا لوزراء المالية والتخطيط والتنمية الاقتصادية القرار ٨٨٦ (د-٤٤) بشأن التدفقات المالية غير المشروعة، الذي يلزم بإنشاء فريق رفيع المستوى معني بالتدفقات المالية غير المشروعة من أفريقيا^(٤١). والهدف من الفريق هو إجراء دراسات مستفيضة ومتعمقة لإلقاء الضوء على حجم التدفقات المالية غير المشروعة وتأثيرها في الاقتصادات الوطنية، وكذلك على الآثار الإنسانية لهذه الظاهرة.

٣٠- وتنص اتفاقية الاتحاد الأفريقي لمنع الفساد ومكافحته على منع الظاهرة وتجريمها، والتعاون الإقليمي والمساعدة القانونية المتبادلة في هذا الصدد، واسترداد الأموال المسروقة. وتغطي الاتفاقية عدداً من الجرائم، منها الرشوة (لموظفين محليين أو أجانب)، وتحويل الموظفين العموميين للممتلكات، وغسل الأموال، والمتاجرة بالنفوذ، والاعتناء غير المشروع، وإخفاء الممتلكات.

(٤٠) انظر OECD, *Behind the Corporate Veil: Using corporate entities for illicit purposes* (باريس، OECD/World Bank, *Tracking Anti-Corruption and Asset Recovery Commitments*; Asian; (٢٠٠١ Development Bank/OECD, "Asset Recovery and Mutual Legal Assistance in Asia and The Pacific: Proceedings of the 6th Regional Seminar on Making International Anti-Corruption Standards Operational" (2008).

(٤١) يضم الفريق، بقيادة ثابو مبيكي، الرئيس السابق لجنوب أفريقيا، شخصيات بارزة من داخل أفريقيا ومن خارجها يجمعهم اهتمام مشترك وخبرات مشتركة في الجوانب المالية لتنمية القارة.

٣١- وفي أوروبا، توجد عدة صكوك قانونية لمكافحة الفساد. وللاتحاد الأوروبي في هذا المجال صكان هما اتفاقية عام ١٩٩٧ لمكافحة الفساد بين موظفي الجماعات الأوروبية أو موظفي الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي، والقرار الإطاري 2003/568/JHA لعام ٢٠٠٣ بشأن مكافحة الفساد في القطاع الخاص. لكن هذين الصكين معاً يتعلقان بالمعاقبة على الفساد لا بمنعه. أما صكا مجلس أوروبا لمكافحة الفساد فهما اتفاقية القانون الجنائي بشأن الفساد واتفاقية القانون المدني بشأن الفساد، اللتان اعتمدتا معاً في عام ١٩٩٩.

٣٢- وتغطي اتفاقية البلدان الأمريكية لمكافحة الفساد، التي اعتمدها منظمة الدول الأمريكية في آذار/مارس ١٩٩٦ ودخلت حيز النفاذ في آذار/مارس ١٩٩٧، الفساد في القطاع العام كما تنص على نظام شامل لعمليات الرصد وتقييم الامتثال المشتركة بين الدول. وبموجب الاتفاقية، يشمل الفساد الرشوة، للموظفين المحليين والأجانب؛ والاعتناء غير المشروع؛ وغسل الأموال؛ وإخفاء الممتلكات.

٣٣- وفي أيار/مايو ٢٠١٢، اعتمدت مجموعة الثمانية خطة عمل بشأن استرداد الأموال ضمن الإطار العام لشراكة دوفيل مع البلدان العربية التي تمر بمرحلة انتقالية. وفي الخطة، تتعهد بلدان مجموعة الثمانية بوضع قائمة شاملة للإجراءات الرامية إلى تعزيز التعاون والمساعدة في القضايا، وجهود بناء القدرات، والمساعدة التقنية لدعم جهود البلدان العربية التي تمر بمرحلة انتقالية من أجل استرداد الأموال التي حولتها أنظمة سابقة. وفي هذا السياق، عُقد اجتماع افتتاحي للمنتدى العربي لاسترداد الأموال في الدوحة في الفترة من ١١ إلى ١٣ أيلول/سبتمبر ٢٠١٢، اشتركت في تنظيمه قطر ومجموعة الثمانية تحت رئاسة الولايات المتحدة الأمريكية، بدعم تقني من مبادرة "ستار".

٣٤- وتجدد الإشارة أيضاً في هذا الصدد إلى مبادرة الشفافية في مجال الصناعات الاستخراجية وفرقة العمل المالية المعنية بغسل الأموال. فالمبادرة المذكورة هي جهد مشترك للمجتمع المدني وقطاع الأعمال والحكومات، وهي تسعى إلى ضمان أن تنشر الشركات والحكومات معاً المعلومات المتعلقة بالمدفوعات التي تسدها الشركات للحكومات في قطاع الصناعات الاستخراجية^(٤٢). ومع ذلك، اقترح أنه لكي تكون مبادرات الصناعات الاستخراجية أكثر ملاءمة للجهود المبذولة من أجل التصدي للتدفقات المالية غير المشروعة، ينبغي أن تمتد شروطها المتعلقة بالشفافية إلى أبعد من العائدات لتشمل التراخيص والعقود وتدفقات الموارد وغيرها من عوامل الإنتاج، وكذلك الإنفاق العام^(٤٣). فضلاً عن ذلك، ينبغي لهذه المبادرات أن تدمج عناصر البرامج المتعلقة بالعدالة الضريبية والتهرب الضريبي.

(٤٢) انظر <http://eiti.org/>.

(٤٣) انظر Philippe Le Billon, *Extractive sectors and illicit financial flows: What role for revenue governance initiatives?* U4 issue No. 13 (تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١١).

٣٥ - أما فرقة العمل المالية المعنية بغسل الأموال، وهي هيئة حكومية دولية مؤلفة من ٣٦ عضواً يمثلون معظم المراكز المالية الرئيسية، فقد أسستها بلدان مجموعة السبعة في عام ١٩٨٩ لتصبح هيئة دولية لصنع السياسات في مجال مكافحة غسل الأموال^(٤٤). وتضع هذه الفرقة سياسات لمكافحة "غسل الأموال، وتمويل الإرهاب، والتهديدات الأخرى ذات الصلة لسلامة النظام المالي الدولي وتروج لهذه السياسات"^(٤٥). وإذا كان نظام الفرقة قد ركز في البداية على مكافحة غسل الأموال المتصلة بالاتجار بالمخدرات، فإن الفرقة كرست مزيداً من الاهتمام في الآونة الأخيرة لمسألة غسل عائدات الفساد^(٤٦). وفي شباط/فبراير ٢٠١٢، اعتمدت الفرقة مجموعة جديدة من التوصيات التي ستنجح الفرصة، في حالة ترجمتها إلى قوانين وطنية، لضمان جعل إخفاء الأموال غير المشروعة في الولايات القضائية الموفرة للسرية أكثر صعوبة بفضل التشريعات الوطنية.

باء- المبادرات الوطنية

٣٦ - اعتمدت بلدان عديدة تشريعات لمكافحة غسل الأموال تمكن البنوك وغيرها من مؤسسات الوساطة المالية من الكشف عن أطراف اتفاقات أو الإبلاغ عن أي صفقات مشتبهاً فيها.

٣٧ - ومؤخراً، اعتمدت بعض البلدان تدابير تقتضي من الشركات المسجلة في بورصاتها أن تقدم معلومات عن أنشطتها المالية في كل بلد على حدة. فعلى سبيل المثال، يقتضي قانون "دود - فرانك" في الولايات المتحدة من شركات الصناعات الاستخراجية المسجلة في بورصة نيويورك الكشف عن المعلومات المتعلقة بنشاطها المالي في جميع أنحاء العالم، على أساس كل بلد على حدة. وفي ٢٢ آب/أغسطس ٢٠١٢، أصدرت لجنة الأوراق المالية للولايات المتحدة لوائح ملزمة بتنفيذ أحكام الكشف عن المعلومات المتعلقة بالنفط والغاز والتعدين، التي يتضمنها قانون "دود - فرانك". وابتداءً من عام ٢٠١٤، سيتعين على ١٠٠ شركة حسب التقديرات أن تشرع في الكشف عن المدفوعات التي تسدها

(٤٤) كانت إحدى المشاكل الأساسية التي واجهتها فرقة العمل المالية المعنية بغسل الأموال في سنوات تكوينها هي أن تحظى توصياتها بقبول دولي يتعدى نطاق الدول المشاركة في الفرقة. لكن في عام ١٩٩٨، اعتمدت الجمعية العامة، في قرارها د-٤/٢٠، دال، بشأن مكافحة غسل الأموال، إعلاناً سياسياً وخطة عمل عرفت فيهما توصيات هذه الفرقة بأنها "المعيار" الذي "ينبغي أن تقاس به تدابير... مكافحة غسل الأموال" التي تعتمد عليهافرادى الدول. انظر أيضاً قرار الجمعية العامة ٢٨٨/٦٠؛ وقرار مجلس الأمن ١٦١٧ (٢٠٠٥)؛ والإعلان السياسي وخطة العمل لعام ٢٠٠٩ بشأن التعاون الدولي من أجل استراتيجية متكاملة ومتوازنة لمكافحة مشكلة المخدرات العالمية.

(٤٥) انظر <http://www.fatf-gafi.org/pages/aboutus> (يمكن الدخول إليه ابتداءً من ١٩ شباط/فبراير ٢٠١٣).

(٤٦) انظر FATF/OECD, Laundering the Proceeds of Corruption (باريس، ٢٠١١).

للحكومات على أساس كل بلد على حدة وعلى أساس كل مشروع على حدة. وفي الوقت الحالي يجري النظر في توجيه سيستحدث عملية إبلاغ عن كل بلد على حدة من قبيل الشركات متعددة الجنسيات في الاتحاد الأوروبي^(٤٧). ومن شأن توسيع نطاق الإبلاغ عن كل بلد على حدة ليشمل الاتحاد الأوروبي أن يكون خطوة مهمة، حيث أُشير إلى أن ١٤ شركة فقط، من بين ٣٥٠ شركة للغاز والنفط والتعدين المدرجة على سبيل المثال في قائمة بورصة لندن، يتعين عليها الإبلاغ إلى لجنة الأوراق المالية في الولايات المتحدة^(٤٨). وحتى الآن اقتضت هذه المبادرات بالأساس على الصناعات الاستخراجية.

٣٨- ومنذ عام ٢٠٠١، نظمت حكومة سويسرا اجتماعات غير رسمية لخبراء حكوميين بشأن استرداد الأموال في مدينة لوزان. وفي عام ٢٠١١، وضعت الحكومة قانوناً جديداً، وهو قانون إعادة الأصول غير المشروعة، يكمل القانون الاتحادي المتعلق بالمساعدة القانونية المتبادلة على الصعيد الدولي في القضايا الجنائية ويتيح أساساً قانونياً إضافياً لتجميد أموال الأشخاص المعرضين سياسياً (أي رؤساء الدول وكبار الموظفين العموميين الذين يحتلّسون أموال الدولة) وإعادة هذه الأموال إلى بلدانها الأصلية عندما لا تأتي إجراءات المساعدة القانونية المتبادلة بالنتيجة المتوخاة. وقد أعادت سويسرا حوالي ١,٧ بليون فرنك سويسري إلى البلدان التي جاءت منها.

٣٩- ويرحب الخبير المستقل بالمبادرات المتعددة الأطراف والمبادرات الوطنية المذكورة أعلاه. ومع ذلك، هناك بعض المسائل المتعلقة بمدى فعالية بعض المبادرات الوطنية التي قد تدل على حاجة الدول المعنية إلى لوائح أكثر صرامة. فعلى سبيل المثال، نشرت هيئة الإشراف على السوق المالية السويسرية، في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٢، تقييماً لالتزامات البنوك السويسرية بالعناية الواجبة عند تداول أموال الأشخاص المعرضين سياسياً. ووجد التقييم أن البنوك السويسرية قد كشفت بشكل صحيح أن ٢٢ من بين ٢٩ زبوناً هم من الأشخاص المعرضين سياسياً. بيد أن التقييم أوضح أن بنكاً واحداً طبق تعريفاً ضيقاً للغاية لمفهوم الأشخاص المعرضين سياسياً في عملياته وأنه في حالتين، جرى التعامل عن قصد مع شخص معرض سياسياً على أنه زبون عادي، على الرغم من أن موظفي البنك كانوا يدركون الخطورة الملزمة لهذا الزبون^(٤٩). وبالمثل، فبينما أظهر التقرير السنوي الصادر عن

(٤٧) انظر http://ec.europa.eu/internal_market/accounting/other_en.htm

و http://ec.europa.eu/internal_market/consultations/2010/financial-reporting_en.htm

(٤٨) انظر Marta Ruiz and Maria José Romero, *Exposing the lost billions: How financial transparency by multinationals on a country by country basis can aid development* (بروكسل، الشبكة الأوروبية المعنية بالديون والتنمية، ٢٠١٠) ص. ٢١.

(٤٩) انظر Swiss Financial Market Supervisory Authority (FINMA), "Due diligence obligations of Swiss banks when handling assets of "politically exposed persons: An investigation by FINMA", (برن، ٢٠١١) p. 7.

المكتب السويسري للإبلاغ عن غسل الأموال في عام ٢٠١١، أن ثمة زيادة بنسبة ٤٠ في المائة في عدد التقارير المتعلقة بالأنشطة المشبوهة المقدمة إليه من البنوك التجارية السويسرية من عام ٢٠١٠ إلى عام ٢٠١١^(٥٠) وأن بعض المراقبين خلص إلى أن هذه الزيادة هي دليل على أن التدابير الرسمية المتخذة لمكافحة غسل الأموال باتت فعالة بشكل متزايد، راحت منظمات غير حكومية سويسرية تبادى في ذلك، مشيرة إلى أن الزيادة في التقارير المقدمة إلى المكتب هي بالأحرى انعكاس للضغط الدولي بما أن العديد من البنوك السويسرية قد تعاملت لسنوات مع زبائن فاسدين من شمال أفريقيا إلى أن قررت حكومة سويسرا تجميد أصولهم^(٥١).

٤٠ - ويرى الخبير المستقل أن من المحبذ أن تصمم جميع التدابير الرامية إلى التصدي للتدفقات المالية غير المشروعة بمراعاة ضرورة تعزيز أعمال حقوق الإنسان لسكان البلدان مصدر الأموال غير المشروعة، لا سيما الفقراء منهم الذين يعانون الآثار السلبية لشح الموارد نتيجة التدفقات المالية الخارجة غير المشروعة أكثر من غيرهم. وفي الواقع، سيتمشى هذا النهج مع الاعتراف (الصريح أو الضمني) الوارد في معظم اتفاقيات مكافحة الفساد بالآثار السلبية للتدفقات المالية غير المشروعة على التنمية والحوكمة وحقوق الإنسان^(٥٢).

جيم - المبادرات الأخرى

٤١ - اضطلع عدد من المنظمات غير الحكومية بدور هام في الكشف عن مواطن الفساد وعدم العناية الواجبة من جانب البنوك الدولية، فضلاً عن توجيه الانتباه إلى الأثر السلبي للأموال غير المشروعة على سيادة القانون وإعمال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. وتشمل هذه المنظمات "التراهة المالية العالمية"، و"الشاهد العالمي"، و"الشفافية الدولية"،

(٥٠) انظر Switzerland, Money Laundering Reporting Office, Annual Report 2011 (برن، مكتب الشرطة الاتحادي، ٢٠١٢) ص. ٣.

(٥١) انظر إعلان برن "Geldwäscherei - Sorgfaltspflicht der Banken greift nicht"، ١٤ أيار/مايو ٢٠١٢. متاح على العنوان التالي www.evb.ch/p25020100.html.

(٥٢) على سبيل المثال، تقرر اتفاقيات الاتحاد الأفريقي ومجلس أوروبا لمكافحة الفساد بالتهديد الذي يشكله الفساد على التمتع بحقوق الإنسان. ولذا، تشير ديباجة اتفاقية الاتحاد الأفريقي لمنع الفساد ومكافحته إلى أن الدول الأطراف تدرك "ضرورة... دعم... تعزيز الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والسياسية طبقاً لأحكام الميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب والصكوك الأخرى ذات الصلة بشأن حقوق الإنسان" (الفقرة الرابعة)، في حين تذكر الفقرة ٤ من المادة ٢ كهدف من أهداف الاتفاقية تعزيز "التنمية الاجتماعية والاقتصادية عن طريق إزالة العقبات التي تحول دون التمتع بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وكذلك الحقوق المدنية والسياسية". وتؤكد اتفاقيتا مجلس أوروبا في ديباجتهما أن الفساد يهدد التمتع بحقوق الإنسان (اتفاقية القانون الجنائي بشأن الفساد، الفقرة الخامسة، واتفاقية القانون المدني بشأن الفساد، الفقرة الخامسة).

و"انشر مدفوعاتك"، و"شبكة العدالة الضريبية"، و"هيئة المعونة المسيحية"، و"الشبكة الأوروبية المعنية بالديون والتنمية"، و"حملة المركز المالي السويسري" ومنظمات أخرى عديدة. وكانت بعض هذه المنظمات نشطة في فرقة العمل المعنية بالتزاهة المالية والتنمية الاقتصادية، وهي اتحاد يضم حكومات ومنظمات للبحث والدعوة ويركز على تحقيق شفافية أكبر في النظام المالي العالمي لفائدة البلدان النامية.

٤٢- وقد عملت بعض المنظمات على تنظيم حملات من أجل تحسين التشريعات والسياسات الوطنية بغية الحد من تدفق الأموال غير المشروعة من البلدان النامية أو على ضمان إعادة الأموال إلى بلدانها الأصلية أو على تقديم المساعدة التقنية للحكومات التي تركز على مكافحة غسل الأموال واسترداد الأموال. فعلى سبيل المثال، يساعد المركز الدولي لاسترداد الأموال التابع لمعهد بازل المعني بالحوكمة في سويسرا السلطات في تعزيز قدراتها على حجز عائدات الفساد وغسل الأموال ومصادرتها واستردادها. وفي سبيل ذلك، يقدم المركز برامج تدريبية ميدانية قُطرية وتفاعلية حُدّد مفهومها وجرى تصميمها من أجل تعزيز مهارات وكفاءات المحققين والمدعين العامين في مجال تحليل القضايا المعقدة للفساد والجريمة المالية وغسل الأموال والتحقيق بشأنها وملاحقة الجناة فيها. ويساعد المركز أيضاً البلدان عن طريق تيسير المساعدة القانونية المتبادلة وإسداء النصيحة لسلطات إنفاذ القانون المعنية في مجال معالجة قضايا معينة لاسترداد الأموال^(٥٣).

٤٣- وفي النرويج، يساعد مركز أوتشتاين لموارد مكافحة الفساد الأخصائيين التابعين للجهات المانحة في التصدي لتحديات الفساد. بمزيد من الفعالية عن طريق ما تقدمه هذه الجهات من دعم إنمائي. ويوفر هذا المركز المواد المناسبة لمكافحة الفساد، بما فيها الأبحاث التطبيقية، عن طريق مركز واسع للموارد قائم على شبكة الإنترنت، ويدير دورات تدريبية داخل البلدان وعلى شبكة الإنترنت بشأن تدابير واستراتيجيات مكافحة الفساد لصالح الوكالات الشريكة ونظرائها^(٥٤).

دال- دور المساعدة والتعاون الدوليين

٤٤- إن إعادة الأموال غير المشروعة بنجاح إلى بلدانها الأصلية ومنع حدوث مزيد من التدفقات المالية الخارجة غير المشروعة هما أمران يتطلبان تضافر جهود المجتمع الدولي.

(٥٣) انظر www.baselgovernance.org/icar/.

(٥٤) انظر www.u4.no/.

ولذلك، فإن اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد وغيرها من الصكوك المتعلقة بالفساد تتضمن جميعها أحكاماً بشأن التعاون الدولي و/أو المساعدة القانونية المتبادلة^(٥٥).

٤٥ - وتجدر الإشارة إلى أن التعاون الدولي من أجل التنمية وكذلك من أجل أعمال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية هو واجب يقع على عاتق جميع الدول. وقد جرى تأكيد مبدأ المساعدة والتعاون الدوليين في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان (المادة ٢٨)؛ وإعلان الحق في التنمية (المادة ٣، الفقرة ٣)؛ والعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية (المادة ٢، الفقرة ١، والمادتان ٢٢ و ٢٣) واتفاقية حقوق الطفل (المادة ٤).

٤٦ - وفي سياق التصدي لتحديات حقوق الإنسان والتنمية التي يطرحها تحويل الموارد من خلال التدفقات المالية غير المشروعة، من المهم الإشارة إلى أن من واجب الدول ضمان احترام الحقوق في الحد الأدنى من العيش للجميع. وبموجب الفقرة ١ من المادة ٢ من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، تتعهد كل دولة طرف بأن تتخذ ما يلزم من الخطوات "بأقصى ما تسمح به مواردها المتاحة" لضمان الأعمال التدريجي للحقوق المكرسة في العهد. ومن المقبول به أن عبارة "مواردها المتاحة" تحيل إلى الموارد الموجودة داخل دولة ما وتلك المتاحة من المجتمع الدولي عن طريق المساعدة والتعاون الدوليين^(٥٦). فضلاً عن ذلك، يجب توجيه المساعدة والتعاون الدوليين نحو إقامة نظام اجتماعي ودولي يتسنى فيه أعمال الحقوق والحريات المنصوص عليها في العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية إعمالاً تاماً.

رابعاً - الأموال غير المشروعة واسترداد الأصول وحقوق الإنسان

٤٧ - بما أن عمل الخبير المستقل بشأن موضوع القرار ٣٨/١٩ ما زال جارياً، فإن هذا الفرع يقدم بعض التعليقات الأولية بشأن آثار عدم إعادة الأموال غير المشروعة إلى بلدانها الأصلية على التمتع بحقوق الإنسان. وسيتضمن التقرير النهائي للخبير المستقل بشأن الموضوع

(٥٥) اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، الفصلان الرابع والخامس؛ واتفاقية الاتحاد الأفريقي لمنع الفساد ومكافحته، المادة ١٩؛ واتفاقية البلدان الأمريكية لمكافحة الفساد، المادة الرابعة عشرة؛ واتفاقية منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي لمكافحة رشوة الموظفين العموميين الأجنب في المعاملات التجارية الدولية، المادتان ٩ و ١٢.

(٥٦) انظر اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، التعليق العام رقم ٣ (١٩٩٠) بشأن طبيعة التزامات الدول الأطراف، الفقرة ١٣.

تحليلاً مفصلاً لتلك الآثار، بالاستناد إلى تجارب عدد من البلدان النامية التي تضررت بشكل بالغ من آفة التدفقات المالية غير المشروعة^(٥٧).

٤٨- ومن المسلم به على نطاق واسع أن الأموال غير المشروعة (بما فيها عائدات الجرائم والفساد وغسل الأموال والتهرب الضريبي) تحوّل وجهة الموارد المخصصة لأغراض التنمية، ومن ثم فهي تقوض جهود الحكومة الرامية إلى توفير الخدمات الأساسية وقدرتها على التقيد

(٥٧) إحدى الحالات الأخيرة التي اشتهرت على نطاق واسع هي حالة زامبيا. فوفقاً لتقرير لمنظمة النزاهة المالية العالمية، خسرت زامبيا في الفترة الممتدة بين عامي ٢٠٠١ و ٢٠١٠ مبلغ ٨,٨ بلايين دولار أمريكي جراء التدفقات المالية غير المشروعة، وتعزى خسارة ٤,٩ بلايين دولار من هذا المبلغ إلى الغش في الفوترة التجارية. ويشكل هذا مبلغاً ضخماً بالنسبة إلى بلد نام فقير تبلغ ديونه الخارجية ٢,٥ بلايين دولار، ويأتي من حيث مؤشر التنمية البشرية في المرتبة ١٦٤ من بين ١٨٧ بلداً. وفي عام ٢٠١١، بلغ الناتج المحلي الإجمالي لزامبيا ١٩,٢ بليون دولار، في حين بلغ نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي ٤١٣ دولار. وجمعت الحكومة إيرادات بلغ مجموعها ٤,٣ بلايين دولار. لكن التدفقات المالية الخارجة غير المشروعة استنزفت موارد البلد اللازمة للتنمية الاقتصادية والاستثمار في المجال الاجتماعي. وتعني هذه الخسارة أيضاً أن على الحكومة الاقتراض من مصادر خارجية. وفي عام ٢٠١٢، أصدرت الحكومة سنداً للخزينة بالعملة الأجنبية (يوروبوند) بقيمة ٧٥٠ مليون دولار مما رفع ديون البلد الخارجية من ١,٦ بليون دولار إلى ما يقارب ٢,٥ بليون دولار. وحديث بالذكر أن هذه التدفقات الخارجة غير المشروعة تأتي في مقدمة التدفقات الخارجة الناتجة عن تهرب الشركات بشكل قانوني من الضرائب، وذلك بالأساس عن طريق الغش في أسعار التحويل في قطاع التعدين. وحسبما أفاد به نائب وزير المالية في زامبيا، ملس سامبا، هناك خسارة تبلغ بليون دولار سنوياً بسبب التهرب الضريبي للشركات المتعددة الجنسيات التي تعمل في زامبيا. ومن بين جميع الشركات الكبرى المتعددة الجنسيات التي تصدر النحاس وغيره من المعادن من زامبيا، لم تسجل رسمياً سوى "واحدة أو اثنتان" ألما حققت أرباحاً، وبالتالي فإن تلك الشركات لا تدفع أي ضريبة من الضرائب المفروضة على الشركات. وتقيد التقديرات بأن التشريعات التي تنظر فيها الحكومة حالياً من أجل سد ثغرات التهرب الضريبي للشركات وتجرم الإبلاغ الكاذب، سوف تمكن الحكومة من تحصيل مبلغ ١,٥ بليون دولار سنوياً. ومن شأن هذا أن يحقق زيادة في الإيرادات الوطنية بنسبة ٣٥ في المائة والسماح بالاستثمار الذي تشتد إليه الحاجة في التعليم والصحة والبنى التحتية. انظر Sarah Freitas, "What Billions in Illicit and Licit Capital Flight Means for the People of Zambia" فرقة العمل المعنية بالنزاهة المالية والتنمية الاقتصادية، ١٣ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٢، متاح على العنوان التالي: [www.financialtaskforce.org/2012/12/13/what-billions-in-illicit-and-licit-capital-](http://www.financialtaskforce.org/2012/12/13/what-billions-in-illicit-and-licit-capital-flight-means-for-the-people-of-zambia) "Zambia must launch copper mining flight-means-for-the-people-of-zambia" وهيئة المعونة المسيحية mining-tax-proce-christian-aid-partner-1802.aspx، ١٨ شباط/فبراير ٢٠١١، متاح على الموقع التالي: [www.christianaid.org.uk/pressoffice/pressreleases/February-2011/zambia-launch-copper-blowing-the-whistle:](http://www.christianaid.org.uk/pressoffice/pressreleases/February-2011/zambia-launch-copper-blowing-the-whistle) وهيئة المعونة المسيحية *Time's Up for Financial Secrecy* (لندن، هيئة المعونة المسيحية، أيار/مايو ٢٠١٠) ص. ٢٣، متاح على العنوان التالي: www.christianaid.org.uk/images/blowing-the-whistle-caweek-report.pdf و Matthew Hill "Zambia Says Tax Avoidance Led by Miners Costs \$2 Billion a Year", Bloomberg News، ٢٥ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٢، متاح على الموقع التالي: www.bloomberg.com/news/2012-11-25/zambia-says-tax-avoidance-led-by-miners-costs-2-billion-a-year.html.

بالتزاماتها في مجال حقوق الإنسان^(٥٨). ويؤدي تحويل الموارد جراء التدفقات المالية غير المشروعة وعدم إعادة هذه الأموال إلى بلدانها الأصلية إلى خفض "أقصى الموارد" المتاحة للبلدان الأصلية من أجل أعمال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية إعمالاً تاماً. ويشعر الفقراء بأثر ذلك أكثر من غيرهم.

٤٩ - ولعدم إعادة الأموال غير المشروعة إلى بلدانها الأصلية أثر أيضاً على سيادة القانون في البلد الأصلي. وحيثما تكون الحوافز والفرص المتاحة لتصدير الثروة غير المشروعة كبيرة، يكون الضرر اللاحق بسيادة القانون عرضة للتفاقم على الأرجح. وقد أُشير إلى أن "إمكانية إخفاء رأس المال غير المشروع في الملاذات الضريبية على نحو آمن يشكل حافزاً مباشراً للفساد وغيره من الأنشطة غير المشروعة مثل الغش في أسعار التحويل. ويؤدي ذلك إلى التقليل من فرص الكشف عن هذا الغش، ومن ثم تحقيق زيادة في الإيرادات المحتملة"^(٥٩). وعندما تكون شريحة من النخبة السياسية قادرة على مراكمة الثروات من خلال التدفقات الخارجة غير المشروعة أو رغبة في ذلك، تتفاقم أوجه التفاوت الاقتصادي وتضعف الحوافز على تعزيز الوكالات الضريبية وسلطات التحقيق المنوطة بدوائر لشرطة واستقلالية الجهاز القضائي وخدمات مراجعة الحسابات العامة. وهذه مشكلة بالأخص في البلدان النامية التي تعاني محدودية الموارد عند إنشاء مؤسسات مهياة بعناية ومستقلة من أجل معالجة مسائل معقدة من قبيل الغش في أسعار التحويل.

٥٠ - ومن المهم النظر إلى جهود استرداد الأصول كجزء من عدة جهود يتعين على الدول بذلها بغية التقيد بالتزاماتها في مجال حقوق الإنسان. ومثلما أكدت مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان في دراستها المتعلقة بهذا الموضوع، "تنطبق هذه الالتزامات على البلدان التي هي منشأ الأموال المتأتية من مصدر غير مشروع والبلدان المتلقية لها على السواء بالنظر إلى مبدأ التعاون والمساعدة الدوليين من أجل إعمال حقوق الإنسان، ولا سيما الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية" (A/HRC/19/42، الفقرة ٢٤).

٥١ - وفضلاً عن ذلك، فإن أي نهج قائم على حقوق الإنسان لاسترداد الأصول يجب أن يبحث الآثار السياسية المتصلة باستخدام الأموال غير المشروعة المعادة. وقد أشارت مبادرة "ستار" إلى أن استخدام الأصول المعادة هو قرار سيادي للبلد الذي استرد ممتلكاته المسروقة.

(٥٨) انظر على سبيل المثال A/HRC/19/42، فجميع الصكوك القانونية الدولية التي تعالج مسألة الفساد تقر بأن هذه الآفة تقوض التنمية الاقتصادية.

(٥٩) انظر، Mick Moore, "The Practical Political Economy of Illicit Flows" in Peter Reuters (ed.), *Draining Development*, p. 474.

لكن دراسة بشأن إدارة الأصول المعادة، خلصت إلى أن "البلدان التي أخذت بسياسة الانفتاح والشفافية في تصميم ترتيبات إدارة الأصول المعادة قد استفادت من هذا النهج"^(٦٠).

٥٢- ويؤيد الخبير المستقل هذا الرأي. وحسب تقديره، يشكل احترام مبادئ حقوق الإنسان المتمثلة في الشفافية والمساءلة والمشاركة والتفكير بها عاملاً أساسياً في ضمان الاستخدام الرشيد للأموال غير المشروعة المعادة. ويؤيد أيضاً الرأي الوارد في دراسة المفوضية السامية لحقوق الإنسان القائل بأنه "لا يمكن اتخاذ القرارات المتعلقة بتخصيص الموارد خلف أبواب موصدة بل على نحو علني وصريح مع إيلاء الاهتمام الواجب لطلبات المجتمع المدني. وفي بعض الحالات ينتهي الافتقار إلى الشفافية والمشاركة في قرارات التخصيص باستخدام الأصول المستردة في أغراض تختلف عن الأغراض التي تصبو إليها مبادئ حقوق الإنسان (A/HRC/19/42، الفقرة ٣٠). ومثلما أكدت الدراسة، فيما "أن الموارد المستردة ليست موارد يمكن التنبؤ بها أو إيرادات عامة مدرجة في الميزانية، فإن على الدول أن تخصص هذه الموارد وفقاً لالتزامها بتكريس أقصى ما هو متاح من الموارد لإعمال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. ويشكل ذلك نقطة انطلاق نحو التدابير التي يتعين اتخاذها فيما يتعلق بالأموال المعادة إلى بلدانها الأصلية" (المرجع نفسه، الفقرة ٢٨).

٥٣- ومن الجدير بالذكر في هذا الصدد أن المقرر الخاص المعني بالحقوق في التعليم قد شدد مؤخراً على أن إعادة الاتحاد الأوروبي الأموال غير المشروعة المجمدة من شأنه أن يتيح لتونس فرصة لضمان وتحسين إعمال الحق في التعليم^(٦١). وفي البلدان التي تمر بمرحلة انتقالية، فإن الأصول غير المشروعة المعادة قد تساعد الدول أيضاً على الوفاء بالتزاماتها المتعلقة بتقديم تعويضات لضحايا انتهاكات حقوق الإنسان في نظام سابق^(٦٢). وإذا لم تكن الأصول المستردة حلاً شاملاً لمشكلة تمويل مبادرات العدالة الانتقالية وبرامج التعويض، فقد استخدمت على سبيل المثال في بيرو لأغراض مكافحة الفساد وتدابير العدالة الانتقالية، بما فيها البحث عن الحقيقة وتقديم تعويضات^(٦٣). وهذا هو الحال بالأخص عندما تكون

(٦٠) انظر StAR Initiative, *Stolen Asset Recovery – Management of returned assets: Policy considerations* (واشنطن العاصمة، ٢٠٠٩) ص. ١١.

(٦١) المقرر الخاص المعني بالحقوق في التعليم، "Restitution de fonds à la Tunisie: une chance unique pour l'éducation"، نشرة صحفية، ٢١ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٢. متاحة على العنوان التالي: www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=12907&LangID=E.

(٦٢) انظر مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان، *Rule-of-law tools for Post-Conflict States: Reparations programmes* (نيويورك وجنيف، ٢٠٠٨). متاح على العنوان التالي: www.ohchr.org/Documents/Publications/ReparationsProgrammes.pdf.

(٦٣) بحجة أنه ينبغي للعدالة الانتقالية أن تتعامل بشكل أقوى مع الفساد والجرائم الاقتصادية. انظر، من بين منشورات أخرى، Ruben Carranza, "Plunder and Pain: Should Transitional Justice Engage with

الأموال غير المشروعة المعادة آتية من أصول يتحكم فيها أشخاص معرضون سياسياً يدعى أنهم كانوا مسؤولين بشكل مباشر أو غير مباشر عن انتهاكات لحقوق الإنسان ارتكبت فيما مضى، بما فيها انتهاكات الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

٥٤ - وحسب دراسة طلب إجرائها البرلمان الأوروبي، هناك إطار تنظيمي شامل للاتحاد الأوروبي بشأن الكشف عن عائدات الجريمة المنظمة في الاتحاد الأوروبي وتعقبها وحجزها ومصادرتها. لكن تطبيق هذا الإطار التنظيمي يجري ببطء. وفضلاً عن ذلك، لا توجد أي لائحة تنظيمية متعلقة بإعادة استخدام الأصول المصادرة في المجال الاجتماعي وليس لدى معظم الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي أي أحكام بشأن استخدام الأصول المصادرة لصالح المجتمع المدني ولأغراض اجتماعية^(٦٤).

٥٥ - ولحقوق الإنسان أيضاً صلة بحجز وتجميد عائدات الفساد أو الأنشطة الإجرامية الأخرى. وحدير بالذكر في هذا الصدد أن بعض أحكام اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد كانت محل اعتراض لاعتبارات تتعلق بحقوق الإنسان. فالفقرة ٨ من المادة ٣١ من الاتفاقية تنص على أنه يجب على الجاني أن يبين المصدر المشروع ليس فقط للعائدات التي يدعى أنها متأتية من الجريمة بل للممتلكات الأخرى الخاضعة للمصادرة أيضاً. غير أن دراسة المفوضية السامية لحقوق الإنسان تذكر أنه "خضعت أحكام مماثلة للتحليل في إطار مجموعة سوابق تحدد الشروط التي يتعين مراعاتها من أجل عدم انتهاك الحق في المحاكمة وفقاً للأصول. وتبين هذه السوابق أن الحق في افتراض البراءة حتى تثبت الإدانة ليس حقاً مطلقاً، وأن القرائن القانونية في القانون الجنائي لا تشكل في حد ذاتها تقييداً لهذا الحق ما دامت الدول تراعي أهمية ما هي بصددته وتحترم حقوق الدفاع" (A/HRC/19/42، الفقرة ٤٦).

٥٦ - وأخيراً، ينبغي ألا تكون التدفقات المالية غير المشروعة شاغلاً من شواغل حقوق الإنسان للدول فقط. فإذا كان على الدول الواجب الأساسي المتمثل في احترام حقوق الإنسان وحمايتها وإعمالها، فإن المبادئ التوجيهية بشأن الأعمال التجارية وحقوق الإنسان تقتضي من المؤسسات التجارية "أن تتجنب التسبب في الآثار الضارة بحقوق الإنسان أو المساهمة فيها من خلال الأنشطة التي تضطلع بها، وأن تعالج هذه الآثار عند وقوعها" (المبدأ التوجيهي ١٣). وإن المؤسسات التجارية التي تساهم، من خلال الغش في أسعار السلع المحولة أو التهريب الضريبي أو الفساد، في تدفقات مالية كبيرة غير مشروعة وتقوض قدرة الدول على أن تحقق بشكل تدريجي هدف إعمال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية

Corruption and Economic Crimes?" *The International Journal of Transitional Justice*, vol. 2, No. 3 (2008), pp. 310-330.

(٦٤) انظر البرلمان الأوروبي، *The need for new EU legislation allowing the assets confiscated from criminal organisations to be used for civil society and in particular for social purposes* (بروكسل، ٢٠١٢).

والثقافية إعمالاً تاماً، هي مؤسسات تتسبب في آثار ضارة لحقوق الإنسان. وهذا هو الحال بوجه خاص عندما تعمل هذه المؤسسات في دول تواجه صعوبات في الوفاء بالحد الأدنى من الالتزامات الأساسية في مجال حقوق الإنسان. وينطبق الأمر نفسه على مؤسسات تقديم الخدمات الاستعمانية وخدمات الشركات والمصارف التجارية التي لا تفي بمعايير العناية الواجبة الأساسية عند تقديم الخدمات أو المساعدة في غسل الأموال غير المشروعة أو إخفائها في المراكز المالية الخارجية.

خامساً - الخطوات المقبلة

٥٧ - سيواصل الخبير المستقل، خلال الأشهر القليلة المقبلة، جمع المعلومات لأغراض إعداد الدراسة التي طلبها المجلس. وبالنظر إلى تعقيد الموضوع وندرة البيانات التجريبية بشأن حقوق الإنسان والأبعاد الإنمائية للتدفقات المالية غير المشروعة، يرى الخبير المستقل أنه لن يكون بإمكانه إعداد دراسة شاملة إلا بعد إجراء مشاورات مستفيضة مع جميع الجهات صاحبة المصلحة، بما فيها الدول وهيئات الأمم المتحدة ووكالاتها، وكيانات دولية وإقليمية أخرى عاكفة على التصدي للتحويلات غير المشروعة المصدر أو دعم استرداد الأصول المسروقة وإعادةها إلى بلدانها الأصلية. وبشكل خاص، ينوي الخبير المستقل عقد مشاورات بين خبراء بشأن الموضوع يشارك فيها خبراء من جميع المناطق. وفي هذا الصدد، حدد مجموعة أساسية من الخبراء. ولذا، يطلب الخبير المستقل من المجلس النظر في إمكانية تخصيص ما يكفي من الموارد لهذا النشاط الذي يعتبره جزءاً مهماً من جهوده التي يبذلها لإنجاز ولايته المحددة في القرار ٣٨/١٩^(٦٥).

٥٨ - ويأمل الخبير المستقل، في حدود ما تسمح به الموارد، عقد اجتماع الخبراء واستكمال التقرير لتقديمه إلى المجلس في أقرب وقت ممكن.

(٦٥) في أيلول/سبتمبر ٢٠١٢، أجرى الخبير المستقل ترتيبات لعقد اجتماع خبراء بشأن موضوع الأموال غير المشروعة وحقوق الإنسان لاستخلاص المعلومات اللازمة من أجل الدراسة المطلوبة في القرار ٣٨/١٩، بحيث تبرز التجارب الإقليمية المتعلقة بآثار عدم إعادة الأموال غير المشروعة إلى بلدانها الأصلية على أعمال حقوق الإنسان في تلك البلدان. لكن الاجتماع ألغي لأسباب منها عدم كفاية الموارد التي كان بإمكان المفوضية السامية لحقوق الإنسان أن ترصدها له. ويبدو أن عدم ورود طلب صريح في القرار ٣٨/١٩ بشأن إجراء هذه المشاورة، هو ما أدى إلى عدم توشيح البيان عن الآثار المترتبة في الميزانية البرنامجية مثل هذا النشاط. وحسب البيان المتعلق بالآثار المترتبة في الميزانية البرنامجية، لا يتطلب إعداد الدراسة المطلوبة في القرار ٣٨/١٩ سوى استشارات لمدة ثلاثة أشهر "من أجل مساعدة الخبير المستقل في الجوانب الفنية للبحث" و"خدمات المؤتمرات لترجمة الدراسة".

سادساً - الاستنتاجات

٥٩ - يؤكد حجم التدفقات المالية غير المشروعة الناتجة عن الجريمة والفساد والاختلاس والتهرب الضريبي ونموها، فضلاً عن انعكاساتها الاجتماعية والاقتصادية، ضرورة اتخاذ الإجراءات السياسية الصارمة القادرة ليس فقط على تقليص هذه التدفقات بل ضمان قدرة البلدان الأصلية أيضاً على استخدام أقصى الموارد المتاحة من أجل أعمال حقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وفقاً للالتزامات المقطوعة بموجب صكوك حقوق الإنسان الدولية ذات الصلة.

٦٠ - ولوضع استراتيجيات فعالة من أجل التصدي لمشكلة الأموال غير المشروعة وضمان إعادتها إلى بلدانها الأصلية، من المهم فهم أساليب التدفقات المالية غير المشروعة وقنواتها، ومعرفة البلدان التي تأتي منها هذه التدفقات والتي تُحفظ فيها، وكذلك الصكوك القانونية القائمة وغيرها من المبادرات المصممة لكبح هذه التدفقات. وقد تضمن هذا التقرير المؤقت، المقدم عملاً بالقرار ٣٨/١٩ لمجلس حقوق الإنسان، لمحة عامة عن هذه القضايا. وسيتناول التقرير النهائي الذي سيعده الخبير المستقل عن هذه المسألة بالتفصيل أثر عدم إعادة الأموال غير المشروعة إلى بلدانها الأصلية على التنمية وعلى أعمال حقوق الإنسان، وسيقدم توصيات بشأن استراتيجيات مكافحة التدفقات المالية غير المشروعة ليتسنى تسخير أقصى الموارد المتاحة من أجل أعمال جميع حقوق الإنسان إعمالاً تاماً.

٦١ - ويتطلع الخبير المستقل إلى مواصلة مشاوراته وحواره مع جميع الجهات صاحبة المصلحة من أجل استخلاص المعلومات الكافية لإجراء دراسة شاملة بشأن هذه المسألة المهمة على النحو الذي طلبه المجلس.