مكافحة الفساد

السياسة الخارجية الأمريكية و حاله أوكرانيا

مكافحة الفساد السياسة الخارجية الأمريكية و حاله أوكرانيا

فؤاد درويش

مكافحة الفساد

السياسة الخارجية الأمريكية

وحالة أوكرانيا

(٢٠٠١- ٢٠١٤)

تأليف

فـؤاد درويـش

إهـداء

إلى

النور الذي ينير طريقي ..... أبي

مُعلمتي الأولى ..... أمي

رفيقة الدرب التي هوَّنت عليَّ كل صعب..... زوجتي

من شدَّ أزري وشاركني في أمري ..... أخي

إلى

روح معلمي وصديقي الأستاذ جمال سعد حامد

إلى

كل من اجتهد في سبيل مكافحة الفساد في هذا العالم

شكر

إن هذا العمل لم يكن ليصـــدر دون ما حظيت به من معاونة مخلصــة من العديد من الأســاتذة والأصــدقاء الذين قدموا النصــح والعون والتشــجيع لي. ولذا، ودون ترتيب، أود تسـجيل شـكري لكل من:

د. محمد كمال، أستاذي والمشرف على رسالة الماجستير التي هي النواة الأولى لهذا الكتاب، وكل من د. محمود إسماعيل والسفير د. خير الدين عبد اللطيف، عضـوَي لجنة المناقشـة التي سـاهمت بآرائها في تطوير الأفكار وضبطها.

أشـــكر من عميق قلبي مجموعتي الدراســـية على معاوناتهم وتحفيزهم ومناقشـاتهم الثرية والغزيرة ومراجعاتهم نسـخاً أولية من هذا العمل, وأخص بالشـــكر د. محمد شـــاكر، والســـيد حازم عمر، والسيدة ريهام رضا.

أشكر وأقدِّر المخرج السينمائي أحمد فؤاد درويش على مناقشاته الثرية وتشجيعه المستمر، والذي دونه ما صدر هذا العمل.

كما أشـــكر المهندس الفنان الموهوب علاء الدين الجندي على إهدائي غلاف كتابي الأول ودعمه المخلص والدءوب.

المقدمة

يحدوني الأمل، وإصـــداري الأول بين يدي القارئ، أن يحظى بإعجابه، وأن يستمتع بقراءته، وأن يمثل هذا الكتاب إضافة معرفية، من خلال عرض تطور إحدى أدوات السـياسـة الخارجية والمتمثلة في مكافحة الفساد، وشرح استخداماتها في مجال العلاقات الدولية.

وإني على مدى أكثر من عشـر سـنوات وأنا منكبٌّ، فكراً وقولاً وعملاً، على دراسـة العلاقات الدولية وتداخلها مع إشـكالية مكافحة الفسـاد، والتي تتزايد أهميتها في مصـر والعالم. وقد اهتممت بدراسـة «أبعاد السـياسـة الأمريكية تجاه مكافحة الفسـاد»، متخذاً من حالة دولة أوكرانيا نموذجاً لتجليات السـياسـة الأمريكية، منذ عام 2001، وإذ يضـــيف الكتاب دراســـة جديدة إلى المكتبة العربية في مجال مكافحة الفســـاد (علمياً) فإنه يُعرّف القارئ بالســـياســـة الخارجية الأمريكية تجاه قضية مكافحة الفساد وأوكرانيا (عملياً).

الفصـــل الأول يعرض النظام العالمي لمكافحة الفســـاد وكيفية تناول قضية مكافحة الفساد كإحدى قضايا السياسة الخارجية.

وفي الفصل الثاني نقدم نظام مكافحة الفساد في الولايات المتحدة،

وما يشـمله من اسـتراتيجيات وتشـريعات وأجهزة صـنع القرار. وفي الفصـل الثالث نقدم مكافحة الفسـاد في السـياسـات الخارجية الأمريكية تجاه أوكرانيا، والتطورات الأخيرة للعلاقات الأمريكية الأوكرانية، حيث تُعد ظاهرة الفســـاد واحداً من أخطر التحديات التي تواجه المجتمع الدولي في ســـعيه لتحقيق التنمية البشـــرية والتطور الاجتماعي والاقتصادي والسياسي وضمان استقرار المجتمعات[١]، وهو ما دفع المجتمع الدولي إلى بلورة مجموعة من الأُطُر السـياسـية والقانونية الدولية بهدف مكافحة الفسـاد بفاعلية ضـمن أطر التعاون والتكامل الدوليين، ودون المسـاس بالسـيادة الوطنية للدولة[٢]. وقد أضـحت دراسـة سـياسـات القوى العظمى في النظام العالمي الجديد، وتحديداً

١- تتعدد الآثار السلبية الناجمة عن الفساد، حيث تشير العديد من الدراسات إلى أن الفســـاد يقوّض الديمقراطية والحكم الرشـــيد، ويؤدي إلى انتهاكات حقوق الإنسان وتشويه الأسواق، كما أنه يسمح بازدهار الجريمة المنظمة والإرهاب وغيرها من الأخطار التي تهدد أمن الإنسان. لمزيد من التفاصيل انظر:

Lambsdorff ،Johann Graf ،(2006) "Causes and Consequences of Corruption:
What Do We Know from a Cross-section of Countries?" in Susan Rose-Ackerman (ed.) International Handbook of the Economics of Corruption ،Edward Elgar Press ،pp. 3-51.

٢- أحمد عبد الله ســـعود الفارس: تجريم الفســـاد في اتفاقية الأمم المتحدة (رسالة ماجستير، الرياض، جامعة نايف، كلية الدراسات العليا، ٢٠٠٨)، ص ١٨.

الولايات المتحدة الأمريكية، محل اهتمام العديد من الأدبيات العلمية، نظراً لما تمتلكه من إمكانات وقدرات سياسية واقتصادية وعسكرية تؤهلها لتكون لاعباً مؤثراً في النظام الدولي وقضاياه المختلفة، لا سيما مكافحة الفساد.

وعلى أثر ما طرأ على ممارسات الفساد من تطورات في ظل العولمة جعلها تتعدى الحدود الوطنية[1] وتأكُّد المجتمع الدولي من أهمية التمسك بمبادئ الحكم الرشيد، سعت الولايات المتحدة للتصدي لتلك الظاهرة من خلال العديد من التشريعات والمبادرات. وهذه السياسة قد أكّد عليها الرئيس الأمريكي «باراك أوباما» في خطاباته المختلفة، حيث يشير «أوباما» إلى أن: « ***أمريكا لن تسعى إلى فرض أي نظام حكم على أي دولة أخرى، ما سنفعله هو زيادة المساعدة للأفراد والمؤسسات التي تتحمل مسئوليتها، مع التركيز على دعم الحكم الرشيد، ولقد وجهت حكومتي بإيلاء اهتمام أكبر للفساد في تقرير حقوق الإنسان، فينبغي أن يكون للناس في كل مكان الحق في بدء عمل تجاري أو الحصول على***

١- تشير ديباجة اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد إلى أن «الفساد لم يعد شأناً محلياً، بل هو ظاهرة عبر وطنية تمس كل المجتمعات والاقتصادات». لمزيد من التفاصيل انظر: الديباجة، اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد (نيويورك، الأمم المتحدة، ٢٠٠٤) ص٥.

التعليم دون دفع رشوة. لدينا مسئولية لدعم أولئك الذين يعملون على تحقيق ذلك وعزل أولئك الذين لا يعملون، وهذا هو بالضبط ما ستفعله الولايات المتحدة»[١].

وقد اعتبرت إدارات الولايات المتحدة الأمريكية المتعاقبة أن مكافحة الفساد من العناصر المهمة لحماية المصالح الأمريكية في إطار المنظور الاستراتيجي[٢]. وأصبحت تلك القضية من أولويات السياسة الخارجية الأمريكية منذ السبعينات من القرن العشرين، وهو ما برز جلياً من خلال المبادرات والجهود الأمريكية الدولية المختلفة لمكافحة الفساد. كما تبنّت الولايات المتحدة مجموعة من القوانين بهدف مكافحة الفساد على المستوى الدولي، وفي مقدمتها قانون المساعدات الخارجية The Foreign Assistance Act لعام ١٩٦١[٣]، وقانون الممارسات الأجنبية الفاسدة

1- President Obama's speech on Middle East and US policy in the region ،at the State Department in Washington DC ،19 May 2011.

2- Joseph S. Nye Jr ،the Paradox of American Power ،(New York: Oxford University Press ،2002) ،P.147.

3- Dianne E. Rennack ،Susan G. Chesser ،Foreign Assistance Act of 1961: Authorizationsand Corresponding Appropriations ،CRS Report for Congress ،July 29 ،2011 ،P.12.

Foreign Corrupt Practices Act (FCPA)[1]، وغيرها من القوانين[2]. ومن ناحية أخرى سعت الولايات المتحدة إلى تعزيز الجهود الدولية لمكافحة الفساد، حيث وقّعت الولايات المتحدة وصدّقت على اتفاقية البلدان الأمريكية لمكافحة الفساد، واتفاقية منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي. كما شجعت الولايات المتحدة تنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد United Nations Convention against Corruption (UNCAC)[3] من خلال مؤسساتها وبرامجها ومبادراتها المختلفة في النطاق الدولي[4].

1-The Criminal Division of the U.S. Department of Justice and the Enforcement Division of the U.S. Securities and Exchange Commission ،A Resource Guide To TheU.S. Foreign Corrupt Practices Act ،(New York: FCPA Unit ،2012) ،PP.10-48.

٢- تلا ذلك إصدار قوانين: التدليس البريدي والبرقي Mail and Wire (Fraud)، وقانون السفر (Travel Act)، وقانون العائدات الداخلية (Internal Revenue Code)، وقانون مكافحة غسل الأموال (Money Laundering Control Act).

3-United Nations Convention against Corruption,Adop. 31/10/2003,EIF 14/12/2005 ،UNTS 42146 ،VOl. 2349 ،NewYork ، 2007,41-437.

4-David M. Luna ،Combating Global Corruption (FCPA Enforcement) ،the Georgetown Journal ofInternational Law ، March 2010 ،P.6 ،P.14.

ونظراً لما تمثله السياسة الخارجية الأمريكية تجاه مكافحة الفساد من أهمية في إنجاح الجهود الدولية للقضاء على ظاهرة الفساد على المستوى الدولي، تأتي الدراسة لتتناول أبعاد وملامح السياسة الخارجية الأمريكية تجاه مكافحة الفساد.

تتمثل المسألة هنا في بحث وتحليل أبعاد وملامح السياسة الخارجية الأمريكية تجاه مكافحة الفساد منذ ٢٠٠١، مع محاولة الوقوف على مستقبل تلك السياسة وحدود توظيفها لخدمة المصالح الأمريكية في تعاملها مع الأنظمة السياسية المختلفة بالعالم، ومن ثَمّ فإن السؤال الرئيسي الذي يدور حوله الكتاب يتمثل فيما يلي: **ما أبعاد السياسة الخارجية الأمريكية تجاه مكافحة الفساد؟**

تسعى جهود الكاتب للإجابة عن تساؤل رئيسي يشكل جوهر المشكلة البحثية، ويتمثل في «السعي للوقوف على أبعاد السياسة الخارجية الأمريكية لمكافحة الفساد، مع التركيز على الفترة منذ عام ٢٠٠١، ولمعرفة لماذا تبنّت الولايات المتحدة هذه السياسة، وإلى أي مدى نجحت في تحقيق أهدافها؟»، وهنا تفرض علينا عدة أسئلة الإجابة عنها من خلال تتبع الفكرة، أهمها:

١-ما محددات السياسة الخارجية الأمريكية تجاه مكافحة الفساد، وما الأدوار والجهود الأمريكية لمكافحة الفساد؟

٢-ما تطورات السياسة الخارجية الأمريكية تجاه مكافحة الفساد؟

٣- ما انعكاسات السياسة الأمريكية على مكافحة الفساد على المستوى الدولي؟

٤-كيف تستخدم الولايات المتحدة مكافحة الفساد كأداة لتنفيذ سياستها الخارجية في أوكرانيا؟

يركز الكتاب على الفترة من عام ٢٠٠١، نظراً لأهميتها، حيث شهدت تغيّراً في القيادة السياسية للولايات المتحدة، وتعاقب على رئاسة الولايات المتحدة خلالها ثلاثة رؤساء يمثلون التوجهات الفكرية والسياسية المختلفة بالولايات المتحدة، بدءاً بجورج دبليو بوش (٢٠٠١-٢٠٠٨)، مروراً بالرئيس باراك أوباما (٢٠٠٩- ٢٠١٧) وصولاً للرئيس دونالد ترامب (٢٠١٨ - ٢٠٢١). كما شهدت تلك الفترة أيضاً وقوع أحداث الحادي عشر من سبتمبر ٢٠٠١، بما أحدثته من تغيرات في السياسة الخارجية الأمريكية تجاه القضايا المختلفة، لا سيما مكافحة الفساد، وشهدت الفترة نفسها كذلك الأزمة المالية العالمية التي

أكدت أن ممارسات الفساد المحلية يمكن أن تمتد آثارها إلى جميع دول العالم، ووجود العديد من الظواهر السياسية شديدة الارتباط بالسياسة الخارجية الأمريكية تجاه مكافحة الفساد، لا سيما حالات دول الربيع العربي وأحداث أورومیدان في أوكرانيا.

كما أن الولايات المتحدة وأوكرانيا محوران مهمان للبحث، حيث اختار الكاتب هاتين الدولتين نظراً لأهميتهما، فالولايات المتحدة هي الدولة الأكثر تأثيراً في العالم، بينما وقع اختيار الكاتب على أوكرانيا لتناولها بدراسة الحالة، وحيث إن أوكرانيا، بما مرت به من ظروف سياسية واقتصادية خلال الفترة الماضية، نموذج واضح لأثر السياسة الخارجية الأمريكية في خلق وتحفيز التحولات السياسية والاقتصادية في الدول محل الاهتمام.

إجمالاً، يهدف الكتاب إلى تحقيق عدة أهداف، لعل من أهمها:

١- تفهُّم النظام العالمي لمكافحة الفساد وعلاقته بالسياسة الخارجية لدول العالم.

٢- الوقوف على محدّدات السياسة الخارجية الأمريكية تجاه مكافحة الفساد.

٣- رصد وتحليل طبيعة وأبعاد ومكونات السياسة الخارجية الأمريكية تجاه مكافحة الفساد.

٤- الوقوف على نتائج استخدام السياسة الخارجية الأمريكية في مجال مكافحة الفساد تجاه دولة أوكرانيا.

يندرج هذا الكتاب ضمن حقل الأدبيات المعنية ببحث وتحليل مكافحة الفساد، استناداً إلى متغير السياسة الخارجية الأمريكية. ويؤصّل لنظريات السياسة الخارجية للقوى الكبرى من خلال عرض مكونات السياسة الخارجية الأمريكية وأسلوب عملها. وتضيف الدراسة بحثاً جديداً إلى المكتبة العربية في مجالَي دراسات مكافحة الفساد والسياسة الخارجية الأمريكية.

يقدم الكتاب إطاراً تحليلياً لصانع ومتخذ القرار المصري والعربي في إطار تعامله مع السياسة الخارجية الأمريكية لمكافحة الفساد، كما يطرح بعض التصورات التي تمكننا من الاستفادة من السياسة الخارجية الأمريكية في إطار مكافحة الفساد، بهدف تطوير السياسة الخارجية لمصر والدول العربية، وذلك من خلال تفهُّم سياستها بما يتيح – مستقبلاً – وضع سيناريوهات لأفضل أسلوب للتعامل معها.

ويأتي هذا الكتاب لرصد وتحليل الدور الذي تضطلع به الولايات المتحدة الأمريكية في مكافحة الفســـاد، وبالتالي فإن الموضـــوع يُعد مدخلاً لفهم النظام الإقليمي والدولي الحالي، والتعرف على بعض جوانب الســياســة الخارجية للقوى الكبرى تجاه قضية مكافحة الفساد ودولة أوكرانيا.

ختـامـاً.. أتمنى، وكلي أمـل، أن نحظى بتقـدير من القـارئ المتخصـص، وباهتمام من القارئ غير المتخصـص، وأن يسـتفيد القرّاء والباحثون في مجالَي مكافحة الفســـاد والعلاقات الدولية بهذا الجهد.

الأدبيات السابقة

لقد قام العديد من المفكرين ببذل جهد وفير في تقديم تصـــور ورصـد لطبيعة وأبعاد وتوجهات السـياسـة الخارجية الأمريكية تجاه العديد من القضـــايا، حيث إن هناك وفرة في الدراســـات والأبحاث التي أُجريت في هذا الإطار، فقد صدرت الكتب، ونُشرت المقالات والدراسـات حول هذا الموضـوع. وشـملت الدراسـات جوانب مختلفة من السـياسـة الخارجية الأمريكية تجاه القضـايا المختلفة، كحقوق الإنســان والتحوّل الديموقراطي وحماية البيئة والإرهاب والانتشـــار النووي، إلا أن مراجعة دقيقة لتلك الدراسات من قبَل الكاتب كشفت عن محدودية في الدراســـات التي تناولت، أو حتى تعرضـــت، لموضـوع الدراسـة حالياً أو في فترات زمنية سابقة. ويمكن تصـنيف الدراسـات السـابقة ذات الصـلة بالموضـوع إلى نمطين، وذلك على النحو التالي:

- الدراسات التي تدرس موضوع الفساد وتأثيراته الدولية.
- الدراســـات التي تهتم بتحليل أبعاد الســـياســـة الخارجية الأمريكية تجاه مكافحة الفساد.

الدراسات التي تدرس موضوع الفساد وتأثيراته الدولية

تجدر الإشارة إلى أنه قد قام العديد من الباحثين ببذل جهد وفير في تقديم تصوُّر ورصد لمشكلة الفساد وتأثيراتها المختلفة والجهود الدولية لمكافحتها، حيث إن هناك وفرة في الدراسات والأبحاث التي أُجريت حول مشكلة الفساد وتداعياتها وسبل مكافحتها على المستويات المحلية والإقليمية والدولية، فقد صدرت الكتب، ونُشرت مئات المقالات حول هذا الموضوع في الدوريات والصحف، وتضمّنت الكتابات التي صدرت حول هذا الموضوع رسائل الماجستير والدكتوراه والأعمال الكاملة لمؤتمرات علمية وملتقيات فكرية وحلقات نقاشية عُقدت لدراسة تلك القضية بجوانبها المختلفة، شارك فيها بأبحاث وأوراق عمل مجموعة كبيرة من الباحثين الأكاديميين المتخصصين في العلوم السياسية والعلوم القانونية والاجتماعية.

وقد ناقشت هذه الدراسات والأبحاث مشكلة الفساد وتأثيراته من زوايا متعددة، نظرية وسياسية وقانونية. ولأنه من غير المتاح عرضها جميعاً هنا، فسيتم تناول نماذج من هذه الأدبيات التي عالجت موضوع الفساد وتأثيراته، وذلك على النحو التالي:

دراسة بعنوان: «الفساد والحكم الصالح.. العوامل والآثار السياسية»

تتناول الدراسة ظاهرة الفساد، موضحة أنه لا يوجد مجتمع يخلو من هذه الظاهرة، مُرجعة أسبابها إلى غياب الحكم الصالح. وحاولت الدراسة التمييز بين الفساد الصغير والفساد الكبير، وكذلك الأوضاع السياسية المرتبطة بالفساد وعلاقة الفساد بنظام الحكم وبالنظام الحزبي والنظم الانتخابية وسياسات الإصلاح الاقتصادي، كما ركّزت الدراسة على بحث وتحليل الآثار السياسية للفساد، مثل التقليل من شرعية النظام السياسي، والتأثير على الاستقرار السياسي للدولة وعملية صنع القرار، وكذلك التأثير على النمو الاقتصادي والانكشاف أمام القوى الخارجية[1].

١- مصطفى كامل السيد، العوامل والآثار السياسية، في: إسماعيل الشطي (محرر) وآخرون: الفساد والحكم الصالح في البلاد العربية: بحوث ومناقشات الندوة الفكرية التي نظمها مركز دراسات الوحدة العربية بالتعاون مع المعهد السويدي بالإسكندرية، (بيروت، مركز دراسات الوحدة العربية، ٢٠٠٦)، ص ٢٧٣ - ٣٠١.

دراسة بعنوان «مقاومة ومواجهة الفساد.. القضاء على أسباب الفساد»

تناولت الدراسة الاتجاه العالمي ضد الفساد، والمتمثل في منظمة الشفافية الدولية واتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام ٢٠٠٣، وكذلك الاتفاقيات الدولية الأخرى في هذا المجال. وخلص الكاتب إلى أن محاربة الفساد يجب أن تراعي خصوصية كل دولة، حتى لا يتعرض المجتمع الدولي لعدم الاستقرار[١].

دراسة بعنوان: «الفساد السياسي في الدول النامية مع دراسة تطبيقية للنظام الإيراني حتى قيام الثورة الإسلامية (١٩٤١- ١٩٧٨)»

سعت الدراسة إلى الوقوف على طبيعة الفساد السياسي في الدول النامية وعوامل انتشاره، مع التطبيق على حالات الفساد السياسي في إيران خلال عهد الشاه، خاصة تلك الحالات المتعلقة بدور الشركات متعددة الجنسيات[٢].

١- محمد عبد الغني هلال: مقاومة ومواجهة الفساد: القضاء على أسباب الفساد، (القاهرة، دار الكتب، ٢٠٠٧).

٢- نبوية علي الجندي: الفساد السياسي في الدول النامية مع دراسة تطبيقية للنظام الإيراني حتى قيام الثورة الإسلامية ١٩٤١ - ١٩٧٨، (رسالة ماجستير، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، ١٩٨٢).

دراسة بعنوان:

«Inflation and Corruption Relationship Evidence from Panel Data in Developed and Developing Countries»

أكدت الدراسة على الترابط بين التضخم والفساد، وسعت إلى تحليل مدى تأثر الأنظمة الاقتصادية للدول بممارسات الفساد المختلفة بها من خلال بحث حالات ٩٧ دولة في الفترة من ٢٠٠٢ حتى ٢٠١٠، وانتهت إلى إثبات العلاقة بين انتشار الفساد من جانب، والتضخم والفقر وانخفاض الأجور من جانب آخر[١].

دراسة بعنوان: «Corruption: The Facts»

طرحت الدراسة تساؤلاً رئيسياً هو: «هل الفساد يوجد في الدول الفقيرة ولا يوجد في الدول الغنية؟». وقد خلص الكاتب إلى أن الفساد يوجد في كل الدول ولكن بدرجات متفاوتة، كما أشار إلى أن قضية الفساد ومواجهتها قد أصبحت الشغل الشاغل للباحثين في المؤتمرات والكتابات التي تصدر عنهم أكثر من اهتمام الدول.

1-Haşim Akça et al ،Inflation and Corruption Relationship: Evidence from Panel Data in Developed and Developing Countries ، International Journal of Economics and Financial Issues ،Vol.2 ، No.3 ،2012. PP.281–295.

وانتهى الكاتب إلى ضرورة أخذ خطوات جادة من جانب الدول في هذا الإطار، مع ضرورة إشراك المجتمع المدني[١].

دراسة بعنوان «Give Corruption a Chance»

تقدم هذه الدراسة وجهة نظر مغايرة، حيث ترى أن الفساد يمكن أن يحقق المصالح الوطنية في الدول حال استخدمته دولة ما في دول أخرى، كما اعتبرت الدراسة الفساد إحدى أدوات الاقتصاد والسياسة الدولية، وأن المجتمعات القبلية والرعوية تعتبر المحاباة لمصالح القبيلة التزاماً سياسياً يساعد على استمرار التماسك في المجتمع، فهو الشحم اللازم لتشغيل تلك الماكينة الاجتماعية، مما جعله شيئاً لازماً في مجتمعات مثل الإمبراطورية الرومانية أو الهند في مراحل بداية الاستقلال، وأن ما نطلق عليه فساداً هو في الحقيقة أمر عادي وشرعي في العديد من المجتمعات، وفي حقيقة الأمر يُنتج مجموعة من المخرجات الإيجابية[٢].

1-Daniel Kanfmann ،"Corruption: The Facts" ،Foreign Policy ، No.107 ،Summer 1997 ،PP.114-131.

2- Vivek S. Sharma. (2013). Give Corruption a Chance. The National Interest ،November ،38–46.

دراسة بعنوان:

«Seven Initiatives to Combat Corruption in Development»

تتناول الدراســـة، بالعرض والتحليل، ســـبعاً من المبادرات الدولية لمكافحة الفســاد في الدول النامية، مع تقييمها من حيث مدى فاعليتها وتأثيرها[1]، وقد اشـــتملت على المبادرات الدولية ومبادرات الدول النامية ومبادرات الدول المتقدمة والمبادرات المشتركة فيما بينهما.

دراسة بعنوان:

« Convergence: Illicit Networks and National Security in the Age of Globalization»

تضـمَّن الكتاب عدداً من المقالات التي تبحث أثر الشبكات غير المشـروعة على الأمن القومي في عصـر العولمة، أُعدت بواســطة مجموعة من المتخصــصــين في مجالات مكافحة الجريمة المنظمة والفساد، حيث تضـمَّن الكتاب عرضاً لحالات الفساد العالمية والمقترنة بشبكات الجريمة المنظمة، فضـلاً عن

1-Devitt ،J. ،Seven Initiatives to Combat Corruption in Development ، transparency international Ireland ،Available at :http://www.dochas.ie /Pages /Resources/ documents/ corruption_and_development_initiatives.pdf.

تقديم تحليل شامل لأفضل الأساليب المتاحة لمواجهة شبكات الجريمة والفساد الدولية[1].

الدراسات التي تهتم بتحليل أبعاد السياسة الخارجية الأمريكية تجاه مكافحة الفساد

تجدر الإشارة، في البداية، إلى أن الدراسات التي اهتمت بتحليل أبعاد السياسة الخارجية الأمريكية تجاه مكافحة الفساد تميزت بالندرة أو المحدودية، فهناك دراسات عديدة حول توصيف السياسة الخارجية الأمريكية، كما تتوفر الدراسات المعنية بالتتبع التاريخي والوصفي للجهود الدولية لمكافحة الفساد. وفيما يلي يتم التركيز على أبرز هذه الدراسات:

1- **Michael Miklaucic ،Jacqueline Brewer ،Convergence: Illicit Networks and National Security in the Age of Globalization ،(U.S. Army ،Institute for National Strategic Studies ،Center for Complex Operations ،2013).**

دراسة بعنوان:

« Keeping Foreign Corruption out of the United States Four case Histories Majority and Minority Staff»:

تم إعداد هذا الدراسة بواسطة اللجة الفرعية الدائمة للتحريات بلجنة الأمن الوطني والعلاقات الحكومية بمجلس الشيوخ الأمريكي لتحليل عدد من حالات الفساد وتأثيرها على الولايات المتحدة الأمريكية، حيث اشتملت على عرض قضايا كل من تيودور أوبيانغ، نجل رئيس غينيا الاستوائية، وعمر بونجو، رئيس الجابون، وعتيقو أبوبكر، نائب الرئيس النيجيري، وعدد من حالات الفساد بأنجولا[1].

دراسة بعنوان:

«Combating Global Corruption FCPA Enforcement»

تضمَّن هذا البحث خلاصة أعمال المنتدى العلمي المنظم بواسطة جامعة جورج تاون بالولايات المتحدة الأمريكية والخاص بجهود مكافحة الفساد العالمية، وتم إعداده بواسطة السيد «دافيد

1- C. Levin ،E. J. Bean ،Keeping Foreign Corruption out of the United States: Four case Histories Majority and Minority Staff ،Report Permanent Subcommittee on Investigations ،2010.

لونا»، مدير برامج الأمن القومي والدبلوماسية ومكافحة الجريمة بوزارة الخارجية الأمريكية، حيث اشتمل على عرض للجهود الحالية والرؤية المستقبلة للسياسة الخارجية الأمريكية تجاه الفساد.

وتضمَّن البحث عرض أثر الفساد العالمي على الأمن القومي الأمريكي، وأهم الأدوات الدولية المتاحة لمكافحة الفساد العالمي، والمنظومة الهيكلية والقانونية لها، مع التأكيد على دور اتفاقية الأمم المتحدة. وخلص البحث إلى أن محاربة الفساد عملية مستمرة ومتقنة، تعتمد على العمل مع جميع شرائح المجتمع الدولي، من خلال تضافر الجهود والشراكات، بما في ذلك الحكومات والمنظمات والمجتمع المدني، من أجل خلق مستقبل أفضل عن طريق استمرار مكافحة الفساد وبناء المجتمعات في جميع أنحاء العالم[1].

دراسة بعنوان:

«Negotiating Anti-Corruption Reforms in Post-Conflict Societies: The Case of Afghanistan»

يتناول هذا البحث الإجراءات اللازمة لنجاح الدول المتقدمة في الحد من مستويات الفساد في المجتمعات التي تمر

1-David M. Luna ،Combating Global Corruption (FCPA Enforcement) ،the Georgetown Journal ofInternational Law symposium ،Washington DC ،March 2010.

بالمراحل التالية على الصـــراعات والاضـــطرابات الســـياســـية العنيفة، مع دراسة حالة أفغانستان[١].

دراسة بعنوان:

«Measurements And Markets: Deconstructing The Corruption Perception Index»

تطرح هذه الدراسـة رؤية مغايرة عن مؤشـرات قياس الفسـاد، وتفترض أن القوى الكبرى، بما في ذلك الولايات المتحدة، تؤثر في المؤشرات المعلنة بما يحقق مصالحها[٢].

خلاصـة القول، كما أشـار الكاتب من قبل، أن الدراسـات التي تناولت، أو حتى تعرضـت لموضـوع الدراسـة قد اتسـمت غالبيتها بالطابع الوصـفي. ولذا بناء على الاسـتعراض السـابق للأدبيات، فإن الكاتب قد قام بهذه الدراســة لتكون مجرد لبنة في ســد الفراغ البحثي الذي عانى منه موضوع الدراسة خلال الفترة المحددة لها.

1-Bertram I Spector ،"Negotiating Anti-Corruption Reforms in Post-Conflict Societies : The Case of Afghanistan," Brown Journal of World Affair xviii ،no. 11 (2012): 46–56.

2- Maria ،W. De. (2008). Measurements and markets: deconstructing the corruption perception index. International Journal of Public Sector Management ،21(7),p 777–797. http://doi.org/10.1108/09513550810904569

الفصل الأول

مكافحة الفساد كقضية دولية

في ظل نظام عالمي تتشـــابك كل عناصـــره، وتتجه جميع مكونـاتـه لمزيـد من العولمـة والترابط، اتجهـت دول العـالم إلى وضـــع ترتيبات ثنائية ومتعددة الأطراف، بُغية مكافحة الجرائم العابرة للحدود الوطنية، وكان على رأســـها مكافحة ممارســـات الفســـاد، لما لها من أثر ضـــار على التنمية والتقدم وتحقيق العدالة.

وقد تطورت قضـية مكافحة الفسـاد لتصـبح إحدى القضـايا المهمة على ســـاحة العلاقات الدولية من خلال عدة مراحل اتســـمت جميعها بالزيادة المتدرجة للاهتمام الدولي بقضـــايا مكافحة الفســاد المختلفة، من خلال الجهود الدولية المتضــافرة في هذا المجال.

كما سعت العديد من الدول لوضـع نظامها الخاص لمكافحة الفساد داخلياً وخارجياً، وكانت الولايات المتحدة الأمريكية سبّاقة

في وضـــع وتنفيذ مثل هذا النظام القائم على العديد من التشريعات الخاصة بالوقاية من الفساد ومكافحته، وتقوم على تطبيقها العديد من المؤسسات الفيدرالية والمحلية.

ويسعى هذا الفصل إلى تحديد ملامح قضية مكافحة الفساد كقضية دولية، وعرض ملامح النظام العالمي لمكافحة الفساد والجهود الأمريكية لمكافحة الفساد على المستويين المحلي والدولي. ومن ثم ينقسم هذا الفصل إلى مبحثين:

- **تطور مكافحة الفساد في النظام الدولي**
- **مكافحة الفساد كإحدى قضايا السياسة الخارجية**

النظام العالمي لمكافحة الفساد

في الأعوام التالية للحرب العالمية الثانية تجلى في العديد من مجالات البحث العلمي التركيز على فكرة النظام العالمي وأثره في جميع المجالات السياسية، حيث تبلورت خلال فترة الحرب الباردة مصفوفات اجتماعية وقيمية وعلمية تستند إلى تفسير جميع الأحداث التي تدور على الساحة الدولية بناء على علاقتها بالنظام العالمي الذي تشكلت أولى ملامحه منذ أكثر من أربعة قرون في مدينة وستفاليا عام ١٦٤٨، حيث اتفقت القوى الأوروبية آنذاك على وضع ترتيبات تحفظ السيادة وتمنع التدخل في الشئون الداخلية لبعضها البعض[١] ، وتلا ذلك استقرار النظام العالمي بالقيادة البريطانية، والتي انتهت بالحرب العالمية الثانية وأنتجت نظاماً عالمياً ثنائي القطبية عمل خلال فترة الحرب الباردة على الفصل العميق بين أفكار وممارسات كل طرف.

إلا أن انهيار الاتحاد السوفيتي صاحبه تحوُّل من نظام عالمي قائم على التصارع والتنافر إلى تبني نظام عالمي أكثر قدرة على استيعاب مختلف الاتجاهات، وإن كان يسعى لنشر القيم الليبرالية الأمريكية في الكثير من خطواته. وهذا النظام ساهم في خلق جوٍّ

١- كيسينجر، ٢٠١٤، ص ٣٥.

من التعاون بين الدول من خلال تطبيق العديد من الاتفاقات والمعاهدات الإقليمية والدولية في شتى المجالات، حيث إنه من بين نحو ٥٥٠٠ اتفاقية تم توقيعها خلال القرون الخمسة الماضية، منذ عام ١٥٠٠ إلى عام ١٩٩٩ تم توقيع نحو ٢٩٠٠ خلال الأربعين عاماً الأخيرة من القرن العشرين، أي منذ عام ١٩٦٠، مما يؤكد التحول الكبير في سلوك الدول تجاه التعاون خلال تلك الفترة[١].

مع نهاية القرن العشرين وبداية القرن الحادي والعشرين، وفي ظل تنامي العولمة وانتشار التكنولوجيا، حدث تحوُّل جوهري في القوة المؤثرة، حيث تحول النظام العالمي من نظام تشكّل الدول وتحالفاتها أركانه، إلى نظام يوجد به العديد من الفاعلين المؤثرين من غير الدول، مثل المنظمات الدولية ومنظمات المجتمع المدني والشركات متعددة الجنسيات، والتي تم من خلالها عولمة: الاقتصاد، التجارة، الاتصالات، الإعلام، التعليم، الثقافة، الرياضة والنظام القيمي[٢].

وإذا صحّت تسمية النظام العالمي الحالي بأنه «النظام العالمي

1- John Gamble ،"Why I Like Treaties: The Route to the Comprehensive Statistical Database of Multilateral Treaties (CSDMT)," in Paper Prepared for Conference on " Building Synergies : Institutions and Cooperation in World Politics " University of Iowa ،12-14 October 2006 ،2006 ،6.

٢- السويدي، ٢٠١٤ ، ص ٢١.

الجديد»، فإن هذا النظام يختلف، بصـــورة كبيرة، عما ســـبقه من أنظمة، نظراً لما شهده من تطور في وسائل الاتصال المباشر بين الأفراد، والتي أتاحتها شبكة الإنترنت، مما ساهم في تحول كبير في ســـلوك الجماهير وقيام الثورات الشـــعبية في العديد من البلدان، وخاصة منطقة الشرق الأوسط، كذا نمو مؤسسات المجتمع المدني بصـورة غير مسـبوقة، وبالإضـافة إلى ذلك فإنها قد نمت في ظل القدرة على التعاون بين الأفراد والمؤسـسـات وأجهزة الدول المختلفة، دون الحـاجـة للالتزام بـالقنوات الـدبلومـاســـيـة في العـديـد من الحالات[1].

على الرغم من أن مكافحة الفســـاد تُعد أمراً جوهرياً في تحقيق الحداثة وعنصـراً مركزياً ضـمن عناصـر الحكم الرشـيد، فإنها لم تحظَ بالاهتمام المناســـب في الإطار الدولي إلا في ظل النظام العالمي الجديد، الذي بدأ في مطلع القرن الحالي، حيث تحركت قضية مكافحة الفسـاد من هامش الاهتمام السـياسـي والأكاديمي إلى إحدى القضـايا المركزية التي تواجهها الدول النامية والمتقدمة على حد سواء، إذ إنه لم يكن من مصـــلحة الأنظمة الحاكمة أن تتم مراجعة نظم عملها داخلياً من قبَل الأســـرة الدولية في ظل عالم غابت عنه الثقة إبان الحرب الباردة وما تلاها من أحداث جعلت مناقشـة قضـايا مكافحة الفسـاد تتم

١- **كيسينجر، ٢٠١٤، ص ٣٣٥.**

في أضـــيق الصـــور ودون وجود اتفاق دولي عليها حتى مطلع القرن الحالي، الذي شهد تحوّلاً كبيراً في الاهتمام بقضايا مكافحة الفساد وكل ما يرتبط بها من موضوعات نتيجة عدة تغيرات في النظام العالمي.

وجاء الاهتمام بقضية مكافحة الفساد والحاجة إلى وجود منظومة دولية للحد من مخاطر الفساد وآثاره في صورة ثلاث موجات، بدأت أولاها خلال ســـبعينات القرن العشـــرين وامتدت حتى منتصـــف التســـعينات، وتلتها الموجة الثانية التي انتهت في منتصـــف العقد الأول من القرن الحادي والعشـــرين، ثم جاءت الموجة الثالثة التي استمرت إلى الآن، ولكلٍّ من تلك الموجات صفات تميزها وعناصر أدت إلى تبلورها [1].

ولئن كان هذا المبحث مبنياً على تســـلســـل تلك الموجات فإنه يجب أولاً أن نجيب عن سؤالين أساسيين تلازما مع تطور الاهتمام بمكافحة الفساد وهما: لماذا تم تجاهل قضايا الفساد على المستوى الدولي في الفترات السابقة؟ ولماذا تحول الفساد إلى مركز الاهتمام الدولي بعد ذلك؟ ونفرد لهما في مقدمة هذا المبحث الإجابات المختصرة قبل عرض نشأة وتطور النظام العالمي لمكافحة الفساد.

1-The Changing Global Norm Of Anti-Corruption: From Bad Business To Bad Government Anja P. Jakobi AT "Dys-Functionalities of Corruption Comparative Perspectives and Methodological Pluralism" ،2013 ،pp. 243–64.

لماذا تم تجاهل قضايا الفساد على المستوى الدولي في الفترات السابقة؟

خلال مراحل ممتدة من التاريخ ساد اتفاق عام بين دول العالم المختلفة على السكوت عن قضية الفساد، أو على الأقل عدم مناقشتها على المستوى العالمي، وفي الحالات التي تطلبت المواءمات وضعها على أجندة السياسة الدولية كانت أغلب الدول تواجه هذه المحاولات المتكررة لوضعها في الإطار الدولي بالرفض والإصرار على إبقاء قضايا مكافحة الفساد ضمن المستوى المحلي كونها شأناً داخلياً[1].

وإذا كانت وقائع الفساد داخل الدولة تطغى عليها رغبة النظم السياسية في دولة ما، أياً كانت، بالتقليل من أهميتها أو التعرض لها بصورة سطحية، فمن المؤكد أن النظر إلى وقائع الفساد على المستوى الدولي أو عبر الوطني يعتبرها أمراً من الطبيعي أن يخرج عن مسئولية أي نظام، فقيام موظفي دولة أخرى بتلقي الرشاوى، سواء من مواطنيها أو من أي طرف آخر، لا يعني المسئولين في غالب الأمر، وإن كان يحقق مصالح تلك الدول، فإنها قد تسلك طريقاً لتبني الانخراط في ممارسات فاسدة لتحقيق مصالحها في الأغلب، حيث اندمجت العديد من ممارسات الفساد عبر الوطنية مع الاحتياجات

1- Mlada Bukovansky ،"The Hollowness of Anti-Corruption Discourse," Review of International Political Economy 13 ،no. 2 (2006): 182 ،doi:10.1080/09692290600625413.

الوطنية الاقتصـــادية والعســـكرية للدول، الأمر الذي دعا إلى غض الطرف عنها وعدم تناولها في المحافل الدولية إلا فيما ندر، كذا انعكس ذلك على سلوك الدول التشريعي والمؤسسي الذي لم يجعل أياً من دول العالم تتخذ خطوات فعّالة لتجريم مثل تلك الأفعال حتى نهاية القرن العشـــرين ما عدا الولايات المتحدة الأمريكية التي يُعد فيها قانون ممارسات الفساد الأجنبية نموذجاً فريداً ضمن تشريعات ذلك القرن [1].

فضلاً عن أن عدم وجود فصل واضح بين النطاق الخاص والنطاق العام للتملك والسلطة جعل من الصعب تجريم العديد من الأفعال التي تقع في المنطقة الرمادية بينهما، خاصـــة في النظم الملكية والقبلية، والتي كانت شـــديدة الانتشـــار في بداية القرن العشـــرين، إلا أن الأنظمة الجمهورية، خاصـــة الناشـــئةَ حديثاً، لم تخلُ من مثل تلك الممارسات.

وقد اتجه عدد من الباحثين آنذاك إلى القول بأن وجود ممارسات الفساد في المجتمعات، وخاصة في الدول النامية، قد يكون أمراً مناسباً بقدر ما، أو على الأقل علينا قبوله إن لم نكن نتمناه.

فقد ذهب المفكر العالمي صـــامويل هنتنجتون إلى أن الدول حديثة النشـــأة كثيراً ما تنشـــأ فيها حالة من الصـــراع بين من هم في السلطة ومن هم خارجها في ظل غياب الآليات الفعّالة لنقل

1-Jennifer L Mccoy ،''The Emergence of a Global Anti-Corruption Norm' ،International Politics ،38.1 (2001) ،65–90.

جميع مطالب تلك الفئات للسلطة الحاكمة، الأمر الذي يدفع أصحاب المطالب إلى أحد طريقين، فهم إما أن يتجهوا لاستخدام العنف والاعتماد عليه كوسيلة أساسية لتحقيق مطالبهم أو يتجهوا إلى التورط في ممارسات فساد في سبيل تحقيق تلك المطالب، الأمر الذي يجعلنا ننظر إلى الفساد بأنه أقل الضرر وأن من الأفضل لنا القبول به كصيغة مناسبة لتلك المجتمعات[١].

كما أن كلاً من الحكومات والشركات متعددة الجنسيات في ظل نظام عالمي يقوم على تحدٍّ مستمر بين القوى الكبرى اعتبرت أن ممارسات الفساد في الدول النامية وسيلة مقبولة في زيادة نصيبها من السوق في سبيل دعم أيديولوجيا الكتلة الشرقية أو الكتلة الغربية على حساب الأخرى مع اعتبار تلك الممارسات أحد أساليب الدعم السياسي[٢].

حتى إن البنك الدولي قد أصدر تقريراً في عام ١٩٩٧ بعنوان «*معاونة الدول التي تكافح الفساد*» خصّص به قسماً لعرض الآراء التي تعزز الآثار الإيجابية للفساد والرد عليها[٣].

1-Samuel P Huntington ،Political Order in Changing Societies (Yale ، 1968) ،59–71.

2- Laurence. Cockcroft ،Global Corruption : Money ،Power and Ethics in the Modern World (I.B. Tauris ،2012) ،103–14.

3- "Helping Countries Combat Corruptio The Role of the World Bank," 1997 ،14.

وكذا قبول العديد من القوى الاقتصادية والسياسية في الدول النامية تأمين مصالح الشركات متعددة الجنسيات على حساب مصالح الشعوب في سبيل توفير تمويل لأنشطتها السياسية والعسكرية وسيطرتها على الأسواق المحلية ودعم التحالفات القبلية والعرقية في سبيل إحكام سيطرتها على البلاد.

فضلاً عن أن عدم وجود تشريعات تحدد المسئوليات وأركان الجرائم – والتي لم يكن متفقاً عليها في كثير من الأحيان – جعل الجميع في موقف الدفاع إذا ما دار الحديث في هذه القضية، فالعديد من المسئولين في العديد من الدول كان قد سبق لهم التورط، بصورة أو بأخرى، خلال فترات عملهم العام في مثل تلك الممارسات، كما أن استخدام مثل هذه الاتهامات بين الخصوم السياسيين لم يكن أمراً ذا أثر بالغ، حيث لم تكن تكلفته الاجتماعية مرتفعة، فالتورط في ممارسات فساد لم يكن يعني فقدان الثقة العامة في كثير من الأحيان[1].

لماذا تحول الفساد إلى مركز الاهتمام الدولي؟

ساهمت العديد من العوامل في تسليط الضوء على خطورة استمرار ممارسات الفساد في كافة الدول وما ينتج عن تلك الممارسات من آثار اجتماعية واقتصادية وسياسية وخيمة تهدد أمن واستقرار المجتمعات والدول، بل تهدد الأمن والسلم الدوليين.

١- بيرم لاكوم، الفساد (الهيئة المصرية العامة للكتاب، ٢٠٠٩)، ص ٢٥.

بانتهاء العصر الاستعماري وحصول العديد من الدول في أفريقيا وآسيا وأمريكا الجنوبية على استقلالها وما صاحب ذلك من فصل الحكم عن الملكية وصدور دساتير الدول التي تؤسس لنظم غير استبدادية، صار هناك خط فاصل يمكن الرجوع إليه لتحديد مدى صحة كل إجراء يقوم به الأفراد، خاصة أصحاب السلطة، وهو الأمر الذي يُعد اللبنة الأولى التي تبعها بناء النظام العالمي لمكافحة الفساد تكون أحد أضلاعه الدول النامية.

كما أن فشل العديد من خطط التنمية التي تبنتها المؤسسات المالية الدولية، مثل البنك الدولي وصندوق النقد الدولي وبنوك التنمية والإعمار بمختلف القارات، وكذلك فشل برامج المنح والمساعدات التي وفرتها الدول المتقدمة، جعلها بشكل عام تبحث عن أسباب الفشل، وتخصص المزيد من الموارد لبحث أسباب عدم تحقيق النتائج المرجوّة من التمويل الذي أتاحته للدول النامية، وكانت العديد من هذه الأبحاث تُرجع الأمر إلى سوء استخدام الأموال بواسطة السلطات الوطنية[1].

وعزز انهيار الاتحاد السوفيتي وما صحبه من خصخصة القطاع العام في روسيا وباقي دول الاتحاد السوفيتي السابق،

1- Monika Bauhr ،Nicholas Charron and Naghmeh Nasiritousi ،'Does Corruption Cause Aid Fatigue? Public Opinion and the Aid-Corruption Paradox' ،International Studies Quarterly ،57 (2013) ،568–79.

والتي شـابتها حالات فسـاد على نطاق واسـع[1] والتي جاءت نتيجة سـيطرة شـبكات المصـالح على كل من النظم الحكومية والشـركات الخاصـة في كثير من المجالات، التحول السـريع الذي شـهدته تلك الدول إلى النظام الرأسـمالي دون وجود المؤسـسـات الرسـمية اللازمة لضـبط مثل هذا التحول، الأمر الذي بدا في التأثير على اقتصـاديات الدول المتقدمة، وخاصـة أوروبا، التي اتجهت لإيجاد نظام عالمي لمواجهته.

وكانت الأزمة المالية في جنوب شـرق آسـيا عام ١٩٩٧ – ١٩٩٨ وما خلَّفته من أسئلة حول مدى تسبب الفساد في حدوث مثل هذا الانهيار في الأسواق المالية الآسيوية[2] ، حيث تنبهت دول جنوب شـرق آسـيا، وتبعتها العديد من الدول، للآثار الخطيرة للفسـاد ودورها في حدوث الأزمة المالية أو على الأقل دورها في تضـخيم آثارها وخفض قدرة أجهزة الدول على التنبؤ بها أو التعامل معها ومواجهتها بالأسلوب الأمثل.

فضلاً عن أن زيادة عدد جرائم الفساد التي بات تأثيرها ظاهراً على الدول المتقدمة بقدر كبير، خاصـة جرائم غسـل الأموال وتمويل الإرهاب التي صـاحبت أحداث الحادي عشـر من سـبتمبر، وكذا انخفاض حصيلة الضرائب نتيجة انتشار المراكز المالية خارج الحدود

1- Sarah Bracking ،Corruption and Development: The Anti-Docurption Campaings ،Journal of Economic Literature ، 2007,xxxv,139.

2- Aaron Nematnejad ،'The Causes of the 1997-98 Asian Economic Crisis : A Review of the Academic Literature and Comparison between Indonesia and South Korea ،2000 ،p. 10.

(«OFC» off shore financial centers)، كانت دافعاً قوياً في وجود اتفاق بين الدول للسيطرة على حركة الأموال، وبصفة خاصة تلك التي قد تُستخدم في تمويل المنظمات الإرهابية [1].

نشأة وتطور النظام العالمي لمكافحة الفساد

إن كان من الصـــعب تحديد تاريخ محدد لبدء النظام العالمي لمكافحة الفســاد، فإن عدداً من الباحثين يرى أن الخطاب الشــهير للســـيد جايمس ولفينســـون، رئيس البنك الدولي، والذي ألقاه في اجتماع الجمعية العامة لمجموعة البنك الدولي، التي عُقدت في ١ أكتوبر ١٩٩٦، يشـــكل نقطة مضـــيئة لبداية ظهور اتجاه عالمي لمكافحة الفساد، حيث إن ذلك الخطاب يُعد نقطة تحول رئيسية في نظرة هذا الكوكب لقضية مكافحة الفساد، ونقتبس منه قوله «*نحتاج إلى معالجة موضوعات الشفافية، والمساءلة، والقدرات المؤسسية. ودعونا لا نتلاعب بالألفاظ: نحن بحاجة للتعامل مع ســـرطان الفساد*». «*في بلد تلو الآخر، الشعوب هي التي تطالب بتحرك نحو هذه القضـــية، وهم يعرفون أن الفســـاد يحوّل الموارد من الفقراء إلى*

1- Ivan Perkins ،''ILLUMINATING CORRUPTION PATHWAYS: MODIFYING THE FCPA'S "GREASE PAYMENT" EXCEPTION TO GALVANIZE ANTI-CORRUPTION MOVEMENTS IN DEVELOPING NATIONS.' ،Cardozo Journal of International & Comparative Law ،21.2 (2013) ،325–66 (p. 351).

الأغنياء، ويزيد من تكلفة تشغيل الشركات، ويشوّه النفقات العامة، ويخيف المستثمرين الأجانب». «وهم يعرفون أيضاً أنه يُضعف الدوائر الانتخابية وبرامج المساعدات والإغاثة الإنسانية. ونحن نعلم جميعاً أنه يشكل عائقاً رئيسياً أمام تحقيق التنمية السليمة والمنصفة[1]».

وفي ضوء علاقاته المتشابكة بكل من المنظمات الدولية والدول النامية والمتقدمة والشركات متعددة الجنسيات، لاقى خطاب رئيس البنك الدولي صدى لدى كل تلك الأطراف، وتبعته العديد من المناسبات الدولية التي تضمنت جهوداً ملموسة لمكافحة الفساد [٢]، إذ يُعد هذا الخطاب أولى الخطوات الدولية الفعّالة لتطبيق نظام عالمي لمكافحة الفساد، وتضاف إلى هذا الحدث الذي أذن بنشأة النظام العالمي لمكافحة الفساد نقطتان مفصليتان هما إصدار الولايات المتحدة الأمريكية قانون تجريم ممارسات الفساد الأجنبية في ١٩ ديسمبر ١٩٧٧، حيث مثّل أولى خطوات البشرية لتبني نظام لمنع رشوة المسئولين في الدول الأجنبية، بالإضافة إلى دخول

1-D James ،'Curing the Cancer of Corruption' ،Forum American Bar Association ،2006 ،1–30 (p. 1.)

2-A. Khaghaghordyan ،"International Anti-Corruption Normative Framework: The State of the Art," 2014 ،3.

اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفســـاد حيّز النفاذ في ١٤ ديســـمبر ٢٠٠٥، والتي مثّلت أول اتفاق عالمي يجمع الأســـرة الدولية بهدف مكافحة الفساد[١].

ويمكننا قياس مدى تطور الاهتمام الذي حظيت به قضـــية مكافحة الفساد من خلال النظر إلى الجهود الدولية لمكافحة الفساد، والتي تشـــتمل على عدد من الأنشـــطة تتمثل في سَـــنّ وإصـــدار التشـريعات الوطنية، وعقد المعاهدات الدولية، وإنشـاء المؤسـسـات الوطنية والدولية المختصـة بقضـية مكافحة الفسـاد، سـواء الرسـمية منها والأهلية، فضـــلاً عن مراقبة الجهد الأكاديمي في هذا الشـــأن ودراســة مدى زيادة الوعي العام بتلك القضـية، مع مراعاة أننا نركز هنا على الإجراءات والأحداث ذات الأثر على المســـتوى الدولي، سواء كانت محلية أم إقليمية أم دولية.

وبناء على ما سبق، قام الكاتب بتصـنيف أربع مراحل مرت بها الجهود الدولية لبناء النظام العالمي الحالي لمكافحة الفساد:

1-United Nations Convention against Corruption,Adop. 31/10/2003,EIF 14/12/2005, UNTS 42146 ،VOl. 2349 ،NewYork ،2007,41-437

قبل البداية

تتضـــمن تلك المرحلة جميع الجهود حتى عام ١٩٧٧، والتي اتسمت بغياب صيغة واضحة لمكافحة الفساد على المستوى الدولي في ضـوء أنظمة عالمية متوالية انغمسـت في الصـراع بالمرتبة الأولى، فلم يكن هناك مجال لإعلاء الدوافع الإنسـانية على المخاطر الأيديولوجية التي خلفها الاسـتعمار الممتد والحروب الكارثية، فكانت التحالفات العسـكرية والترتيبات الاقتصـادية هي ما يشـغل أجندة القوى الدولية والمنظمات العالمية المختلفة، وفي أحسن الحالات كان هناك توجُّه لوضع نظام عالمي للتجارة الدولية أو الملاحة البحرية أو ما شـابه، فضـلاً عن أن هذا الوضـع لم ينظر بعين الاعتبار لدول العالم الثالث أو المعسكر الشرقي على أنهم شريك رئيسـي في مثل هذه الإجراءات[١]، حيث ظل التعامل مع ظاهرة الفساد من قبَل الأسـرة الدولية على أنها «أمر سـيّئ ولكن يجب أن نتحمله»، فكانت العديد من الدول، بما فيها الدول المتقدمة، تتصرف على أسـاس أن الفسـاد أمر حتمي لا يمكن تفاديه أو مواجهته، وإن كان كثير من الدول خلال تلك الفترة لديها تشريعات تهدف إلى مكافحة ممارسات الفساد في الداخل[٢].

1-Bukovansky ،"The Hollowness of Anti-Corruption Discourse," 195.

2-Lewis Solomon and Leslie Linville ،'Transnational Conduct of American Multinational Corporations: Questionable Payments Abroad' ،Boston College Law Review ،17.3 (1976) ،303 (p. 305) .

لم تتضمن تلك الفترة أيّ جهود ملموسة للمنظمات الدولية، فبرغم إصدار الأمم المتحدة قرار الدورة ٣٠ للجمعية العامة للأمم المتحدة رقم ٣٥١٤ لعام ١٩٧٥ بشأن تدابير ضد ما تقترفه الشركات عبر الوطنية من ممارسات فاسدة، والذي يُعد أولى خطوات الأمم المتحدة لمكافحة الفساد على المستوى الدولي، إلا أنه لم يُنتج أي تأثيرات حقيقية، إذ قدمت الولايات المتحدة في العام التالي مشروعاً لاتفاقية متعددة الأطراف لمكافحة الفساد، إلا أنها لم يتم تبنّيها من قبَل المنظمة في ظل رغبة الدول النامية في ربط المفاوضات بعدة قضايا أخرى، فضلاً عن أن المنظمة لم تلتفت إلى استكمال جهودها في ذلك الاتجاه بصفة مستمرة إلا بعد نحو ٢٠ عاماً،[١] وبصعوبة توصلت منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD) لاتفاق على التوصيات غير الملزمة للشركات متعددة الجنسيات عام ١٩٧٦.[٢]

وعلى صعيد البحث العلمي فقد بدأ القرن العشرون بعدد متواضع من الأبحاث العلمية، كانت في أغلبها ضمن أعمال المفكرين السياسيين والاقتصاديين، مثل ما نشره عالم السياسة

1-The changing global norm of anti-corruption: from bad business to bad government by Anja p.Jakobi In: Debiel and Gawrich ، (Dys)Functionalities of Corruption Comparative Perspectives and Methodological Pluralism ،252.

٢- موقع منظمة الأمم المتحدة www.un.org، تم التصفح بتاريخ ٢٠١٧/٩/١.

الأمريكي هنري جونز فورد عام ١٩٠٤ عن الفساد المحلي[١] أو بعض الصحفيين الذين اتجهوا إلى تحرير التقارير الصحفية عن قضايا الفساد التي تظهر في خلال فترة عملهم الصحفي، مثل أعمال لينكلون ستيفينز الذي أجرى تحقيقات عن الفساد في ٦ مدن أمريكية كبرى[٢]، حيث أشار في أواخر الستينات المفكر السويدي غونار ميردال Gunnar Myrdal – الحائز على جائزة نوبل في الاقتصاد – إلى أن مصطلح الفساد من المحرمات تقريباً كموضوع بحث، ونادراً ما يُذكر في المناقشات العلمية لمشاكل الحكومات، إلا أنه في الفترة التالية أصبح هناك عدد وافر من المقالات التي تتناول قضايا الفساد المحلية وأسبابها، ولم يظهر بوضوح التفكير في قضايا الفساد على المستوى الدولي إلا خلال عقد السبعينات [٣].

فقد بدأ تناول قضايا الفساد على المستوى الدولي بصورة مصاحبة لظهور عدد من فضائح الفساد، والتي حدثت نتيجة ازدهار حركة التجارة العالمية، خاصة في مجالي التسليح والإنشاءات؛ مثل فضيحة فساد شركة «لوكهيد» التي تضمنت قيام شركة الأسلحة الأمريكية المتخصصة في معدات الطيران العسكري

١- لاكوم، الفساد، ٩٩، مرجع سابق.

٢- جُمعت المقالات في كتاب صدر عام ١٩٠٤ تحت عنوان «عار المدن» The Shame of cities، تناول الممارسات الفاسدة على المستوى المحلي في ٦ مدن أمريكية هي سانت لويس، مينابوليس، بيتسبورج، فلاديفيا، شيكاغو ونيويورك.

3-Bo Rothstein ،State-of-the-Art Report on Theories and Harmonised Concepts of Corruption ،2014 ،p. 21

بدفع رشاوى لكبار المسئولين في عدد من الدول منها هولندا واليابان وإيطاليا وألمانيا الغربية والمملكة العربية السعودية، ومثل فضيحة شركة إيكسون للبترول وفضيحة شركة «آي بي إم» للحاسبات وفضيحة «ووترجيت» الشهيرة، وكل تلك القضايا تم تناولها جميعاً بالنقد بمعرفة العديد من الكتّاب[1].

إجمالاً، يمكنا القول إن قضية مكافحة الفساد لم تكن ضمن الأجندة السياسية الدولية، وإن كان العديد من الدول قد بدأت بعد منتصف القرن العشرين باتخاذ تدابير لمكافحة الفساد على المستوى المحلي، مثل وضع تشريعات وإنشاء الجهات الوطنية المكلفة بمكافحة الفساد؛ فإن معظم تلك الجهود ظلت على المستوى الوطني ولم ترقَ إلى مكافحة الفساد على المستوى الدولي بأي حال من الأحوال.

الموجة الأولى: الصحوة

انطلاقاً من عام ١٩٧٧ وحتى عام ١٩٩٦ امتدت الموجة الأولى من موجات تشكيل النظام العالمي لمكافحة الفساد، وجاءت في ظروف مغايرة لما سبقها، حيث اتجه العالم إلى التدرج لتخفيض حدة العداء بين المعسكرين الشرقي والغربي، ثم انهيار الاتحاد السوفيتي وتكوّن نظام عالمي أحادي القطبية

1- Solomon and Linville، "Transnational Conduct of American Multinational Corporations: Questionable Payments Abroad," 306.

تؤثر الولايات المتحدة الأمريكية فيه بالقدر الأكبر. كما شـهدت تلك الفترة زيادة كبيرة في حجم التجارة بين الدول ونشـأة منظمة التجارة العالمية. وقد تركزت جهود تلك المرحلة حول حماية المعاملات الدولية التجارية من مخاطر الفسـاد والحد من آثاره على النظام الاقتصادي العالمي بالأساس.

وقد كان عام ١٩٧٧ عاماً مميزاً في تاريخ الجهود الدولية لمكافحة الفساد، حيث بلور صدور قانون الممارسات الأجنبية الفاسدة (FCPA) في الولايات المتحدة ما سبقه من إسهامات فكرية لتناول قضية الفساد على المستوى الدولي بشكل مؤسسي. وبما أن الولايات المتحدة كانت تسيطر على العديد من الشركات العملاقة التي تم اتهامها في عدد من ممارسات الفساد خارج الولايات المتحدة، فقد كانت أكثر الدول حاجة لإصدار مثل هذا التشريع الذي أصبح نموذجاً لمكافحة الفساد الدولي اعتماداً على التشريعات الوطنية، حيث أسفرت التحقيقات في فضيحة ووترجيت (التي استقال الرئيس الأمريكي ريتشارد نيكسون على أثرها عام ١٩٧٤) عن قيام نحو ٤٠٠ شركة بدفع ما يبلغ إجماليه نحو ٣٠٠ مليون دولار لمسئولين أجانب[1] في ظل ممارسات فساد لتحقيق مصالح تلك الشركات في العديد من الدول.

1- **The Changing Global Norm Of Anti-Corruption: From Bad Business To Bad Government ،Anja P. Jakobi on Debiel and Gawrich ،(Dys-) Functionalities of Corruption Comparative Perspectives and Methodological Pluralism ،246.**

ونظراً لثقل الولايات المتحدة الاقتصـــادي وصـــدور قانون الممارســات الأجنبية الفاســدة (FCPA) دخل لاعب جديد إلى مجال مكافحة الفســاد، وهو عدد كبير من الشــركات الأمريكية والشـــركات متعددة الجنســـيات (كنتيجة لتعاملاتها المالية في الســـوق الأمريكية) والتي خضـــعت لهذا القانون الذي يجرم ممارسات الفساد تجاه المسئولين الأجانب، ويُلزم تلك الشركات بوضع معايير محاسبية تضمن الشفافية[١].

ولكن في ضـــوء خضـــوع الشـــركات العاملة في الســـوق الأمريكية لقانون الممارســات الأجنبية الفاســدة (FCPA) دون غيرها من الشـــركات، أصـــبحت حركتها محدودة داخل الدول المنتشـر فيها دفع الرشـاوى[٢]. وفي المقابل تمتع منافسـوها – خاصة الشركات الأوروبية – بفرصة أكبر في ضوء قبول عدد من الدول الأوروبية خصم المبالغ التي تُدفع كرشاوى من الوعاء الضـريبي لشـركاتها،[٣] واسـتمرار هذا الوضـع جعل عدداً من الأصـوات في دائرة صـنع القرار الأمريكية تطالب بإيجاد مخرج من هذا الموقف، إلى أن صـــدرت تعديلات قانون الممارســات الأجنبية الفاســـدة (FCPA) لعام ١٩٨٨، والتي ألزمت الرئيس

1- **JAN Wouters ،Cedric RYNGAERT and ANN SOFIE Cloots ،'The International Legal Framework Against Corruption: Achievements And Challenges' ،Melbourne Journal of International Law ،14.1 (2013) ،205–81 (p. 252).**

2- **Glynn ،Kobrin ،and Naím ،"The Globalization of Corruption," 10–13.**

3- **Khaghaghordyan ،"International Anti-Corruption Normative Framework: The State of the Art," 151.**

الأمريكي باتخاذ اللازم لمناقشة اتفاقية بهذا الشأن مع أعضاء منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD) التي تضم العديد من الدول التي تنتمي لها الشركات المنافسة[١]، خاصة أن اقتراحاً كانت قد تقدمت به الولايات المتحدة في عام ١٩٧٦ لتوقيع اتفاقية دولية لمكافحة الفساد لم يلقَ القبول اللازم من الجمعية العامة للأمم المتحدة[٢].

في عام ١٩٨٩ شارك كل من منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية(OECD) ومجموعة السبع الكبار The Group of(G7) 7[٣] في تشكيل مجموعة العمل المالي Financial Action Task Force on Money Laundering (FATF) كهيئة دولية بهدف وضع المعايير وتطوير الحلول الدولية لمكافحة غسل الأموال

1- Cockcroft ،Global Corruption : Money ،Power and Ethics in the Modern World ،112.

2- The changing global norm of anti-corruption: from bad business to bad government ،Anja P. Jakobi in Debiel and Gawrich ، (Dys)Functionalities of Corruption Comparative Perspectives and Methodological Pluralism ،252.

٣- مجموعة الدول الصناعية السبع (المعروفة أيضاً باسم مجموعة السبع) هو اجتماع وزراء المالية من مجموعة الدول الصناعية الكبرى السبع، وقد شكلت في عام ١٩٧٦، من: كندا، وفرنسا، وألمانيا، وإيطاليا، واليابان، والمملكة المتحدة، والولايات المتحدة الأمريكية، وزراء المالية في هذه البلدان يجتمعون عدة مرات في العام لمناقشة السياسات الاقتصادية. ويجب عدم الخلط بينها وبين (مجموعة الثماني)، وهو الاجتماع السنوي لرؤساء حكومات الدول المذكورة أعلاه، بالإضافة إلى روسيا.

وتمويل الإرهاب [1]. وقد تمت مراجعة التوصـــيات لأول مرة في عام ١٩٩٦ لتعكس تطور اتجاهات وأســـاليب غســـل الأموال الحديثة[2]، وقد تضـــمنت التوصـــيات قيام الدول الأطراف باتخاذ تدابير لمنع غسل عائدات جرائم الفساد.

وقد تنبهت الأمم المتحدة، فيما بعد وخلال تلك المرحلة، لخطورة الفســاد وآثاره، فخطت أولى خطواتها عام ١٩٩٠، حيث أصـــــدر مؤتمر الأمم المتحدة الثامن لمنع الجريمة ومعاملة المجرمين، المنعقد في هـافـانـا – كوبـا، خلال الفترة من ٢٧ أغســـطس إلى ٧ ســـبتمبر، دليل المعايير العملية لمكافحة الفســاد[٣] الذي أصــدرت بشــأنه الدورة رقم ٤٥ للجمعية العامة القرار رقم ١٢١ لحث الدول الأعضـــاء على تبني المعايير التي وردت بالدليل للوقاية من الفســـاد ومكافحته من خلال تنظيم معاقبة الأشـــخاص الطبيعية والاعتبارية، كما وافقت الدورة رقم ٤٦ للجمعية العامة، في ١٨ ديســـمبر ١٩٩١، على القرار رقم ١٥٢ بشأن إعلان مبادئ وبرنامج عمل الأمم المتحدة في مجال

1- Mccoy ،"The Emergence of a Global Anti-Corruption Norm," 77.

2- «المعايير الدولية لمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب وانتشار التسلح، توصيات FATF مجموعة العمل المالي، ٢٠١٢».

3- Guidelines on the Role of Prosecutors; adopted by the Eighth United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders ،Havana ،Cuba ،27 August to 7 September 1990 retrived on https://www.unodc.org/documents/congress/Previous_Congresses/8th_Congress_1990/028_ACONF.144.28.Rev.1_Report_Eighth_United_Nations_Congress_on_the_Prevention_of_Crime_and_the_Treatment_of_Offenders.pdf

منع الجريمة والعدالة الجنائية، الذي شـــكل الإطار التعاوني الأساسي بين الدول الأعضاء لمكافحة الجريمة بأنواعها[١].

وأسفرت الجهود الأمريكية في تلك المرحلة عن تشكيل فريق العمل لمكافحة الرشـــوة بمنظمة التعاون الاقتصـــادي والتنمية (OECD)، والذي نجح في إصدار التوصيات غير الملزمة عن الرشـوة في المعاملات الدولية لعام ١٩٩٤، وتتضـمن توصـية الدول الأعضـاء بالمنظمة بإجراء تعديلات في القوانين التجارية والنظم الضريبية والمشتريات العامة والقطاعات المصرفية[٢].

نتيجة للعقوبات التي وُقعت على الشـــركات المتورطة في قضـايا فساد خلال تلك الفترة، اتجهت العديد من الشركات إلى تبنّي نظام تطوعي للالتزام بمعايير الشـــفافية والرقابة للحد من مخاطر تعرضـها للمسـاءلة بمعرفة السـلطات في حالة قيام أي من المسـئولين العاملين بها بارتكاب ممارسـات فسـاد، الأمر الذي شـجعته السـلطات الأمريكية من خلال قيام لجنة الأحكام التـابعـة لوزارة العـدل بـالولايـات المتحـدة United States Sentencing Commission بإصدار إرشادات إصدار الأحكام التنظيميـة Organizational Sentencing Guidelines عـام ١٩٩١، والتي تزيد أو تخفض من شـدة العقوبات الموقعة على الأشخاص الاعتبارية بناء على برامج الرقابة والشفافية ومكافحة

1- ALEJANDRO POSADAS ،"Combating Corruption under International Law," DUKE JOURNAL OF COMPARATIVE & INTERNATIONAL LAW ،2000 ،371.

2- Bukovansky ،"The Hollowness of Anti-Corruption Discourse," 191.

الفساد التي تتبناها المؤسسات في أعمالها[١].

وعلى المستوى الدولي فقد اتسمت هذه المرحلة بتطور وعي المجتمع المدني بقضية الفساد والمخاطر الناتجة عنه، فقدمت غرفة التجارة العالمية (ICC) International Chamber of Commerce نموذجاً مميزاً بإصدارها قواعد غرفة التجارة العالمية لمكافحة الرشوة لعام ١٩٧٧ كدليل للمعاونة على تنفيذ أعمال خالية من ممارسات الفساد للشركات الكبرى[٢].

كما ساهم انتشار الوعي بمخاطر الفساد في نشأة عدد من المنظمات الأهلية المحلية والدولية التي سخَّرت جهودها لهذه القضية، تتقدمها منظمة الشفافية الدولية التي تحظى الآن بشهرة واسعة في هذا المجال، ولها إسهامات متعددة في جميع موضوعات الفساد على حد سواء. وقد بدأت منظمة الشفافية الدولية أعمالها عام ١٩٩٣، حيث اتخذت مركزاً لها مدينة برلين، ألمانيا[٣]، وتبنت إصدار مؤشر مدركات الفساد

1- H. Baer Miriam ،"Governing Corporate Compliance," Boston College Law Review 1ALEJANDRO POSADAS ،"Combating Corruption under International Law," DUKE JOURNAL OF COMPARATIVE & INTERNATIONAL LAW ،2000 ،371. 949 (2009): 964.

2- Stefano Manacorda ،Francesco Centonze ،and Gabrio Forti ، Preventing Corporate Corruption The Anti-Bribery Compliance Model ،2014 ،15.

3- Hongying Wang and James N. Rosenau ،"Transparency International as an Issue of Global Governance," Global Gavernance 7 ،no. 1 (2001): 31.

Corruption Perceptions Index (CPI) منذ عام ١٩٩٥ لقياس معدل إدراك الشعوب لمعدلات الفساد في بلدانها[١].

كما تضـــمنت هذه المرحلة زيادة كبيرة في عدد الأبحاث والدراسات حول انتشار الفساد على المستوى الدولي، خاصة في مجال رصد أسباب ونتائج الفضائح المتعددة التي صاحبت تلك المرحلة. ومع بداية عقد الثمانينات تم تبنِّي العديد من الدراسات التي تناولت الفساد من البُعد الاقتصادي وحللت آثاره على التنمية[٢]؛ بينما ظهر منذ بداية التســـعينات اهتمام كبير بتناول الفســـاد من الجانب القانوني في العديد من الأبحاث والدراسات التي تمت خلال تلك الفترة[٣].

يتضـح مما سـبق أن الموجة الأولى في ضـوء زيادة الوعي بقضـــية الفســـاد نجحت في ضـــم العديد من الأطراف الجديدة للاهتمام بقضـية الفسـاد؛ لا سـيما على المسـتوى المحلي، كما اشـــتملت على أولى الخطوات الرســـمية على المســـتوى الدولي لمكافحة الفساد في المعاملات التجارية الدولية.

1- Wouters ،Ryngaert ،and Cloots ،"THE INTERNATIONAL LEGAL FRAMEWORK AGAINST CORRUPTION: ACHIEVEMENTS AND CHALnges," 234–35.

2- Rothstein ،State-of-the-Art Report on Theories and Harmonised Concepts of Corruption ،27.

3- Ibid. ،28.

الموجة الثانية: الاعتراف الدولي

شـــهدت تلك المرحلة التي امتدت من عام ١٩٩٦ إلى عام ٢٠٠٥ العديد من الجهود الدولية والإقليمية لمكافحة الفساد على جميع المســتويات، فلم تعد الأســرة الدولية تنظر إلى الفســاد باعتباره عاملاً يحول دون ازدهار التجارة العالمية، وإنما تطورت تلك الرؤية ليُنظر للفســاد باعتباره عائقاً أمام تنمية الشعوب بوجه عام[١].

وقد ســاهم في خلق هذه الروح العالمية المتيقنة من خطورة الفســاد والواعية بأهمية مكافحته عاملان رئيســيان، هما جهود المنظمات الحكومية، ســواء الإقليمية أو الدولية، بما فيها مؤسسات Bretton Woods وانخفاض حدة الصراعات القائمة على محور الشــرق والغرب، نظراً لانهيار الاتحاد الســوفيتي، ومحور الشــمال والجنوب، نظراً لدخول العديد من الدول في ركب حلف الناتو، مما أزال الحواجز السياسية التي منعت في السابق قيام تعاون على مثل ذلك المستوى من العمق بين الدول في العديد من المجالات، ومنها مكافحة الفساد، فضلاً عن أن الخطى الكبيرة التي حققها العالم في مســاره تجاه العولمة كان لها أثرها البارز في وضوح قضايا الفساد وتفهُّم القادة لها، حيث إن

1- Wouters ،Ryngaert ،and Cloots ،"THE INTERNATIONAL LEGAL FRAMEWORK AGAINST CORRUPTION: ACHIEVEMENTS AND CHALnges," 231.

ظهور الاتحاد الأوروبي بصورته الجديدة كقوة دولية موحدة وتبنِّي اليورو كعملة موحدة في عام ١٩٩٩، وانعقاد العديد من الاتفاقات بين الدول الأوروبية ساهم في تأكيد طبيعة الفساد العابرة للحدود، والتي أكدتها أيضاً موجات الخصخصة لشركات القطاع العام بدول الاتحاد السوفيتي السابق وما نتج من أحداث كارثية نتيجة تداخلها مع صفقات السلاح [١].

كما أن التقدم التكنولوجي الكبير – والذي كان مفاجئاً في سرعته بقدر كبير– عزّز من ترابط الأسواق، كما سهلت النقود الرقمية حركة الأموال بين الدول بقدر كبير والتي برهنت عليها الأزمة المالية بدول جنوب شرق آسيا في يوليو ١٩٩٧، والتي صاحبت اتجاه الدول النامية للظهور بصورة إيجابية جاذبة للاستثمارات الأجنبية المباشرة والتي ثبتت كفاءتها في الارتقاء بالاقتصاديات النامية[٢].

وقد دفعت أحداث ١١ سبتمبر ٢٠٠١ في الولايات المتحدة وما تبعها من معايير انتهجها العالم للسيطرة على تدفقات الأموال، لا سيما للجماعات الإرهابية، والتي على أثرها جاء التحرك السريع من المجتمع الدولي للتضامن ضد تلك

1- Leslie Holmes ،"Corruption and the Crisis of the Post-Communist State," Crime ،Law & Social Change ،no. March 1997 (1997): 276.

2- Jon S. T. Quah ،'CORRUPTION IN ASIAN COUNTRIES : CAUSES ،CONSEQUENCES AND' ،in Curbing Corruption in Asian Countries: An Impossible Dream? ،2011 ،p. 533 (p. 8)

الأحداث، وبناء على ذلك أضـــافت مجموعة العمل المالي (FATF) في أكتوبر ٢٠٠١ لتوصـــيات مكافحة غســـل الأموال الـــ٤٠، تسع توصيات خاصة بمعايير مكافحة تمويل الإرهاب، والتي أضيفت إلى معاير مكافحة غسل الأموال، لتصبح صيغة (٤٠ + ٩) هي صـيغة التوصـيات المتبعة[١]، إلى أن تم دمجها في عام ٢٠٠٣ في وثيقة واحدة تحت مســـمى «توصـــيات مكافحة غسل الأموال والإرهاب وانتشار التسلح»[٢].

وما يميز توصـــيات مجموعة العمل المالي(FATF) عن ســـابقتها من الأدوات الدولية هو أنها، ولأول مرة، حولت عدداً من معايير مكافحة الفســـاد من حالة التعامل بناء على الرغبة والتطوع من الدول إلى حالة الإلزام والتقييم بواسطة آلية مراجعة الالتزام بتنفيذ التوصـيات، بالإضـافة إلى إصـدار قائمة بالدول غير الملتزمة بالمعايير بالصورة الكافية[٣].

جاءت خطوات المنظمات المالية الدولية، وعلى رأســـها

1- **How Can International Financial Institutions Support Countries' Efforts to Prevent Corruption under International Treaties and Agreements? ،Roberto de Michele ،IN Susan Rose-Ackerman et al. ،Anti-Corruption Policy Can International Actors Play a Constructive Role? ،ed. Susan Rose-Ackerman and Paul Carrington ،Carolina Academic Press ،2013 ،183.**

٢- **المعايير الدولية لمكافحة غسـل الأموال وتمويل الإرهاب وانتشـار التسـلح توصيات FATF مجموعة العمل المالي، ص٧ .**

3- **Susan Rose-Ackerman ،'Anti-Corruption Policy: Can International Actors Play a Constructive Role?' ،2011 ،p. 16.**

مجموعة البنك الدولي، كنموذج ليحتذي به المجتمع الدولي والتي كانت الخطوات التي اتبعها في عام ١٩٩٦ في أعقاب خطاب جايمس ولفينسون، رئيس البنك الدولي آنذاك (السابق الإشارة إليه) والذي استطاعت كلماته أن تكسر الحاجز السياسي بين الفساد والإصلاح [١]، كما أنه قدّم دعماً كبيراً لتنمية جهود منظمة الشفافية الدولية [٢]. وفي عام ١٩٩٧ تبنى البنك استراتيجية لمكافحة الفساد وضعت معايير لمكافحة الفساد على مستويين: الأول داخل البنك في العقود التي يبرمها، والثاني في مساعدة الدول في مكافحة الفساد. وعلى الصعيد التنفيذي نجح البنك في توفير تمويل للعديد من المشروعات الخاصة بمكافحة الفساد والحكم الرشيد خلال تلك المرحلة[٣].

في تلك المرحلة ازدهر نشاط المنظمات الحكومية في مجال مكافحة الفساد، حيث تأكد لدى منظمة الأمم المتحدة أهمية وجود منظومة دولية لمكافحة الفساد، خاصة في المعاملات الدولية، فقامت الدورة رقم ٥١ للجمعية العامة للأمم المتحدة بإصدار المدونة الدولية لقواعد سلوك الموظفين العموميين والصادرة بقرار رقم ٥٩ في ٢٨ يناير ١٩٩٦ والتي تضمنت عدداً من معايير ضمان نزاهة الوظيفة العامة، مثل عدم قبول

1- Heather Marquette ،Corruption ،Politics and Development The Role of the World Bank (Palgrave Macmillan ،2004) ،75.

2- Ibid. ،76.

3- Ibid ,77.

الهدايا، والإفصاح عن الممتلكات، وتجنب تضارب المصالح[١].

كما قامت الدورة ذاتها في ٢١ فبراير ١٩٩٧ بالموافقة على القرار رقم ١٩١ بإصدار إعلان الأمم المتحدة لمكافحة الفساد والرشوة في المعاملات التجارية الدولية، والذي اعتُمد من الجلسة العامة رقم ٨٦ في ١٦ ديسمبر ١٩٩٦، وتضمَّن توصيات للدول لاتخاذ إجراءات فعّالة لمكافحة جميع أشكال الرشوة والممارسات الفاسدة في المعاملات التجارية الدولية[٢].

وفي أعقاب تلك الجهود أُبرمت اتفاقية الأمم المتحدة للجريمة المنظمة عبر الوطنية وعُرضت للتوقيع عام ٢٠٠٠، وتطالب الاتفاقية الدول الأطراف في المواد ٨ و٩ و١٠ بتجريم ممارسات الفساد ودعم الشفافية، ودخلت الاتفاقية حيّز النفاذ في ٢٩ سبتمبر ٢٠٠٣[٣].

وخلال الفترة من عام ٢٠٠٠ إلى عام ٢٠٠٣ تم تناول مسودات اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد من خلال العديد من المناقشات، والتي أُبرمت في ٣١ أكتوبر ٢٠٠٣ ودخلت

1- Wouters ،Ryngaert ،and Cloots ،"THE INTERNATIONAL LEGAL FRAMEWORK AGAINST CORRUPTION: ACHIEVEMENTS AND CHALnges," 215.

2- POSADAS ،"Combating Corruption under International Law," 374.

3- Wouters ،Ryngaert ،and Cloots ،"THE INTERNATIONAL LEGAL FRAMEWORK AGAINST CORRUPTION: ACHIEVEMENTS AND CHALnges," 217.

حيز النفاذ في ١٤ ديسمبر ٢٠٠٥، وتتضمن الاتفاقية ٧١ مادة تشكل حالياً الهيكل التشريعي العالمي لمكافحة الفساد على المستويين المحلي والدولي، وتغطي موضوعات التجريم وإنفاذ القانون والتعاون الدولي واسترداد الموجودات، وعدداً من المواد التي تنظم الأمور التقنية والإدارية.

كما أن العديد من المنظمات الإقليمية قامت بتبني اتفاقيات خاصة بمكافحة الفساد، مثل اتفاقية الدول الأمريكية لمكافحة الفساد [١] التي أُبرمت في ٢٩ مارس ١٩٩٦ ودخلت حيز النفاذ في ٦ مارس ١٩٩٧، والاتفاقية الأفريقية لمكافحة الفساد،[٢] التي أُبرمت في ١١ يوليو ٢٠٠٣ ودخلت حيز النفاذ في ٥ أغسطس ٢٠٠٦[٣]، بروتوكول مكافحة الفساد للجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا Economic Community of West African States (ECOWES) لعام ٢٠٠١، بروتوكول مكافحة الفساد للجماعة الإنمائية للجنوب الأفريقي Southern African Development Community (SADC) لعام ٢٠٠١.

كما أن المجتمع الأوروبي خطا العديد من الخطوات الفعّالة

1- Inter-American Convention Against Corruption (OAS Convention),adopted 29/3/1996 ،35 I.L.M. 724 ,EIF 6/3/1997 ، available at http://www.oas.org/main/main.asp?sLang=E&sLink=http://www.oas.org/documents/eng/aboutoas.asp.

2- African Union Convention on preventing and combating corruption,adopted 11/7/2003 ،EIF 5/8/2005 ،UNTS 50008 ،vol 2860 ،New York ،2012,113 – 223.

3- Ibid. ،229–31.

على ثلاثة مســـتويات هي: البعد الوطني لكل دولة في ذاتها، والبعد التعاوني من خلال إنشـــاء آليات للتعاون بين منظومات مكافحة الفســـاد بمختلف الدول الأوروبية، والبعد الاتحادي من خلال خلق آليات للرقابة على تصرفات الكيانات التابعة للاتحاد الأوروبي والتأكد من خلوها من ممارســات الفســاد[١]، حيث تم خلال تلك المرحلة إبرام بروتوكول حماية المصـــالح المالية للمجتمعات الأوروبية عام ١٩٩٦ الذي لمس قضـــية مكافحة الفساد عن بُعد، وتبعه بروتوكول ثانٍ مكمّل له عام ١٩٩٧، كما قام المجلس الأوروبي بتبني اتفاقية مكافحة الفســاد – والمتورط به مســئولون أوروبيون – خلال شــهر مايو ١٩٩٧ وأتبعها في عام ١٩٩٨ بالاتفاقية الجنائية حول الرشوة[٢].

وفي عام ١٩٩٦ اعتمدت لجنة وزراء مجلس أوروبا برنامج عمل شـامل لمكافحة الفسـاد، وأصـدرت فيما بعد مجموعة من الصـكوك المتعلقة بوضـع معايير لمكافحة الفسـاد، وهي اتفاقية القانون الجنائي بشأن الفساد التي صدرت عام ١٩٩٩، ودخلت حيز النفاذ عام ٢٠٠٢، واتفاقية القانون المدني بشـــأن الفســـاد التي صـــدرت عام ١٩٩٩ ودخلت حيز النفاذ عام ٢٠٠٣، كما أنه في عام ١٩٩٩ اتُخذت الإجراءات اللازمة لإنشـــاء مكتب

١- مختار حسين شبيلي: الإجرام الاقتصادي والمالي الدولي وسبل مكافحته (جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، ٢٠٠٧)، ص ٨٩-٩٣.

2-Khaghaghordyan ،"International Anti-Corruption Normative Framework: The State of the Art," 152.

مكـافحـة جرائم الاحتيـال European Anti-Fraud Office (OLAF)[1]، وفي عام ٢٠٠٣ أُصـدرت التوصـيات الخاصـة بالقواعد المشتركة لمكافحة الفساد في تمويل الأحزاب السياسية والحملات الانتخابية[٢]، فضـلاً عن ظهور جهود المجتمع المدني في العديد من الصور على المستوى الدولي، منها إنشاء المنظمـة العـالميـة للبرلمـانيين ضـد الفسـاد Global Organization of Parliamentarians Against Corruption (GOPAC) التي تأسـست عام ٢٠٠٣ وتتضـمن في عضـويتها ممثلين عن مجالس النواب لأكثر من ٥٠ دولة[٣].

الموجة الثالثة: التعاون الفعّال

هذه هي المرحلة الحالية، والتي بدأت عام ٢٠٠٥ وتسـتمر إلى الآن. وقد شـهدت هذه المرحلة تحولاً جوهرياً في النظرة العالمية لقضية الفساد، وتأكد وجودها على الأجندة العالمية في العديد من المحافل الدولية، وسُـخرت طاقات هائلة لدراسـة

1- شبيلي، ص ٩٣، مرجع سابق.

2-COUNCIL OF EUROPE COMMITTEE OF MINISTERS. Recommendation of the Committee of Ministers to member states on common rules against corruption in the funding of political parties and electoral campaigns (2003). Retrieved from https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806cc1f1

٣ - موقع المنظمة http://gopacnetwork.org/overview، تاريخ التصـفح ٢٠١٦/١٢/١٨.

صـــورها وأثرها وأســلوب التعامل معها، كما نشـــأت العديد من الآليات الفعالة للحد من الفساد في المنظمات الدولية والشركات، حيث تأكد لدى الأســرة الدولية أن الفســاد يهدد الأمن والســلم العالميين واستقرار الدول، ويجب القضاء عليه.

وقد طرأ خلال تلك المرحلة العديد من الأحداث التي عزّزت الاهتمام بقضـية الفسـاد وأكدت على انتهاء كافة العوائق السـياسـية التي طالما ظلت تحول، أو في أحســـن الأحوال تقلل، من إدراج موضـوعات الفسـاد على الأجندات السـياسـية والعالمية، وكان أبرز تلك الأحداث الأزمة المالية العالمية ٢٠٠٧ – ٢٠٠٨ التي انزلقت إليها الولايات المتحدة والعديد من الدول الأوروبية وتأثرت بها بصـــورة جوهرية العديد من الأنشـــطة الاقتصـــادية في جميع دول العالم، كما تشـــتمل تلك المرحلة على أحداث الثورات العربية في العديد من الدول، والتي كان انتشـار الفسـاد أهم أسـبابها، بالإضـافة لما لحق الثورات العربية من أحداث في أوكرانيا والولايات المتحدة ذاتها، تتمثل في الرفض الشـعبي للفسـاد المسـتشـري، والتي يُعد أشـــهرها حركة «احتلوا وول ســـتريت» التي ظهرت في الولايات المتحدة.

وتتجســـد طبيعة تلك المرحلة بدخول اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفسـاد حيز النفاذ، كما ذكرنا سـالفاً، في ١٤ ديسـمبر ٢٠٠٥، حيث تُعد الاتفاقية الوحيدة العالمية حقاً، والتي أوجدت لغة حوار مشـــتركة بين كافة دول العالم، حتى تلك التي لم تنضـــم إليها، ويبلغ عدد الدول الأطراف بها في ٢٠١٦/١٢/١٢

١٨١ دولـة[١]، إلا أن مـا يميز تلـك الاتفـاقيـة عن غيرهـا من الأدوات الدولية في مجال مكافحة الفســـاد هو آلية مراجعة النظراء، والتي أنشـــئت بالقرار رقم ١/٣ لمؤتمر الدول الأطراف المنعقد في عام ٢٠٠٩ بالدوحة، حيث تشـــكل بذلك القرار مجموعة الاســـتعراض لجهود تنفيذ الاتفاقية والتي تتولى تنفيذ آلية الاسـتعراض، والتي بمقتضـاها تلتزم الدول الأطراف بعض جهودها في تنفيذ الاتفاقية من خلال اســـتكمال نماذج التقييم، كما تقوم دولتان من الدول الأطراف بمراجعة جهودها وعرض تقرير عن تلك الجهود [٢]، وقد تمت الدورة الأولى من أعمال الاســـتعراض، والخاصـــة باســـتعراض جهود الفصـــلين الثالث والرابع، وجارٍ الإعداد والتنفيذ للدورة الثانية من الاســـتعراض والخاصة بالفصلين الثاني والخامس.

ولم تتوقف جهود الأمم المتحدة على اتفاقية مكافحة الفساد، حيث إنها تبنت العديد من المشروعات والبرامج التي تهدف إلى الحد من الفســـاد وآثاره، كما أن الجمعية العامة للأمم المتحدة في ســـبتمبر ٢٠١٥ أعلنت عن أهداف التنمية المســـتدامة

١- موقع مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة https://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/signatories.html تـاريخ التصفح في ٢٠١٦/١٢/١٨.

2-Wouters ،Ryngaert ،and Cloots ،"THE INTERNATIONAL LEGAL FRAMEWORK AGAINST CORRUPTION: ACHIEVEMENTS AND CHALnges," 219–21.

(Sustainable Development Goals (SDG's)[1] (رؤية ٢٠٣٠) والتي تمثلت في الهدف رقم ١٦ المخصص لتشجيع وجود المجتمعات السلمية، وتوفير إمكانية اللجوء إلى القضاء للجميع، وبناء مؤسسات فعّالة خاضعة للمساءلة[2].

وعلى المستوى الإقليمي انتهت الجهود لصياغة عدد من الاتفاقات القطرية، منها الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد، التي أُبرمت في ٢١ ديسمبر ٢٠١٠ ودخلت حيز النفاذ في ٢٩ يونيو٢٠١٣ والاتفاقية الأفريقية لمكافحة الفساد التي دخلت حيز النفاذ في عام ٢٠٠٦.

وتُعد سياسة الجوار الأوروبية، التي وُضعت لأول مرة في عام ٢٠٠٤ وتمت مراجعتها في عام ٢٠١١، أحد نماذج الجهود

١- لمزيد من المعلومات حول أهداف التنمية المستدامة Sustainable Development Goals (SDG's) يُنصح بالاطلاع على موقع الأمم المتحدة http://www.un.org/sustainabledevelopment/ar/sustainable-development-goals/. حيث ستعمل البلدان خلال السنوات الخمس عشرة المقبلة علي تحقيق هذه الأهداف الجديدة التي تنطبق على جميع الدول من خلال حشد الجهود للقضاء على الفقر ومكافحة عدم المساواة ومعالجة تغيّر المناخ. وعلى الرغم من أن أهداف التنمية المستدامة ليست ملزمة قانوناً، فإن من المتوقع من الحكومات أن تضع أُطُراً وطنية لتحقيقها. ولذا فالدول هي التي تتحمل المسئولية الرئيسية عن متابعة التقدم المحرز واستعراضه، وعلى الصعيد العالمي ستُرصد أهداف التنمية المستدامة الـ١٧ وغاياتها الـ١٦٩ من خلال استخدام مجموعة من المؤشرات العالمية.

٢- موقع منظمة الأمم المتحدة http://www.un.org/sustainabledevelopment/ar/peace-justice/ تاريخ التصفح ٢٠١٦/١٢/١٨.

الدولية لمكافحة الفســـاد، وهي جزء من اســـتراتيجية الاتحاد الأوروبي لتعزيز الرخاء والاســتقرار والأمن في البلدان المجاورة – الجزائر وأرمينيـا وأذربيجـان وبيلاروس ومصـــر وجورجيـا وإســرائيل، والأردن ولبنان وليبيا والمغرب ومولدوفا والأراضـــي الفلسطينية وسوريا وتونس وأوكرانيا – من أجل بناء فهم مشترك لقيم مثل الديمقراطية وحقوق الإنســان وســيادة القانون والحكم الرشيد ومبادئ اقتصاد السوق والتنمية المستدامة، وتُعد قضية مكافحة الفساد في مركز سياسة الجوار الأوروبية واحدة من أهم التحديات من أجل تحقيق الاستقرار وسيادة القانون في البلدان المجاورة[1].

كما أن عدداً من المنظمات والمبادرات المتخصـــصـــة في مكافحة الفســـاد في مجالات بعينها قد ظهرت كطريقة جديدة لمكافحة الفساد، وقامت بنشـر العديد من التقارير والتوصـيات في مجال الوقاية من الفســـاد ومكافحته، مثل المركز العالمي لمكافحة الفســـاد في أعمال البنية التحتية The Global Infrastructure Anti-Corruption Centre (GIACC) الـذي أنشـئ عام ٢٠٠٨ وشـبكة مكافحة الفسـاد في الملاحة البحرية The Maritime Anti-Corruption Network (MACN) والمبادرة العالمية للشفافية المالية Global Initiative For Fiscal (GIFT) Transparency ومنظمة النزاهة العالمية Global Integrity(GI)

1-Maira Martini ،"European Union Strategies to Support Anti-Corruption Measures in Neighbouring Countries," U4 Expert Answer ،2012 ،1–6 ،WWW.U4.NO.

التي تُصدر مؤشر النزاهة الأفريقي منذ عام ٢٠١٣، والمنظمة العالمية للبرلمانيين ضد الفساد The Global Organization of Parliamentarians against Corruption (GOPAC) التي بدأت في نشر تقرير سنوي عن الفساد منذ عام ٢٠١٠.

كما أن منظمة الشفافية الدولية قد بلغت من الثقل الدولي السياسي ما جعلها محوراً رئيسياً لجهود مكافحة الفساد غير الحكومية، وقد أصدرت من مؤشر مدركات الفساد ٢٠ نسخة منذ أن بدأت عام ١٩٩٥ وحتى عام ٢٠١٦ – عدا عام ١٩٩٦ – وأصبح يلقى قبولاً واسعاً لدى متخذي القرار في العديد من دول العالم، كما أصدرت «بارومیتر الفساد» العديد من التقارير الإقليمية والوطنية عن أسباب وآثار وسبل الحد من الفساد.

على المستوى التشريعي الوطني ظهرت العديد من التشريعات الوطنية التي تتخذ ذات نهج قانون تجريم ممارسات الفساد الأجنبية الأمريكي، مثل قانون الرشوة بالمملكة المتحدة لعام ٢٠١٠، وقانون «سابات–٢» بفرنسا لعام ٢٠١٦، فضلاً عن إنشاء العديد من المحاكم المتخصصة للفصل في قضايا الفساد بالعديد من دول العالم[١].

1–**Aurélien Chardeau ،"Sapin II Law : The New French Legal Framework for the Fight against Corruption," 2017 ،1–7 ، https://www.dentons.com.**

انتهجت الشركات متعددة الجنسيات، ومجتمعات الأعمال بصورة عامة، سياسات محلية من شأنها الحد من تورطها في ممارسات الفساد، وقد تُوجت تلك الجهود بإصدار معيار الأيزو ٣٧٠٠١ لنظام إدارة مكافحة الرشوة، ووجود العديد من الوظائف حتى مستوى القيادة بتلك الشركات يتخصص في إدارة الإلزام بمعايير النزاهة والشفافية والحد من ممارسات الفساد.

لقد أصبح العالم مؤهلاً بشكل كبير ليبدأ معركته الكبرى مع الفساد والتعامل مع كافة الصور والأسباب والنتائج ذات الصلة بممارسات الفساد، ونتوقع أن يتحقق في المستقبل القريب العديد من النجاحات التي تعبر بهذا العالم إلى مستوًى أفضل من الإدارة للموارد يخلو من كافة ممارسات الفساد على كافة المستويات، وإن كان هناك العديد من التحديات التي يجب أن نعيَها، خاصة عند اتخاذ الإجراءات التصحيحية، والتي من شأنها التأثير على المجتمعات القائمة.

مكافحة الفساد كإحدى قضايا السياسة الخارجية

جوهر قضية السياسة الخارجية تجاه مكافحة الفساد هو وضع برنامج سياسي لتسخير القدرات الوطنية لدولة ما بهدف تشكيل المناخ الدولي للدفع بالدول والكيانات الدولية الأخرى للتعامل مع ممارسات الفساد بطريقة بعينها بهدف تحقيق مكاسب مصلحية أو قيمية لتلك الدولة بعينها أو لعدة دول أخرى.

أي إنه نوع من استخدام قدرات دولة ما، الاقتصادية والسياسية والثقافية، في جعل دولة أو دول أخرى أو منظمة دولية أو شركة متعددة الجنسيات تعدِّل من سلوك مؤسساتها ومواطنيها بما يتماشى مع رؤية تلك الدولة بهدف تحقيق مصالح مشتركة أو متفردة، على كل من الصعيد المصلحي المادي أو الصعيد الأخلاقي القيمي بشأن أحد مجالات مكافحة الفساد.

ونظراً للطبيعة المتغيرة لقضية مكافحة الفساد في العلاقات الدولية من حيث تحقيق المكاسب المصلحية أو القيمية يجب إفراد تفسير لتلك الطبيعة، فقضية مكافحة الفساد هي قضية على قدر كبير من التعقيد ومن الممكن النظر إليها بعدة وجهات نظر:

أولاً : دوافع مكافحة الفساد

يمكن اعتبار جهود مكافحة الفساد غاية في حد ذاتها، وأن وجود أقل قدر من الفساد غير مقبول، وأن مكافحة الفساد مطلب عالمي يجب أن تسعى إليه دول العالم دون الحاجة إلى أن يوصلها إلى أهداف أخرى، فمكافحة الفساد واجب سامٍ يجب أن تقوم عليه كل الدول، لأنه يحوي في مضمونه قيماً مثل العدالة والمساواة والسلام والاستقرار والتنمية، مثلما أن من يضيء شمعة لا يحتاج أن يبرر فعله لأن الظلام مكروه للجميع، والنور خير للجميع، وأن جهود مكافحة الفساد تستكمل الصورة الذهنية للشعوب بأن القيم الجيدة هي أساس كل مجتمع صالح[1].

بينما من الممكن النظر إلى قضية مكافحة الفساد كهدف وسيط تحتاج الدول إلى تحقيقه للوصول لأهدف أخرى أكبر منه، فهو وإن كان يتضمن أهمية خاصة في إعلاء المنظومة القيمية للدولة وتحقيق الصورة المثالية للشعوب، فإنه كذلك يساهم في خلق العديد من المحفزات الإيجابية، مثل خلق سوق أكثر فاعلية، وتجفيف منابع تمويل الإرهاب، والاستخدام الفعّال للمساعدات في الدول النامية.

١- قام الكاتب باستنباط تلك الآراء من مجمل قراءاته خلال البحث.

ولكن في العديد من الحالات يتسع تفسير سلوك السياسات الخارجية للدول لمكافحة الفساد كأداة تستتر خلفها تلك الدول لتحقيق أهداف تخدم مصالحها أو مصالح بعض الفئات منها؛ مثل تحسين الصورة الدولية للنظم السياسية بالدولة، أو تحقيق منافع اقتصادية تعود على ملاك الحصص الأكبر من الشركات متعددة الجنسيات أو الضغط على بعض الأنظمة الفاسدة لتحقيق مكاسب سياسية في مجالات أخرى[1].

لذا يصعب، في ظل الرؤى المتباينة لجوهر قضية مكافحة الفساد، حصرها في أحد الإطارات السابق ذكرها دون غيرها، حيث يتباين النظر للقضية من دولة إلى أخرى، أو من كيان إلى آخر حتى داخل ذات الدولة، ناهيك عن النظرة المختلفة بشكل كبير للكيانات الدولية الأخرى دون الدول.

بالتعمق في مفهوم علاقة السياسة بمكافحة الفساد، يظهر أن من ضمن التعريفات المتعددة التي صاغها العلماء للسياسة أنها آلية تنظيم وتخصيص، فقد قدم دافيد إيستون «David Easton» تعريفاً للسياسة بأنها «التوزيع السلطوي للقيم»، وكذا قدم هارولد لاسويل «Harold Laswell» تعريفه للسياسة بعبارته الشهيرة: «من

1- Susan Rose-Ackerman ،Corruption and Government: Causes ، Consequences ،and Reform (Cambridge University Press ،1999) ، p. 294

يحصل على ماذا؟ وكيف؟ ومتى؟»[١].

فإذا كانت السياسة هي عملية التوزيع السلطوي للموارد، فإن الفساد هو سوء التوزيع المتعمد للموارد، بكل ما تتضمنه هذه التصرفات من إجراءات رئيسية وتابعة، وبذلك تصبح مكافحة الفساد هي كل الإجراءات المتبعة للحد والوقاية من ممارسات سوء التوزيع للموارد.

إن كانت السياسة هي القدرة على التأثير في سلوك الآخرين[٢] فقطعاً أن وضع سياسات مكافحة الفساد يُعد صورة من صور ممارسة القوة، وتتعدد الأهداف السياسية الناتجة عن مكافحة الفساد في السياسة الداخلية، مثل زيادة قدرات الدولة، فمما لا شك فيه أن وجود معدلات مرتفعة من الفساد في أي دولة يقلل من قدرتها بصفة عامة، ولذا تسعى الدول لمكافحة الفساد لتعزيز قدرتها وتحقيق معدلات مرتفعة من الإنتاجية والتنمية، وكذا زيادة شعبية النظام، حيث تهتم الجماهير بمكافحة الفساد، وخاصة بالجانب الإيجابي منها، والمتمثل في إنفاذ القانون وضبط المتورطين في ممارسات الفساد. وقد يضحي النظام في بعض الحالات ببعض

---

١ – ستيف دي تاناسي، علم السياسة الأسس، ترجمة رشا جمال، الطبعة الثانية (بيروت، لبنان، ٢٠١٣) ص ٣٤.

2–Goldstein ،Joshua S. International Relations. Third ed. London: Longman ،1999. Page 55

عناصره بهدف تبرئة ساحته من ممارسات الفساد أو لاستيعاب موجات الغضب الجماهيرية.

وكذلك في العديد من الحالات تكون مكافحة الفساد أداة للتحكم في النخبة في العديد من الدول، وخاصة الدول الشمولية أو تلك التي تحولت من النظام الشيوعي إلى النظام الرأسمالي بنهاية القرن الماضي، حيث استخدم العديد من القادة السياسيين مكافحة الفساد كأداة للتحكم في القوى السياسية الأخرى بالمجتمع، كما أن ذلك يحدث في العديد من الدول المتقدمة كذلك – والتي تتمتع بقدر كبير من الحرية السياسية – حيث ظهرت نماذج مماثلة لاستخدام مكافحة الفساد كأداة للسيطرة على القوى السياسية في تلك الدول. فيذكرنا التاريخ بالعديد من الفضائح التي كشفت لنا مثل تلك الممارسات[1]، وفي حالة عدم وجود أيديولوجيا موحّدة تضمن ولاء النخبة، فعلى الزعيم إما أن يكافح الفساد بصدق وفاعلية، أو يستخدم مكافحة الفساد كأداة للسيطرة على النخبة. أي إنه لا يمكن

١- في حقيقة الأمر فإن الولايات المتحدة كذلك لم تخلُ من مثل تلك الممارسات، وتُعد فضيحة ووترجيت أشهر نموذج على مثل تلك الممارسات، حيث استخدم فيها الرئيس الأمريكي بعض الأجهزة الأمنية للتنصت على خصومه السياسيين بهدف معرفة أخطائهم ومساومتهم عليها.

أن يفعل الأمرين في ذات الوقت على حد سواء[1].

ويوجد العديد من الآثار الناتجة عن مكافحة الفساد على شرعية النظام السياسي، فهي تساهم في زيادة شرعية النظم، ولكن تأثيرها يكون سلبياً حال تورط بعض عناصر النظام الحاكم في قضايا فساد، ولا يمكن للقائد السياسي اتخاذ قرار بشأن أهداف حملة مكافحة الفساد من جانب واحد، فوحدات المجتمع المختلفة مثل الرأي العام، والصحافة، وأجهزة الإنفاذ سوف تشارك في صياغة النتائج، والتي في بعض الأحيان قد تصل إلى المطالبة بإسقاط النظام ذاته، ولكن جهود مكافحة الفساد في العديد من الأحيان تساعد النظام على القضاء على الخصوم السياسيين.

وإذا كان التفسير السابق ينصب على السياسة الداخلية لدولة ما فإن مكافحة الفساد من خلال السياسة الخارجية يمكن وصفها بأنها إجراءات الحد والوقاية من ممارسات سوء التوزيع للموارد العالمية بالاعتماد على نظم العلاقات الدولية.

١- مصطفى كامل السيد، مرجع سابق، ص ١٢.

ثانياً: مكونات قضية مكافحة الفساد

تُعد قضية مكافحة الفساد من أكثر القضايا تشابكاً وتعقيداً، مما يجعلها على اتصال بالعديد من الموارد، فجميع الأنشطة البشرية قد يخالطها مقدار من الفساد، الأمر الذي يجعل مكافحته تتشعب خلال مراقبة وتنظيم وتعديل سلوك الأفراد والدول، بداية من أنشطة حياتهم اليومية وإلحاق أبنائهم بالتعليم والحصول على الخدمات الصحية، وصولاً إلى النظم الاقتصادية العالمية وصفقات التسليح والانتخابات الرئاسية في الدول الكبرى.

وبتحديد الموارد ذات الصلة ببرامج السياسة الخارجية، نجدها تتركز في الموارد المرتبطة بالمصالح المتشعبة للعديد من القوى في داخل الدولة صاحبة السياسة وبين العديد من الدول الأخرى والكيانات الدولية.

ويمكننا الاستناد إلى مصفوفة «روزنو» لتحديد الموارد ذات الصلة بقضية السياسة الخارجية تجاه مكافحة الفساد بهدف وضعها ضمن مصفوفة الموضوعات التي تتكون من النظام الأفقي، وينقسم إلى «مستوى دولي، مستوى قومي، مستوى محلي»، والنظام الرأسي وينقسم إلى «قضايا الإقليم، قضايا المكانة، قضايا الموارد البشرية، قضايا غير الموارد البشرية».

ونحتاج لاســـتخدام ذلك المصـــفوف بداية، لتحديد الأهداف والوسائل ذات الصلة بتلك القضية من خلال عرضها بصورة عامة دون تخصيص للوقوف على أهم الأهداف المشتركة بين الدول في خلق واستخدام سياسة خارجية تتجه لمكافحة الفساد.

أهداف مكافحة الفساد على المستوى الدولي

يُعد من أهم الأهداف المعلنة المشـــتركة بين دول العالم لإدراج قضية مكافحة الفساد ضمن برامج السياسة الخارجية[1]:

أ. دعم الاســـتقرار وســـيادة القانون، وحقوق الإنســـان، والديمقراطية.

ب. حماية وتشـــجيع النمو الاقتصـــادي والتبادل التجاري بين الدول وحماية الأسواق العالمية.

ت. خلق تحالف دولي في مواجهة الفاسدين والممارسات الفاسدة والمتحصلات الناتجة عن تلك الممارسات.

ث. الحد من الجريمة المنظمة العابرة للحدود والإرهاب، وعمليات التجارة غير المشروعة.

1- G20، "G20 Anti-Corruption Action Plan," in G20 Seoul Summit (Seoul: G20، 2012)، 1–3.

وإن كان الطابع العام لهذه الأهداف أنها عامة وتشتمل على العديد من الأهداف الصغرى، فهي كفيلة بتوضيح الإطار العام للأهداف ذات الصلة بمكافحة الفساد، والطابع الغالب عليها أنها أهداف غير ملموسة، وإن كان في وقت لاحق من الممكن صياغة عدد من الأهداف الفرعية الملموسة، ولكنها تؤثر في موضوعاتها الفرعية فقط، لا في القضية بشكل متكامل.

أدوات مكافحة الفساد على المستوى الدولي

إن تحقيق الأهداف سالفة الذكر يستلزم اللجوء لاستخدام العديد من الأدوات، منها الأدوات الملموسة والأدوات غير الملموسة. ويمكننا عرض أهم الأدوات التي تستخدمها الدول في تحقيق أهداف السياسة الخارجية في مجال مكافحة الفساد كالتالي:

١- عقد الاتفاقيات الدولية.

٢- إصدار التشريعات المحلية (خاصة تلك التي تتخطى في تنفيذها إقليم الدولة).

٣- إنشاء المؤسسات العاملة في الوقاية من الفساد (خاصة تلك التي تهتم بمكافحة الفساد دولياً).

٤- توقيع العقوبات المالية والاقتصادية.

٥- تقديم المنح والمساعدات أو الحرمان منها.

٦- المساعدة التقنية، مثل بناء القدرات وبرامج التنمية المؤسسية.

٧- الشروط الإيجابية، مثل مكافأة البلدان الشريكة الملتزمة بتخصيص تمويل إضافي.

٨- دعم وتعزيز جهود المجتمع المدني.

وبالطبع تتعدد الأدوات التي تستخدمها الدول بمختلف الموضوعات الفرعية وقدرات الدولة والظروف المحيطة بها، ولكنها – نهاية – تقودنا إلى أنه من غير الممكن حصر الأدوات المستخدمة في مكافحة الفساد بشكل عام في إحدى الفئات التي عرضها «روزنو»، مما يجعل تلك الأدوات تمتد بين فئتي الأدوات الملموسة والأدوات غير الملموسة بالتأكيد.

مما سبق يتضح أن الأهداف التي ترتبط بمكافحة الفساد في السياسة الخارجية تنصبّ بصفة عامة في مجال الأهداف الملموسة، بينما تتنوع الأدوات بين الأدوات الملموسة وغير الملموسة، مما يجعلنا في حاجة إلى تقسيم تلك القضية إلى قضايا فرعية عند التعامل معها كلاً على حدة، والتي سوف تمتد بين مجالي المكانة والموارد البشرية، في حين أن النادر من الموضوعات سوف يقع في مجالي الموارد غير البشرية والإقليم.

موضوعات مكافحة الفساد على المستوى الدولي

يمكن تقسيم الموضوعات الفرعية في قضية مكافحة الفساد إلى ثلاث فئات رئيسية هي[1]:

منع الفساد:

وهي تلك الموضوعات التي تتضمن قدراً من الإجراءات التي تتخذها الدول والمؤسسات لمنع ظهور أو انتشار الفساد عملاً بمبدأ «الوقاية خير من العلاج»، بحيث تعالج أي خلل في نظام العمل الداخلي يتيح أو يساعد على ارتكاب ممارسات فساد، ولو مستقبلاً، مثل:

١) إنشاء جهات للوقاية من الفساد.

٢) نشر الوعي بمخاطر الفساد.

٣) سن القوانين واللوائح للإدارة ووضع مدونات السلوك للعاملين بالقطاعين العام والخاص.

٤) الرقابة على المشتريات العامة.

٥) إدارة الأموال العامة.

٦) اتّباع قواعد الشفافية والإفصاح والمساءلة.

١- استخلص الكاتب هذه الموضوعات من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد والدراسات المتوفرة عن قضية مكافحة الفساد السابق الإشارة إليها.

التجريم وإنفاذ القانون:

هي تلك الموضـوعات التي تتضـمن أعمال السـيادة للدولة، من إصـــدار القوانين وتطبيقها بالصـــورة الرادعة لمرتكبي ممارسات الفساد بمختلف أنواعها مثل:

١) سن القوانين لتجريم ممارسات الفساد المختلفة.
٢) ضبط مرتكبي ممارسات الفساد ومحاكمتهم.
٣) حماية الشهود والخبراء والضحايا.
٤) الإدارة والمصادرة والتحفظ على متحصلات الفساد.

التعاون الدولي:

وهي الموضـوعات التي تتضـمن التعاون ما بين الدول وبعضـها البعض بهدف تعزيز القدرات الدولية لمكافحة الفساد مثل:

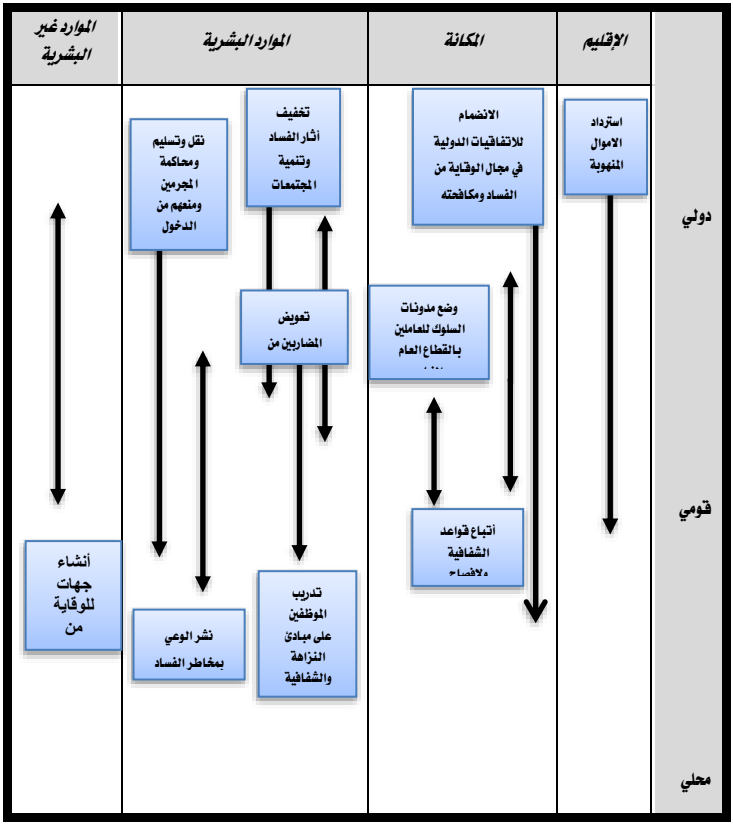
١) نقل وتسليم ومحاكمة المجرمين.
٢) منع المتهمين في التورط في ممارسات فساد من دخول الدول.
٣) تبادل الخبرات والمساعدة التقنية.
٤) استرداد الأموال المنهوبة.
٥) تبادل المعلومات.
٦) تخفيف آثار الفساد وتعويض المضارين من الفساد.
٧) الانضـــمام للاتفاقيات الدولية في مجال الوقاية من الفســـاد ومكافحته.

وبـاســـتخـدام منهج «روزنو» لتحـديـد انتمـاءات تلـك الموضــوعات، قام الكاتب بإدراجها ضــمن مصــفوفة مجالات القضايا على الوجه التالي، وطبقاً للجدول رقم (١).

وبالاعتماد على هذه المصــفوفة نتمكن من جمع الموضــوعات التي تندرج في مجال الوقاية من الفساد ومكافحته، ونستطيع تحليل السلوك المرتبط بكل موضوع بشكل منفصل وتحديد الموارد ذات الصـلة به بصـورة أكثر دقة. ويسـاعد تقسـيم الموضـوعات داخل المجالات المختلفة في تطبيق ذات المعايير أو قدر كبير منها على كافة الموضوعات التي تنتمي إلى ذات المجال.

جدول رقم (١)

(تقسيم قضية مكافحة الفساد طبقاً للمجالات المختلفة)[١]



١- قام الكاتب بإعداد الشكل التوضيحي بناء على ما توصل اليه بالاستناد إلى نتائج تحليل طبيعة الانشطة المختلفة وفقاً لاقتراب القضية.

الفصل الثاني

مكافحة الفساد في السياسة الخارجية الأمريكية

خصص الكاتب هذا الفصل لتحليل مكونات نظام مكافحة الفساد الأمريكي، وتحديد الأبعاد ذات الصلة به، وتقديم عرض مبسط لعملية صنع القرار في السياسة الخارجية الأمريكية، والربط بينها من خلال عرض آليات صنع القرار في السياسة الخارجية الأمريكية في موضوعات مكافحة الفساد من خلال تحديد الأبعاد ذات الصلة بهذا الشأن.

واعتمد الكاتب في هذا التحليل على اقتراب القضية لتحديد مكونات السياسة الخارجية الأمريكية المختلفة المؤثرة في قرارات مجال مكافحة الفساد. ولكي نتمكن من تفصيل جميع تلك المكونات فقد بدأنا بتقديم الاستراتيجيات والتشريعات المنظمة للسياسات الأمريكية في مجال مكافحة الفساد، ثم عرضنا الإطار المؤسسي المتمثل في أجهزة صنع القرار، ومن بعدها تناولنا الأدوات والإجراءات التي تتخذها الولايات المتحدة في هذا الشأن.

- الاستراتيجيات والتشريعات
- الإطار المؤسسي
- الأدوات والإجراءات

الاستراتيجيات والتشريعات

أولاً: مكافحة الفساد في الاستراتيجيات الأمريكية

يهدف هذا المبحث إلى تحليل الدور الرسمي للمسئولين في الولايات المتحدة، ومن ثم يحلل الأبعاد المرتبطة بسلوك المسئولين الأمريكيين الناتج عن الدور المنوط بهم، والذي من المتوقع أن يحدث بغضّ النظر عن القائمين عليه، فالدور هو السلوك الطبيعي المفترض أن ينتهجه صانع القرار في مركزه بعيداً عن الجوانب الشخصية لأن الوظيفة تُلزم صانع القرار بإطار معين، فقادة القوات في أفغانستان لا يجدون مانعاً من استخدام المال لشراء ولاء قادة القبائل، لما يحققه من منافع للأهداف على المستوى التكتيكي والتعبوي، وكذلك قد يدعم سفراء الولايات المتحدة ممارسات تغيب عنها النزاهة في الخارج، بهدف دعم الشركات الأمريكية في الأسواق الأجنبية، في حين يعارض ممثلو وحدات الرقابة المالية ومكتب أخلاقيات الحكومة مثل تلك التصرفات بشكل عام.

وتُعد الاستراتيجيات المعلنة الإطار الرسمي للدور المنوط بكافة المسئولين بالولايات المتحدة تنفيذه، وتلك الاستراتيجيات تحدد

الأهداف التي تسعى الولايات المتحدة لتحقيقها في فترة ما، لذا قام الكاتب بإعداد تحليل لعدد من استراتيجيات الولايات المتحدة من حيث تعرضها لقضية مكافحة الفساد، إذ إنه على الرغم من عدم وجود استراتيجية مخصصة لمكافحة الفساد دولياً تصدر عن الإدارة الأمريكية، فإن قضية مكافحة الفساد تظهر وبوضوح من خلال تحليل الاستراتيجيات المختلفة التي تصدر عن البيت الأبيض وأجهزة الإدارة الأمريكية.

ويمكننا تقسيم تلك الاستراتيجيات إلى نوعين: الأول شامل يتضمن العديد من القضايا ويعبّر عن إرادة الإدارة الأمريكية مجتمعة، والثاني متخصص يتجه لعدد محدد من الموضوعات ويعبّر عن إرادة إحدى مكونات الإدارة الأمريكية، وسيتناول الكاتب أهم الوثائق التي تعرض تلك الاستراتيجيات.

استراتيجية الأمن القومي:

تُصدر الإدارة الأمريكية، بصفة دورية، وثيقة تتضمن استراتيجية الأمن القومي للولايات المتحدة، ويعبّر محتوى تلك الوثيقة عن تصورات الإدارة الأمريكية حول أهم التهديدات التي تواجهها الولايات المتحدة وأسلوب التعامل معها على المستويين النوعي والجغرافي.

استراتيجية الأمن القومي الأمريكية التي تصدر عن البيت الأبيض بدأت منذ بداية التسعينات. وقد صاغ البيت الأبيض استراتيجيته للأمن القومي، متناولاً التهديدات التي تواجه الأمن القومي الأمريكي وكيفية التعامل معها، إلا أن هذه الاستراتيجيات لم تتناول مشكلة الفساد كمهدد حقيقي للأمن القومي إلا بعد فترة من الزمان، رابطة إياها بقضايا أخرى ذات أهمية للولايات المتحدة بداية، ثم اعتبرتها قضية جوهرية في آن آخر، ومستخدمة لها كأداة سياسية في آن ثالث. وفيما يلي عرض موجز لتناول تلك الاستراتيجيات لمشكلة الفساد[١].

بدأ الحديث عن مكافحة الفساد في استراتيجيتَي عامَي ١٩٩٤ و١٩٩٦[2]، حيث تناولت استراتيجيات هذين العامين قضية مكافحة الفساد بمجرد الإشارة فقط، فقد ربطت بين الاتّجار في المخدرات ودعم قدرات الدول في مكافحة المخدرات من خلال مكافحة غسيل الأموال ومكافحة الفساد، ثم اعتبرت أن مكافحة الفساد ودعم مؤسسات السوق ومكافحة عدم الاستقرار السياسي من خلال الحكم الرشيد بمثابة أدوات لدعم

١- قام الكاتب بالاطلاع على وتحليل ١٦ استراتيجية أمن قومي أمريكي من حيث تعرضها لقضية الفساد، وهي كل الاستراتيجيات الأمريكية المعلنة للأمن القومي، والتي بدأت في الصدور منذ عام ١٩٨٧، وصدرت أعوام ١٩٨٨، ١٩٩٠، ١٩٩١، ١٩٩٣، ١٩٩٤، ١٩٩٥، ١٩٩٦، ١٩٩٧، ١٩٩٨، ١٩٩٩، ٢٠٠٠، ٢٠٠٢، ٢٠٠٦، ٢٠١٠، ٢٠١٥.

2-The White House. (1994). A National security strategy of engagement and enlargement. U.S. Government Printing Office.

الدول الحديثة، خاصة روسيا ودول الاتحاد السوفيتي (المنحل قريباً آنذاك)، ثم جاءت استراتيجية عام ١٩٩٧ لتتحدث عن مكافحة الفساد من خلال دعوة دول «OECD» لتجريم الرشوة الدولية، ودعوة منظمات التمويل العالمية ومجموعة السبع G-7 لتبني معايير مكافحة الفساد كأحد أسباب عدم الاستقرار في العالم[1]. أما استراتيجية عام ١٩٩٨ فقد تحدثت عن الجريمة عبر الوطنية (العابرة للحدود الوطنية) وأثرها على الأمن القومي الأمريكي واعتبرت الفساد أحد صورها، كما عرضت الاستراتيجية الفساد كأحد المؤثرات على كفاءة الأسواق وحماية المنافسة الدولية[2].

تأتي استراتيجية عام ١٩٩٩ كنقطة تحول في الرؤية الأمريكية لقضية الفساد، حيث أدرجت تلك الاستراتيجية لأول مرة قضية الفساد كواحد من التحديات التي تواجه الإدارة الأمريكية. وهنا نلاحظ أن تلك الاستراتيجية لم تربط بين الفساد وقضايا أخرى كما فعلت سابقاتها، وإنما نظرت إلى الفساد في حد ذاته كقضية محورية مؤثرة على الأمن القومي الأمريكي[3]. وقد أدرجت تلك الاستراتيجية مصطلحاً جديداً على القضية وهو الفساد الدولي، في إشارة إلى الفساد العابر للقومية وفساد

1- **The White House ،"A National Security Strategy for a New Century" (1997).**

2- **The White House. A National Security Strategy for a New Century ,(1998).**

3- **The White House. A National Security Strategy for a New Century ,(1999).**

الأنظمة ذاتها. فضلاً عن أنها أكدت على ضرورة ضم عنصر مكافحة الفساد لأجندة عبر الأطلسي، مشيرة إلى أهمية قيامها بالتوقيع على اتفاقية الأمريكتين لمكافحة الفساد، والتي كانت دول أمريكا اللاتينية قد سبق أن وقعتها عام ١٩٩٦، بينما وقعتها الولايات المتحدة عام ٢٠٠٠. ولم تنسَ هذه الاستراتيجية أن تربط بين مكافحة الفساد وتعزيز الديمقراطية وحقوق الإنسان والفقر والتنمية المستدامة والحكم الرشيد، خاصة في أفريقيا، إلا أن الفارق هنا أنها اعتبرت الفساد العامل الثابت وليس المتغير في المعادلة[1].

أكدت استراتيجية عام ٢٠٠٢ على أن الفساد والفقر ينتجان مؤسسات ضعيفة تجعل الدول عرضة للإرهاب وتجارة المخدرات، كما أكدت على دعم السلطة الفلسطينية فقط إذا تمسكت بأربعة عناصر جعلت ثالثها مكافحة الفساد مع الديمقراطية وحكم القانون ورفض الإرهاب. وقد حثت الاستراتيجية دول العالم على الالتزام بمجموعة معايير، منها مكافحة الفساد، وذلك بتوجيه ٥٠٪ من المعونات لتلك الدول الملتزمة بمكافحة الفساد[2]. أما استراتيجية عام ٢٠٠٦ فقد أكدت على اعتبار قضية الفساد أحد تحديات الأمن القومي، وذكرت الفساد كأحد مظاهر الاستبداد في الدول التي سمتها

1- **The White House. A National Security Strategy for A Global Age (2000). Retrieved from http://nssarchive.us/**

2- **The White House. The National Security Strategy United States of America (2002). Retrieved from http://www.state.gov/documents/organization/63562.pdf**

بالمارقة – وهي «كوريا، وإيران، وسـوريا، وكوبا، وروسـيا البيضـاء وبورما، وزيمبابوي» – وأكدت أن من مظاهر الفسـاد سعي بعض تلك الدول للحصول على أسلحة الدمار الشامل أو إيواءها للإرهاب، وأثر ذلك على الأمن القومي الأمريكي. وقد وضع البيت الأبيض نموذجاً للدول التي تسعى الولايات المتحدة لتغييرها، كما أكدت على دعمها للدول التي تكافح الفسـاد وبها سـيادة قانون وديمقراطية من خلال تشـجيع الاسـتثمار الأجنبي المباشـر في تلك الدول وعقد اتفاقيات تجارة حرة معها. وفي إشـارة إلى الفسـاد في الشـرق الأوسـط أكدت الاسـتراتيجية على الحد من اسـتخدام مصـادر الطاقة الأجنبية للحد من لعنة الطاقة، والتي تعني اسـتئثار نخبة بعائدات البترول وحرمان الشـعوب منها في الدول المنتجة للبترول. وفي تبنٍّ واضـح لقضية مكافحة الفساد، أكدت استراتيجية عام ٢٠٠٦ على اتباع سياسات لمنع دخول الأراضي الأمريكية للعناصر المتورطة في الفساد في دول أخرى، وقد تم وضع هذه السياسة كهدف مباشر تم تحقيقه بقدر كبير من النجاح[1].

طالبت اسـتراتيجية عام ٢٠١٠ بوضـع نظام عالمي لمكافحة الفسـاد من خلال التعاون مع المنظمات الدولية لاعتبار الفسـاد خرقاً لحقوق الإنسان الرئيسية، وأكدت أنه سيتم التعاون لتحقيق شـفافية ومسـاءلة أكبر للمصـروفات والمشـتريات الحكومية

1- **The White House. The National Security Strategy of the United States of America (2006).**

وتأسيس نظام للشفافية في المعلومات والعمليات البنكية والضرائب والقطاع الخاص مع الموارد الطبيعية. وقد أكدت على التعاون المباشر مع القيادات الأفغانية وقيادات القبائل التي تكافح الفساد وتمثل الشعوب[١].

وجاءت استراتيجية عام ٢٠١٥ لتضم أعمال مكافحة الفساد ضمن كافة أبوابها، وتجعلها إحدى الركائز الرئيسية للاستراتيجية استكمالاً لجهود الاستراتيجيات السابقة، وربطت بشكل كبير بين الجهود الأمريكية لمكافحة الفساد والتحول الديموقراطي في الدول ذات معدلات الفساد المرتفعة[٢].

استراتيجية مكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية
Strategy to Combat Transnational Organized Crime

صدرت هذه الوثيقة في يوليو ٢٠١١ من البيت الأبيض بتوقيع رئيس الولايات المتحدة باراك أوباما، وتُعد تلك الاستراتيجية فريدة من نوعها في تاريخ السياسات الأمريكية لمكافحة الفساد والجريمة المنظمة، حيث إنها صدرت بهدف توحيد الجهود الوطنية في مجال مكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية – بما فيها الفساد – كما أنها أكدت أن سبب إصدار الاستراتيجية نابع من تداخل الجريمة المنظمة عبر الوطنية مع العديد من الظواهر التي تهدد الأمن القومي الأمريكي، خاصة

1- The White House. National Security Strategy (2010).

2- The White House ،"National Security Strategy" (2015).

الإرهاب وتمويل الإرهاب والجريمة المعلوماتية، والتي تستغل الدول الفاشلة والمسئولين الفاسدين في خلق حالة من عدم الاستقرار الاقتصادي والسياسي والأمني في الدول الهشّة وتقويض المنافسة في الأسواق العالمية[1].

وقد أوضحت مقدمتها استخدام مصطلح الجريمة المنظمة عبر الوطنية كبديل لمصطلح الجريمة المنظمة الدولية الذي كان من المعتاد استخدامه في وصف الظاهرة، نظراً لأنه أكثر دقة، وقد نصّت الاستراتيجية على أهدافها في النقاط التالية:

١) حماية الأمريكيين وشركائهم من الإيذاء والعنف، واستغلال الشبكات الإجرامية العابرة للحدود الوطنية.

٢) دعم البلدان الشريكة ومساعدتها على تعزيز الحوكمة والشفافية، وعلى كسر قوة الشبكات الإجرامية العابرة للحدود الوطنية.

٣) كسر القوة الاقتصادية للشبكات الإجرامية العابرة للحدود الوطنية وحماية الأسواق الاستراتيجية والنظام المالي الأمريكي من اختراق شبكات الجريمة المنظمة عبر الوطنية وسوء المعاملة.

٤) التغلب على الشبكات الإجرامية عبر الوطنية التي تشكل أكبر

1- **Government of the United States. Strategy to combat transnational organized crime (2011). Retrieved from https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/Strategy_to_Combat_Transnational_Organized_Crime_July_2011.pdf**

تهديد للأمن القومي من خلال استهداف البنى التحتية، وحرمانهم من وسائل تمكينهم، ومنع تسهيل الأنشطة الإرهابية.

٥) بناء إجماع دولي وتعاون متعدد الأطراف، وشراكات بين القطاعين العام والخاص لهزيمة الجريمة المنظمة عبر الوطنية.

وتركز الاستراتيجية بشكل واضح على علاقة الفساد بارتكاب الجرائم، حيث قدمت شرحاً لأهمية مكافحة الفساد كأحد العوامل الرئيسية للحد من كافة الجرائم التي تتعرض لها الاستراتيجية، وحيث قدمت الاستراتيجية معالجة لعدد من المخاطر التي تواجه الولايات المتحدة خلال تلك المرحلة وهي:

١) اختراق المؤسسات الرسمية والفساد وتهديد الحكم الرشيد.

٢) تهديد الاقتصاد، المنافسة، الأسواق الاستراتيجية.

٣) ارتباط الجريمة بالإرهاب.

٤) زيادة الاتّجار بالمخدرات.

٥) تهريب البشر.

٦) الاتّجار بالبشر.

٧) الاتّجار بالأسلحة.

٨) القرصنة على الملكية الفكرية.

٩) الجريمة المعلوماتية.
١٠)الدور الحرج للأشخاص المساعدين.

وتتضمن الاستراتيجية خطة عمل على عدة محاور لضمان اتخاذ الإجراءات اللازمة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية تضمّن كلٌّ منها عدداً من العناصر في مجال مكافحة الفساد كالتالي:

١) المحور الأول يشتمل على اتخاذ إجراءات للحد من ومكافحة الفساد في الحكومة والقطاع الخاص.
٢) المحور الثاني تضمَّن التنسيق بين الجهات الأمريكية المعنية لتأمين تداول فعّال للمعلومات فيما بينها.
٣) المحور الثالث تضمَّن إجراءات في مجال مصادرة أموال الشبكات الإجرامية، ووضع آليات لمشاركة المعلومات مع الأجهزة الحليفة وتحديد النخب الفاسدة التي تتعاون مع الشبكات الإجرامية، ووضع تشريع لتحديد المستفيد النهائي من الشركات «OFFSHORE» ودعم «FATF».
٤) المحور الرابع تضمَّن تعزيز إجراءات المساءلة والتحري من خلال تبني سياسات منع الدخول، وكذا سياسات التحري عن ممارسات الفساد المرتبطة بمختلف الجرائم الأخرى

وزيادة التعاون من المؤسسات الدولية المعنية بالجريمة.

٥) المحور الخامس ويتناول أنشطة الحد من جرائم المخدرات.

٦) المحور السادس ويتضمن زيادة الوعي العالمي بمخاطر الجريمة المنظمة عبر الوطنية، وزيادة قدرات الأجهزة الحليفة، وزيادة الجهود الدبلوماسية لتطوير أدوات مكافحة الجريمة والفساد الدوليين، وزيادة البحث العلمي العالمي في الشأن ذاته.

الخطط والاستراتيجيات للجهات التنفيذية

يمكننا – من خلال الاطّلاع على مراحل نشأة وتطور التخطيط الاستراتيجي الأمريكي تجاه قضية الفساد– التأكد من الأهمية التي توليها الإدارات لأمريكية المتتالية لقضية مكافحة الفساد، خاصة خلال القرن الحادي والعشرين، الأمر الذي انعكس على سياسات التنفيذ والتمويل للحكومة الأمريكية، والتي نتج عنها قيام العديد من الجهات التنفيذية بتبني خطط وسياسات معلنة ولاستراتيجيات فرعية متسقة ومتخصصة في مجال مكافحة الفساد، مثل الدليل الخاص بمكتب شئون مكافحة المخدرات وإنفاذ القانون (INL) التابع لوزارة الخارجية، واستراتيجية مكافحة الفساد الخاصة بالوكالة الأمريكية للتنمية الدولية، والكثير غيرها مما لا يوجد مجال لعرضها جميعاً في هذا المقام.

الدليل الخاص بمكتب -شئون مكافحة المخدرات وإنفاذ القانون (INL) التابع لوزارة الخارجية:

هو المنهج العملي الذي تعتمد عليه وزارة الخارجية الأمريكية في تطبيق سياسات مكافحة الفساد على المستوى الدولي، وهو يوضح لصانع القرار في كافة المؤسسات الأمريكية الإطار العالمي لمكافحة الفساد طبقاً للرؤية الأمريكية والمبادئ الرئيسية للعمل خلال برامج مكافحة الفساد في الدول الأخرى، وهي كالتالي

١- تطوير وإنفاذ الاستراتيجيات الوطنية.
٢- التعاون مع كافة الأطراف المعنية.
٣- زيادة الانفتاح السياسي.
٤- إعطاء الأولوية للمصالح الأمريكية.
٥- التعامل مع المصادر الأساسية للظاهرة.
٦- تفهُّم الإطار السياسي بالدول المستقبلة.
٧- تفهُّم الإطار التشريعي بالدول المستقبلة.
٨- صياغة حل شامل.
٩- معاملة كل طرف على أنه حالة مستقلة.

استراتيجية مكافحة الفساد الخاصة بالوكالة الأمريكية للتنمية الدولية

US Agency for International Development (USAID) :

هي نظام عمل إداري خاص بالهيئة ينظم أسلوب عملها عند تنفيذ برامج المساعدات بما يضمن خلوّها من الفساد. وقد أصدرت الهيئة وثيقتين في هذا الشأن، الأولى بعنوان استراتيجية مكافحة الفساد بالوكالة الأمريكية للتنمية الدولية (USAID) لعام ٢٠٠٤ [١] والثانية بعنوان استراتيجية الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية (USAID) للديموقراطية وحقوق الإنسان والحوكمة [٢]، وقد صدرت عام ٢٠١٣. وكلا الوثيقتين ضمت إطاراً لمكافحة الفساد في أنشطة الوكالة.

ثانياً: التشريعات

ينظم جهود مكافحة الفساد في الولايات المتحدة الأمريكية على المستوى المحلي والدولي العديد من القوانين التي تشكل وجهات النظر الأمريكية المتعددة لمكافحة الفساد، فمنها القوانين التي تنظم

1- USAID Anticorruption Strategy. (2004).

2- USAID. (2013). USAID Strategy on Democracy ،Human Rights and Governance.

الأعمال التجارية وواجبات المسئولين الرسميين على المستوى المحلي والفيدرالي، مثل قانون «دود فرانك» لإصلاح وول ستريت وحماية المستهلكين لعام ٢٠١٠ [١]، ومنها القوانين الخاصة بمكافحة الفساد على المستوى الدولي، مثل قانون الحكم الرشيد ومكافحة الفساد الدولي لعام ٢٠٠٠ [٢] ، ومنها القوانين الخاصة بفرض العقوبات على المسئولين الأجانب المتورطين في ممارسات فساد مثل قانون سيرجي ماجنيتسكي[٣] لعام ٢٠١٢ [٤]. ويعرض الكاتب لأهم تلك القوانين على الوجه التالي:

1-Hansberry ،H. L. (2016). IN SPITE OF ITS GOOD INTENTIONS ،THE DODD — FRANK ACT HAS CREATED AN FCPA MONSTER. The Journal of Criminal Law and Criminology ، 102(1) ،195–226.

٢- قانون الولايات المتحدة بشأن الحكم الرشيد ومكافحة الفساد الدولي لعام ٢٠٠٠ رقم ١٠٦-٣٠٩ (IAGGA) INTERNATIONAL ANTICORRUPTION AND GOOD Governance ACT

٣- في أعقاب وفاة المحامي الروسي سيرجي ماجنيتسكي في السجون الروسية عام ٢٠٠٩ الذي كان قد أبلغ عن قضية فساد بقيمة ٢٣٠ مليون دولار من أموال الخزانة الروسية، قبل صدور قرار بحبسه أصدر الرئيس أوباما عام ٢٠١٢ القانون رقم ١١٢/٢٠٨ تحت اسم قانون ماجنتيسكي لفرض عدة عقوبات تشتمل على المنع من الدخول إلى الأراضي الأمريكية والمتابعة المالية والمسئولين عن إجراء التحقيقات في حادث القتل وقضية الفساد التي أبلغ عنها ماجنتيسكي وكذا للمتورطين في كلتا القضيتين.

4-Russia and Moldova Jackson-Vanik Repeal and Sergei Magnitsky Rule of Law Accountability Act of 2012 (2012). Retrieved from http://beta.congress.gov/bill/112th-congress/house-bill/6156

قانون الممارسات الأجنبية الفاسدة لعام ١٩٧٧
Foreign Corruption Practice Act (FCPA)

خلال عام ١٩٧٧ أصدر الكونجرس الأمريكي قانون الممارسات الأجنبية الفاسدة Foreign Corruption Practice Act (FCPA) نتيجة فضيحة ووترجيت السياسية واستقالة الرئيس الأمريكي ريتشارد نيكسون، حيث تبين قيام أكثر من ٤٠٠ شركة أمريكية بسداد ملايين الدولارات لمسئولين أجانب لتسهيل أعمالها بالخارج، وقد رأى الكونجرس الأمريكي أن هذا السلوك يشوّه صورة الاستثمارات الأمريكية، ويقلّل من ثقة الجماهير في نزاهة النظام المصرفي والاقتصادي الأمريكي ويخل بآليات السوق [١].

الهدف من القانون: تجريم قيام المؤسسات الأمريكية أو من يمثلها بدفع مبالغ أو عطايا للمسئولين الأجانب، سواء كان بالداخل أو بالخارج، وإلزام المؤسسات بنظام محاسبي دقيق، وكذا تجريم أعمال الفساد التي تقع من الأجانب في الأراضي الأمريكية، أياً كانت أطرافها.

1-US Department of Justice,& US Securities and Exchange Commission. (2012). FCPA: A Resource Guide to the US Foreign Corrupt Practices Act ،130.

خلال الفترة من عام ١٩٧٧، ونتيجة ضـــغوط الشـــركات الأمريكية التي أرجعت خروجها من بعض أسـواق الدول النامية إلى ما يضـــعه القانون عليها من التزامات خلافاً للشـــركات الأوروبية، تم تعديل القانون أكثر من مرة كالآتي:

عام ١٩٨٨ تم إعطاء الشركات الأمريكية حق الدفع بالقوانين المحلية التي تتيح منح العطايا بالبلاد التي تقع على أراضـــيها تلك الممارسـات، وكذا حق الدفع بالهدايا البسـيطة والترويجية، فضـــلاً عن طلب الكونجرس قيام الرئيس الأمريكي بالتفاوض على اتفاقيـة عـالميـة مع الـدول أعضـــاء منظمـة التعـاون الاقتصـــادي والتنمية (OECD) لتجريم الرشـــوة في الأعمال الدولية. وقد أســـفرت تلك التوجهات عن صـــدور اتفاقية منع الرشـــوة لمنظمة التعاون الاقتصـــادي والتنمية (OECD) Anti Briery Convention.

خلال عـام ١٩٩٨ تم إجراء تعـديلات على القـانون بهـدف تحقيق الالتزامات الخاصـة باتفاقية منع الرشـوة، أهمها التوسـع في وصـف الأفعال المجرّمة وتضـمين محاسـبة المتهمين طبقاً لجنسياتهم، وكذا معاقبة الوسطاء.

نص القانون على بعض العقوبات في حالة مخالفة الأحكام الخاصة بدفع الرشاوى وتسهيل ممارسات الفساد كالآتي:

١- تعاقب الشـخصـيات الاعتبارية بغرامة مالية لا تتجاوز قيمتها مليوني دولار.

٢- يعاقب الأفراد المخاطبون بهذا القانون بالسجن لمدة لا تزيد على ٥ سنوات، أو غرامة مالية لا تتجاوز قيمتها ١٠٠ ألف دولار أو بكلا العقوبتين.

٣- تعاقب الشخصية الاعتبارية بغرامة مالية لا تتجاوز قيمتها ٢٥٠ مليون دولار في حالة التلاعب في السجلات والمستندات وإخفاء البيانات.

٤- يعاقب الأفراد المخاطبون بهذا القانون بالسجن لمدة لا تزيد على ٢٠ سنة أو غرامة مالية لا تتجاوز قيمتها ٥٠٠ مليون دولار أو بكلتا العقوبتين إن ثبت في حقهم التلاعب في السجلات والمستندات وإخفاء البيانات[١].

تتعاون العديد من الوحدات والأجهزة في إنفاذ هذا القانون، وقد أنشئت وحدات متخصصة بإنفاذ القانون في بعض منها، ويُعد أهمها التالي:

١- وحدة قانون مكافحة الفساد في الممارسات الخارجية التابعة لوزارة العدل الأمريكية.

٢- لجنة الأوراق المالية والبورصات The U.S. Securities and Exchange Commission (SEC).

1- Mike Koehler ،"The Uncomfortable Truths and Double Standards of Bribery Enforcement," Fordham Law Review 84 (2015): 525–61.

٣- مكتب التحقيقات الفيدرالية Federal Bureau Of Investigations(FBI)

٤- مكتب الرقابة على الأموال الأجنبية التابع لوزارة الخزانة الأمريكية ووزارة التجارة الأمريكية[١].

وقد نجحت وحدات إنفاذ القانون الأمريكية في ضبط العديد من القضايا بالاعتماد على هذا القانون، ولكن إنفاذ هذا القانون لم يكن على حد سواء في جميع الأحوال خلال فترات العمل به، وتدرجت أعداد القضايا كل عام كما يلي:

أ- أولى القضايا التي تم تحصيل عائدات من خلالها كانت قضية شركة «بيج إيروايز» عام ١٩٧٨ والتي تورطت في فضيحة فساد مع رئيس الجابون آنذاك ألبيرت بونجو، إلا أنه لم يتم تفعيل القانون بصورة تامة، حيث بلغ إجمالي عدد القضايا حتى نهاية عام ٢٠٠٤ نحو ٧٨ قضية، منها ٥٧ قضية ضبطتها وحدة مكافحة الفساد في الممارسات الخارجية التابعة لوزارة العدل الأمريكية، و٢١ قضية ضبطتها لجنة الأوراق المالية والبورصات[٢].

1- **US Department of Justice,& US Securities and Exchange Commission. (2012). FCPA: A Resource Guide to the US Foreign Corrupt Practices Act ،130.**

2- **GIBSON DUNN ،"2014 YEAR-END FCPA UPDATE," 2015 ،1–40.**

ب- خلال الفترة من عام ٢٠٠٥ إلى عام ٢٠١٤ تم ضبط ٣٢٧ قضية، كان أكثرها من حيث عدد القضايا عام ٢٠١٠ من خلال ضبط ٧٤ قضية، وتلاه عام ٢٠١١ بعدد ٤٨ قضية، وخلال عام ٢٠٠٨ بلغت الغرامة الموقعة على شركة سيمنز SiemensAG نحو ٨٠٠ مليون دولار، كما بلغت الغرامة الموقعة على شركة ألستوم Alstom عام ٢٠١٤ نحو مبلغ ٧٧٢ مليون دولار.

ج- اشتملت القضايا على ممارسات فساد وقعت في العديد من دول العالم خلال الفترة من عام ٢٠٠٥ إلى عام ٢٠١٤ كان أكثرها نيجيريا التي كانت طرفاً في ٧٦ قضية، تلتها الصين بـ٥٢ قضية، ثم العراق بـ٤٥ قضية، في حين اتصلت ١٥ قضية بأنشطة تمت في مصر[١].

قانون مكافحة الرشوة الدولية والمنافسة المنصفة لعام ١٩٩٨
International Anti-Bribery and Fair Competition Act of 1998 (IACFA)

أصدر الكونجرس قانون مكافحة الرشوة الدولية والمنافسة المنصفة (IACFA) في ١٠ نوفمبر ١٩٩٨. وبرغم

1- McLean، N. M. (2012). Cross-National Patterns in FCPA Enforcement. Yale Law Journal، 1970–2013. http://doi.org/10.2139/ssrn.2036636

أن هـذا القـانون لا يتعـدى كونـه تعـديلاً على قـانون الممارســـات الأجنبية الفاســـدة، إلا أنه جســـّد اهتمام الكونجرس بتقييم التقدم الـذي أحرزتـه البلـدان في تنفيـذ اتفاقية منظمة التعاون الاقتصـــادي وتنمية مكافحة رشـــوة الموظفين العموميين الأجـانـب في المعـاملات التجـاريـة الدولية، حيث يُلزم القانون وزير التجارة بتقديم تقرير سنوي عن تنفيذ الاتفاقية في موعد لا يتجاوز ١ يوليو ١٩٩٩، وسنوياً لمدة خمس سنوات[١].

قانون ساربانيس- أوكسلي لعام ٢٠٠٢

Sarbanes-Oxley Act of 2002

قانون ســاربانيس- أوكســلي الصــادر في ٣٠ يوليو ٢٠٠٢[٢]، واسمه الرسمي «*قانون حماية المستثمرين من خلال تحسين دقة*

1- U.S. Department of Commerce International Trade Administration. (2004). Addressing the Challenges of International Bribery and Fair Competition The Sixth Annual Report Under Section 6 of the International Anti-Bribery and Fair Competition Act of 1998.

2- jiamin wang ،The Unintended Consequences of the Sarbanes-Oxley Act on Small Business at Public Policy in an Entrepreneurial Economy: Creating the Conditions for Business Growth ،ed. Zoltan J. Acs and Roger R. Stough ،INTERNATIONAL STUDIES IN ENTREPRENEURSHIP ،vol. 54 ،2008 ،68 ،doi:10.1007/978-0-387-72663-2.

إفصاح الشركات عن المعلومات المقدمة وفقاً لقوانين هيئة الأوراق المالية»، هو قانون فيدرالي يضع متطلبات جديدة أو موسعة لجميع الشركات العامة الأمريكية وشركات المحاسبة، وكذا يشتمل على عدد من الأحكام التي تنطبق على شركات القطاع الخاص، وقد صدر القانون كرد فعل على عدد من الفضائح الكبرى للشركات، منها فضيحتا شركة «إنرون» وشركة «وورلد كوم»، ويطلب من لجنة الأوراق المالية والبورصات وضع لوائح لتحديد كيفية امتثال المؤسسات العامة له، كما ينص القانون على مسئوليات مجلس إدارة المؤسسة، ويطالب القانون المؤسسات الخاضعة له بأن تدير نظاماً للمراقبة الداخلية وتعيّن مسئولاً عن الرقابة الداخلية يكلف بإعداد تقارير عن ممارسات الشركة، وكذا يُلزم القانون تلك المؤسسات بإعداد تقارير الإفصاح بشكل دوري، فضلاً عن أنه يجرّم عدة ممارسات، مثل التدمير المتعمد للأدلة لإعاقة التحقيقات، والإساءة للمبلّغين والشهود، ويضيف عقوبات جنائية لإساءة استخدام السلطة[1].

1- **U.S. Department of Commerce - International Trade Administration. (2004). ،51.**

أجهزة صنع القرار (الإطار المؤسسي)

تُعد الولايات المتحدة الأمريكية ضمن أكبر الدول المؤسسية في عصرنا الحاضر، وقد خصصت الإدارات الأمريكية المتعاقبة العديد من الموارد لقضية مكافحة الفساد، كان من أبرزها إنشاء الأجهزة والمؤسسات المعنية بصنع وتنفيذ القرار الأمريكي في هذا الشأن، حيث تتشكل الحكومة الأمريكية من ١٥ وزارة، ويتبعها العديد من الوكالات والأجهزة والمكاتب، ويعمل بها أكثر من ٤ ملايين موظف، وتبلغ ميزانياتها السنوية أكثر من ٣.٨ تريليون دولار.

تنتشر في داخل الأجهزة الحكومية الأمريكية جهات مكافحة الفساد التي يقوم كل منها بعدد من الأنشطة لمكافحة الفساد، سواء في الداخل أو في الخارج، بناء على الطبيعة المختلفة لأنظمة عمل تلك الجهات. ولا يتسع المجال لعرض جميع تفاصيل تلك الجهات، حيث انتقى الكاتب أهم تلك الجهات، وأهم أنشطتها، للوقوف على طبيعة دور المؤسسات الحكومية في قضية مكافحة الفساد.

ويقدّم الكاتب عرضاً لأهم أجهزة صنع القرار ذات الصلة بأعمال مكافحة الفساد في الولايات المتحدة على المستوى الدولي، وقد قسّمها الكاتب من حيث تبعيتها للسلطة التنفيذية أو التشريعية أو استقلالها، وجاء في مقدمتها الرئيس الأمريكي على الوجه التالي:

أولاً: الرئيس

تتنوع الخلفيات والتصـــوّرات التي يتبناها رئيس الولايات المتحدة مثل: خبراته الســابقة، ومواهبه، ونســقه القيمي، أو كافة القيم التي تجعله مختلفاً عن باقي متخذي القرار، مثال على ذلــك الفرق بين قيم كــل من الرئيس بيــل كلينتون المنفتحة (والتي ورطته في قضـــية مونيكا لوينســـكي[١]) وشخصية الرئيس ريتشارد نيكسون صعبة المراس[٢] (والتي أدت إلى اســـتقالته على أثر فضـــيحة وترجيت)[3]، وقيم الرئيس جيرالد فورد التي دعته إلى إصدار عفو رئاسي عن الرئيس نيكســـون، على عكس القيم الدينية التي طغت على الرئيس جورج بوش الابن بادعائه أن الحرب على الإرهاب هي صورة من الحروب الصليبية، إذ يتضح أثر شخصية

1- Juliet Flower MacCannell ،"Politics in the Age of Sex : Clinton ، Leadership ،Love," Cultural Critique autumn ،no. 46 (2000): 241–71.

2- R. Kochan ،N. & Goodyear ،Corruption: The New Corporate Challenge ،2011 ،21.

3- Michael A. Genovese and Iwan W. Morgan ،Watergate Remembered : The Legacy for American Politics (Palgrave Macmillan ،2012) ،23.

متخذ القرار على طبيعة المتغيرات التي يتعامل معها عند اتخاذه للقرارات المختلفة، فبطبيعة الأمر كانت موضـــوعات مكافحة الفســـاد المختلفة تخضـــع لذات القيم عند التعامل معها وتتأثر بها بشكل مباشر.

وقد اختار الكاتب الرئيس باراك أوباما – بافتراض أنه الفرد الأنسـب في الولايات المتحدة – بأن تشـمله الدراسـة بالبحث في ضوء الإطار الزمني للدراسة وأهمية منصب رئيس الولايات المتحدة كمحدِّد رئيســـي للقرارات التي تُتخذ في الإدارة الأمريكية خلال فترة ولايته.

باراك حســين أوباما Barack Hussein Obama، من مواليد ٤ أغسطس ١٩٦١ هو الرئيس الرابع والأربعون للولايات المتحدة من عـام ٢٠٠٩ وحتى عـام ٢٠١٧، وهو أول رئيس للولايـات المتحدة من أصـــول غير أوروبية، حصـــل على جائزة نوبل للسلام عام ٢٠٠٩.

وكنتيجة لظروف نشـــأته، تفهَّم الرئيس أوباما أهمية مكافحة الفســاد ونشــر النزاهة، حيث تبنى عدداً من القوانين خلال فترة عضويته بالكونجرس لدعم شفافية الموازنة وحماية المستهلكين.

كما أعلن، في العديد من خطاباته، عن أهمية مكافحة الفســـاد، والدور الذي ســـتقوم به الولايات المتحدة في هذا المجال خلال فترة رئاسته، منها خطابه أمام الجمعية العامة

للأمم المتحدة عام ٢٠١٤، الذي ربط بين الإرهاب والفساد كأحد العناصر المؤدية لوجود الإرهاب في الدول النامية وخاصة في الشرق الأوسط[١]، كما عدّ الفساد سبباً رئيسياً لهجرة العقول من الدول النامية في خطابه خلال مبادرة القيادات الشابة الأفريقية عام ٢٠١٥[٢].

خلال توليه الرئاسة ساهم في إصدار العديد من التشريعات والقرارات اللازمة لدعم جهود مكافحة الفساد على المستويين المحلي والدولي. وقد أعلن موقفه بشكل صريح برفض الدعم الأمريكي لعدد من الرموز الفاسدة في الدول النامية، والذي كانت تتبناه الإدارات السابقة لحماية حلفائها من خلال غضّ الطرف عن تلك الممارسات لحماية مصالحها في مواجهة المدّ الشيوعي.

---

١ – خطاب الرئيس أوباما أمام الجمعية العامة للأمم المتحدة بتاريخ ٢٠١٤/٩/٢٤، تم الاطلاع عليه على موقع البيت الأبيض https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2014/09/24/remarks-president-obama-address-united-nations-general-assembly بتاريخ ٢٠١٧/٤/٨.

٢ –خطاب الرئيس أوباما في مبادرة القيادات الشابة الأفريقية بتاريخ ٢٠١٥/٨/٣، تم الاطلاع عليه على موقع البيت الأبيض https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2015/08/03/remarks-president-young-african-leaders-initiative-presidential-summit بتاريخ ٢٠١٦/٧/٨.

ثانياً: الكونجرس

يمثل السلطة التشريعية الفيدرالية للبلاد [1]، يسيطر عليه كل من الحزب الجمهوري والحزب الديموقراطي. وبالرغم من أن الوظيفة الرئيسية له هي إصدار التشريعات، فإنه يقوم بعدد من المهام الأخرى، مثل إقرار الموازنة، وإعلان الحرب، واتخاذ إجراءات التحقيق مع كبار المسئولين، وإدارة السياسة الخارجية، وتعديل الدستور. ويتشكل الكونجرس من:

- مجلس النواب، ويتكون من ٤٣٥ عضواً يُنتخبون من بين الولايات المختلفة طبقاً لعدد المقاعد المخصصة للولاية حسب عدد سكانها، ويتبعه ٢٠ لجنة تتضمن لجنة الأخلاقيات ولجنة الرقابة وإصلاح الحكومة، اللتين تعملان على تعزيز مبادئ النزاهة من خلال مناقشة القوانين ذات الصلة.
- مجلس الشيوخ، ويتكون من ١٠٠ عضو يُنتخبون بواقع عضوين عن كل ولاية، ويتبعه ١٦ لجنة لإدارة القضايا المختلفة.

وبخلاف الدور الرقابي الذي يقوم به الكونجرس مباشرة، فإنه

١- ميلاد ممتاز منسي، الكونجرس الأمريكي والسياسة الخارجية للولايات المتحدة (القاهرة، مكتبة مدبولي، ٢٠١٣)، ص ٢٥.

يتلقى العديد من التقارير بشأن الأداء الحكومي في قضية مكافحة الفساد، مثل التقرير المشترك من وزارة الخارجية والتجارة والوكالة الأمريكية للتنمية الدولية (USAID) عن حالة الفساد في الدول المتلقية للمساعدات، وتقرير وزارة الخارجية الخاص بقانون مكافحة الرشوة الدولية والمنافسة المنصفة، بخلاف التقارير الدورية عن أداء الأجهزة التنفيذية بذات الشأن، كما يستخدم عدداً من الأجهزة التي تقدم تقريرها له مباشرة لإدارة الموضوعات المختلفة ضمن قضية مكافحة الفساد مثل:

مكتب المساءلة الحكومي

The U.S. Government Accountability Office (GAO)

هو وكالة مستقلة، غير حزبية تعمل من أجل الكونجرس، وغالباً ما تسمى «جهاز المراقبة الخاص بالكونجرس»، حيث يراقب كيف تنفق الحكومة الفيدرالية أموال دافعي الضرائب، ويقوم المكتب بتلقي الشكاوى والبلاغات والتحقيق فيها بالتعاون مع الجهات المختصة، كما يقوم بمراجعة أعمال الجهات الرسمية، والتأكد من قيامها بتحقيق الأهداف المرجوة[1].

كما يدير المكتب برنامج أخلاقيات الجهات التنفيذية، وهو برنامج لا مركزي، تقوم من خلاله رئاسة جهات السلطة

١- الموقع الرسمي لمكتب المساءلة الحكومي الأمريكي http://www.gao.gov/about/index.html، تم التصفح بتاريخ ٢٠١٧/٤/١١.

التنفيذية (نحو ١٣٠ جهة) بتعيين مسئول آداب المهنة للقيام بمسئوليات برنامج الأخلاق، والتي تتضمن توفير تدريب للعاملين بتلك الجهة في مجالات أخلاقيات المهنة والإفصاح، وكذا إدارة برنامج إقرارات الذمة المالية بتلك الجهات، سواء داخل أو خارج الأراضي الأمريكية.

مكتب المفتش العام المختص بإعادة إعمار أفغانستان

Office of the Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction (SIGAR)

أصدر الكونجرس قانون إنشاء المكتب عام ٢٠٠٨ للقيام بأعباء الرقابة (المستقلة والموضوعية) على مشاريع إعادة إعمار أفغانستان، ويهدف المكتب إلى إجراء المراجعات والتحقيقات، بغرض تعزيز كفاءة وفاعلية برامج التعمير وكشف ومنع الهدر والاحتيال، وسوء الاستغلال للسلطة والأموال والتواصل مع وزيري الخارجية والدفاع بشأن أوجه القصور وأسلوب تلافيها[١].

تتأكد أهمية دور المكتب في ضوء قيام الولايات المتحدة بتقديم برنامج مساعدات خلال الفترة من عام ٢٠٠٢ إلى ٢٠١٣ لدولة أفغانستان بنحو مبلغ ١٠٠ مليار دولار[٢] بلغت بنهاية

١- الموقع الرسمي لمكتب المفتش العام المختص بإعادة إعمار أفغانستان https://www.sigar.mil/about/index.aspx?SSR=1&SubSSR=1&WP=About%20SIGAR، تم التصفح بتاريخ ٢٠١٧/٤/٢٥.

2-Joel Brinkley ،"The Monstrous Failure of US Aid to Afghanistan," World Affairs 175 ،no. 5 (2013): 14.

عام ٢٠١٦ نحو ١١٣ ملياراً، وهو أكبر برنامج مساعدات اشتركت فيه الولايات المتحدة على الإطلاق، وهو عنصر مهم في الاقتصاد الأفغاني بصورة عامة.

وفي عام ٢٠١٢ بلغت ميزانية البرنامج ١٩ مليار دولار حين بلغ الناتج القومي الأفغاني ٢٠.٥ مليار دولار [١]، والذي تشكل الأنشطة المرتبطة بالمخدرات أكثر من ثلثه.

يقدم المكتب للكونجرس تقريراً ربع سنوي يتضمن ملخص أنشطة التحريات والمراجعة التي قام بها المكتب خلال الفترة وملاحظاته بشأنها. وقد أسفرت جهود المكتب عن الكشف عن مخالفات ضخمة في استخدام المساعدات الأمريكية في أفغانستان.

ثالثاً: وزارة العدل Department of Justice

تعمل الوزارة لإنفاذ القانون والدفاع عن مصالح الدولة وضمان السلامة العامة ضد التهديدات الخارجية والداخلية؛ وإدارة الجهود الفيدرالية للوقاية من أو السيطرة على الجريمة، وتسعى لتوقيع العقاب العادل على من تثبت إدانتهم[٢].

1-SPECIAL INSPECTOR GENERAL FOR AFGHANISTAN RECONTRUCTION ،"Corruption in Conflict: Lessons From the U.S. Experience in Afghanistan," 2016 ،3.

٢- الموقع الرسمي لوزارة العدل الأمريكية https://www.justice.gov/about، تم التصفح بتاريخ ٢٠١٧/٤/١١.

وبذلك يمتد اختصـــاص وزارة العدل في الولايات المتحدة ليتضـــمن اختصـــاصـــات وزارات العدل في الدول الأخرى، بالإضافة إلى قدر كبير من اختصاص وزارة الداخلية وعدد من المهام التي تقوم بها وزارات الخارجية كذلك.

يرأس الوزارة النـائـب العـام الأمريكي، وتتكون الوزارة من ٨ قطـاعـات وعـدد كبير من وكـالات إنفـاذ القـانون والمكـاتـب المتخصـصـــة يتعدى عددها ٨٠ وحدة، وبلغت ميزانية الوزارة في عام ٢٠١٥ نحو ٣١ مليار دولار، خُصـــص منها نحو ٢١ مليار دولار لوحدات إنفاذ القانون، ونحو ٣ مليارات للهيئات القضـــائية، ويُستخدم المبلغ المتبقي للالتزامات الإدارية والإلزامية.

ويتداخل العديد من الجهات التابعة للوزارة في أعمال مكافحة الفساد، سواء في داخل الولايات المتحدة أو خارجها، ونستعرض طبيعة أعمال أهم تلك الجهات على الوجه التالي:

١- قطاع الجرائم Criminal Division

أ- قسم النزاهة العامة Public Integrity Section

ب- قسـم غسـل الأموال ومصـادرة الأصـول The Asset Forfeiture and Money Laundering Section (AFMLS)

٢- مكتـب التحقيقـات الفيـدراليـة[1] Federal Bureau Of Investigations (FBI)

1- الموقع الرسمي لمكتب التحقيقات الفيدرالية

https://www.fbi.gov/investigate/public-corruption تم التصـــفح بتاريخ ٢٠١٧/٤/١٢.

٣- مكتب الوكيل العام[١] OFFICE OF THE SOLICITOR GENERAL

٤- قطاع مكافحة الاحتكار[2] Antitrust Division

٥- فريق عمل مكافحة الاحتيال المالي[٣] Financial Fraud Enforcement Task Force

٦- لجنة تسوية الادعاءات الأجنبية[٤] Foreign Claims Settlement Commission

٧- المعهد الوطني للتصويب[٥] National Institute of Corrections (NICIC)

٨- مكتب المفتش العام بوزارة العدل[٦] Office of the Inspector General (OIG)

١- الموقع الرسمي لمكتب الوكيل العام بوزارة العدل https://www.justice.gov/osg، تم التصفح بتاريخ ٢٠١٧/٤/١١.

2- الموقع الرسمي لمكتب مكافحة الاحتكار الأمريكي التابع لوزارة العدل https://www.justice.gov/atr/about-division، تم التصفح بتاريخ ٢٠١٧/٤/١١.

٣- الموقع الرسمي لفريق عمل مكافحة الاحتيال المالي https://www.stopfraud.gov، تم التصفح بتاريخ ٢٠١٧/٤/١١.

٤- الموقع الرسمي للجنة تسوية الادعاءات الأجنبية https://www.justice.gov/fcsc، تم التصفح بتاريخ ٢٠١٧/٤/١٣.

٥- الموقع الرسمي للمعهد الوطني للتصويب بالولايات المتحدة http://nicic.gov، تم التصفح بتاريخ ٢٠١٧/١/١٩.

٦- الموقع الرسمي لمكتب المفتش العام بوزارة العدل الأمريكية https://oig.justice.gov/index.html، تم التصفح بتاريخ ٢٠١٧/٤/١١.

٩- برنـامج أمنـاء الإفلاس[١] The United States Trustee Program

وإذ لا يتسع المقام لعرض كافة تفاصيل المؤسسات التابعة لوزارة العدل الأمريكية ومهامها، يكتفي الكاتب بعرض الجهة المتخصصة في أعمال مكافحة الفساد على المستوى الدولي وهي **وحدة مكافحة الفساد الدولي International Corruption Unit التابعة لمكتب التحقيقات الفيدرالية (FBI)**، وهي نموذج رائد في مجال مكافحة الفساد على المستوى الدولي، حيث تختص بتنظيم وتوفير البيانات عن أعمال التحريات على جرائم الفساد ذات البعد الدولي، وذلك من خلال إنفاذ قانون «FCPA»، وتدير الوحدة خمسة برامج في هذا المجال:

١. برنامج إنفاذ قانون الممارسات الأجنبية الفاسدة (FCPA).
٢. برنامج مكافحة فساد النخبة السياسية.
٣. برنامج مكافحة الاحتيال الدولي على الحكومة.
٤. برنامج مكافحة فساد التعاقدات الدولية.

١- الموقع الرسمي لبرنامج أمناء الإفلاس التابع لوزارة العدل الأمريكية https://www.justice.gov/ust، تم التصفح بتاريخ ٢٠١٧/٤/١١.

٥. برنامج خيانة الأمانة الخاص بممارسات الموردين الفاسدة وأعمال الاحتكار.

وتستمد الوحدة قوتها من مكتب التحقيقات الفيدرالية الذي تعمل من خلاله، كما يوجد لها ممثلون في عدد من المكاتب في داخل الولايات المتحدة وخارجها، وتنعكس أهمية مكتب التحقيقات الفيدرالية في الثقة التي يوليها له الجمهور الأمريكي والسمعة القوية التي بناها خلال سنوات عمله، ويظهر هذا جلياً في ردود الفعل على قرار الرئيس الأمريكي دونالد ترامب بعزل رئيس مكتب التحقيقات الفيدرالية (FBI) السيد جيمس كومي[١] مطلع عام ٢٠١٧.

رابعاً: وزارة الخارجية

اعتمدت وزارة الخارجية الأمريكية قضية مكافحة الفساد كإحدى أولويات الأمن القومي، وتعمل بالتعاون مع كافة دول العالم للوقاية منه ومكافحته وتعزيز المساءلة والإصلاحات، وقد خصصت الوزارة

1- **Noha Feldman. (2017). Comey's Firing Is a Crisis of American Rule of Law Trump's actions are constitutional but violate powerful political. Retrieved 23 May 2017 ،from https://www.bloomberg.com/view/articles/2017-05-10/comey-s-firing-is-a-crisis-of-american-rule-of-law**

ميزانية تقدر بـــــ ٧٠ مليون دولار لمبادرة النزاهة بهدف دعم جهود مكافحة الفســـاد في عام ٢٠١٦، وتقوم الوزارة بالعديد من الجهود لمكافحة الفســـاد من خلال دعم إنفاذ القانون والعديد من الأدوات السياسية والاقتصادية[١].

كما كُلفت الوزارة، بناء على قانون الحكم الرشيد ومكافحة الفساد الدولي لعام ٢٠٠٠ (IAGGA) – والذي يهدف إلى ضمان أن يوجه برامج المعونة الأمريكية لتعزيز الحكم الرشـيد، من خلال مسـاعدة البلدان الأخرى لمكافحة الفســاد في المجتمع وتحســين الشــفافية والمساءلة على كافة المستويات الحكومية والخاصة – بالتشاور مع وزير التجارة ومدير الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية بإعداد تقرير يقدم للكونجرس كل سنتين يستعرض جهود مكافحة الفساد السياسي في برامج المعونة الأمريكية، فضـلاً عن جهود الحكومة المضـيفة، في البلدان ذات الأولوية. ويتولى داخل الوزارة الأنشــطة الرئيســية لمكافحة الفساد كل من:

١- **الموقع الرســـمي لوزارة الخـارجيـة الأمريكيـة https://2009-2017.state.gov/anticorruption/index.htm، تم التصـــفح بتـاريخ ٢٠١٩/١١/١٦.**

مكتب شئون مكافحة المخدرات وإنفاذ القانون

Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs (INL)

أنشـئ المكتب عام ١٩٧٨، ويتخصـص المكتب في مكافحة الجريمة على المسـتوى الدولي بالتعاون مع الحكومات الأجنبية لمواجهة كافة أشكال الجريمة عبر الوطنية مثل غسيل الأموال، جرائم الإنترنت، وسـرقة الملكية الفكرية والاتّجار في السـلع المحظورة والأشـخاص والأسـلحة والمخدرات، وذلك من خلال مسـاعدة الحكومات على بناء مؤسـسـات فعّالة لإنفاذ القانون، وبناء مؤسسات رسمية وتابعة للمجتمع المدني وشفافة وخاضعة للمسـاءلة في سـبيل مجتمعات قوية ومسـتقرة وعادلة تسـتطيع توفير فرص متكافئة للشـركات الأمريكية في الخارج[1]، حيث يقوم المكتب بإنشـاء وتنفيذ الالتزامات الدولية (الاتفاقات والمعاهدات) التي تضـع القواعد الدولية المشـتركة لمكافحة الجريمة، وتوفر أدوات للتعاون القانوني في القضـايا الجنائية بين الدول، حيث يمثل حكومة الولايات المتحدة في المفاوضات الخاصـة بالمعاهدات الإقليمية والدولية، مثل اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفسـاد واتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة

1- الموقع الرسمي لمكتب شئون مكافحة المخدرات وإنفاذ القانون التابع لوزارة الخارجية الأمريكية http://www.state.gov/j/inl/index.htm، تم التصـفح بتاريخ ٢٠١٧/٢/١١.

المنظمة عبر الوطنية[١] ، ويعمل مع منظمة الدول الأمريكية، ومجلس أوروبا، ومجموعة العمل المالي ومجموعة العشـــرين، ومنظمة التعاون الاقتصـــادي لدول آســـيا والمحيط الهادئ، وغيرها من المحافل الدولية.

كما يســـاعد المكتب المجتمع العالمي لتتحول هذه القواعد الدولية المشـتركة إلى إجراءات ملموسـة من خلال تعزيز آليات مراجعة الأقران لتشـجيع التغيير، خاصـة التشـريعي والمؤسـسـي عن طريق التعاون الثنائي مع العديد من دول العالم[٢].

مكتب الشئون الاقتصادية والتجارية

Bureau of Economic and Business Affairs (EB)

أنشـئ المكتب بهدف تحقيق المصـالح الاقتصـادية الأمريكية في الخارج في إطار سياسة الولايات المتحدة مثل دعم الأعمال والاســـتثمـارات وتحليـل مخـاطر الأســـواق وإنفـاذ العقوبـات الاقتصـــادية ومكافحة الرشـــوة الدولية، ويتكون المكتب من ٧

1- **United Nations Convention against Transnational Organized Crime,adopted 15/11/2000 ،EIF 29/9/2003 ،UNTS 39574 ،vol. 2225 ،New York ،2007 ،209 – 419.**

2- **US Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs ،"INL Guide to Anticorruption Policy and Programming," 2015 ،7.**

قطاعات[1]- مكاتب فرعية - هي:

١-مكتب الشئون التجارية والأعمال (EB / CBA).

٢- مكتب مكافحة التهديدات المالية والعقوبات (EB / TFS).

٣-مكتب تحليل السياسات الاقتصادية والدبلوماسية العامة (EB/ EPPD).

٤- مكتب الاتصالات الدولية وسياسة المعلومات (EB/CIP).

٥-مكتب التمويل الدولي والتنمية (EB /IFD).

٦-مكتب السياسات التجارية والبرامج (EB / TPP).

٧-مكتب شئون النقل (EB / TRA).

يقوم كلٌّ منها بعدد من الجهود في سبيل تعزيز قضية مكافحة الفساد، منها على سبيل المثال تمثيل حكومة الولايات المتحدة في اجتماعات مجموعة عمل مكافحة الرشوة لمنظمة التنمية والتعاون الاقتصادي، والتي تتابع تنفيذ الاتفاقية، والقيام بأعمال مبادرة شفافية الموازنة، وتعزيز مكافحة الفساد في برامج المساعدة والمشتريات العامة، ومتابعة تنفيذ برامج العقوبات الاقتصادية.

١- **الموقع الرسمي لمكتب الشئون الاقتصادية والتجارية https://www.state.gov/e/eb/anticorruptionandtransparenc، تم التصفح بتاريخ ٢٠١٧/٤/١١.**

الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية

United States Agency for International Development (USAID)

هي وكالة حكومية أمريكية أنشئت بناء على قانون المساعدات الأجنبية (The Foreign Assistance Act) رقم ٨٧-١٩٥ لعام ١٩٦١[١] بأوامر من الرئيس جون كينيدي[٢] من أجل الفصل بين المساعدات العسكرية والمساعدات المدنية، ويكلف القانون الوكالة بإدارة برنامج المساعدات الأمريكي المدني، بهدف ودعم المجتمعات في أكثر من ١٠٠ دولة لتعزيز قدراتها وتنميتها، ووضع حد للفقر العالمي من خلال تنفيذ أنشطة في العديد من المجالات مثل الغذاء والتعليم والصحة والتغير المناخي وحقوق المرأة والتنمية والتجارة، ويعمل بالوكالة أكثر من ٣٨٠٠ فرد، وتبلغ ميزانياتها لعام ٢٠١٦ نحو ٢٧.٢ مليار دولار، كما تتبنى الوكالة العديد من التدابير لمكافحة الفساد من خلال[٣]:

١-تنفيذ برامج لنشر قيم النزاهة والشفافية وبناء القدرات المؤسسية ومكافحة الفساد الكبير والإداري على حد سواء.

١- الموقع الرسمي للوكالة الأمريكية للتنمية الدولية https://www.usaid.gov/، تم التصفح بتاريخ ٢٠١٧/٤/٢٩.

2-«The Foreign Assistance Act 87-194» (1963) ،1.

3-Craig Fagan and Felix Weth ،«Good Practice in Donors ' Anti-Corruption Strategies,» 2010 ،2.

٢-الالتزام بالمعايير الدولية من خلال تنفيذ برامجها للتأكد من خلو برامجها من ممارسات الفساد.
٣-زيادة الوعي بآثار ومخاطر الفساد بين كافة الأطراف ذات الصلة بالوكالة[١].

خلال عام ٢٠١٣ تبنت الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية استراتيجية للديمقراطية وحقوق الإنسان والحكم الرشيد[٢] USAID Strategy on Democracy ,Human Rights and Governance تضمنت عدداً من الأهداف في مجال مكافحة الفساد هي:

(١) الهدف ٢.٣: تعزيز المؤسسات والنظم التي تمكن من سيادة القانون والرقابة المتبادلة بين فروع الحكومة.
(٢) الهدف ٢.٤: مساعدة مؤسسات الدولة على جميع المستويات وتوفير السلع والخدمات العامة من خلال الحكم القائم على الشفافية والاستجابة.
(٣) الهدف ٤.٢: تشجيع الحكومات والمجتمع المدني على استخدام آليات الشرعية والمساءلة الفعالة.

خلال الفترة التالية تبنت الوكالة بصورة مكثفة البرامج الخاصة بمكافحة الفساد والحكم الرشيد وسيادة القانون من خلال تعزيز الأطر القانونية والتنظيمية بالدول المتلقية

1-"USAID Anticorruption Strategy," 2004.

2-USAID ،"USAID Strategy on Democracy ،Human Rights and Governance," 2013.

للمساعدات، وتلك الإجراءات من شأنها تحسين النظام والأمن، والشرعية وإنفاذ القانون.

خامساً: أجهزة المخابرات الأمريكية[1]

The U.S. Intelligence Community (IC)

تأسس جهاز «مجتمع أجهزة المخابرات» عام ١٩٨١، وهو عبارة عن مجموعة من ١٧ وكالة استخبارات تعمل مجتمعة لحماية أمن الولايات المتحدة الأمريكية، بعض هذه الوكالات مستقل، والآخر تابع لوزارات أو إدارات حكومية [٢]. وبناء على قانون إصلاح المخابرات ومكافحة الإرهاب لعام ٢٠٠٤[٣] أصبحت تلك الأجهزة تعمل تحت إشراف مكتب مدير الاستخبارات القومية، وتتعاون تلك الأجهزة في موضوعات

1- الموقع الرسمي لمجتمع أجهزة المخابرات الأمريكية https://www.intelligencecareers.gov/icmembers.html تم التصفح بتاريخ ٢٠١٦/٣/١٢.

٢- فوزي حسن حسين: التخطيط الاستراتيجي للسياسة الخارجية وبرامج الأمن القومي للدول (مكتبة مدبولي، ٢٠١٣)، ص ٤٩٢.

3- 108th Congress، INTELLIGENCE REFORM AND TERRORISM PREVENTION ACT OF 2004 (washington، D.c.: congress، 2014) ،pp. 1–228_ {http://frwebgate.access.gpo.gov/cgi?bin/getdoc.cgi?dbname=108_cong_public_laws&docid=f:publ458.108}.

الأمن القومي الأمريكية، ومن أهمها مكافحة الإرهاب، ومنع انتشار أسلحة الدمار الشامل والحرب الكيميائية والبيولوجية، وحماية البنية الرقمية، ومكافحة انتشار المخدرات ومكافحة التجسس.

وقد تم تطوير دوره بشكل جوهري كنتيجة لأحداث ١١ سبتمبر ٢٠٠١، وفقاً لقانون إصلاح المخابرات ومكافحة الإرهاب لربط الأجهزة الأمنية الأمريكية وضمان سهولة تبادل المعلومات وتناسق التنفيذ فيما بينها[١]، ويتشكل مجتمع أجهزة المخابرات الأمريكية من:

١. مكتب مدير الاستخبارات القومية

The Office of the Director of National Intelligence (ODNI)

٢. وكالة الاستخبارات المركزية

Central Intelligence Agency (CIA)

٣. وكالة الاستخبارات الدفاعية

Defense Intelligence Agency (DIA)

٤. وكالة الأمن القومي

National Security Agency (NSA)

٥. مكتب الاستطلاع القومي

National Reconnaissance Office (NRO)

---

١ – حسين: التخطيط الاستراتيجي للسياسة الخارجية وبرامج الأمن القومي للدول، ص ٤٩٤، المرجع السابق.

٦. وكالة الاستخبارات الوطنية للتصوير والمسح الجغرافي
National Geospatial Intelligence Agency (NGA)

٧. استخبارات الجيش Army Intelligence (G-2)

٨. مكتب الاستخبارات البحرية

٩. Office Of Navy Intelligence (ONI)

١٠.وحدة الاستخبارات الجوية 25TH Air Force

١١.استخبارات مشاة البحرية Marine Corps Intelligence

١٢.إدارة التحريات والتحقيقات الجنائية بقوات حرس السواحل بوزارة الأمن الوطني
Coast Guard Intelligence & Criminal Investigations (CG-2)

١٣.مكتب الاستخبارات والتحليل التابع لمكتب الاستخبارات المالية ومكافحة الإرهاب بوزارة الخزانة
Office of Intelligence and Analysis (OIA)

١٤. مكتب الاستخبارات والأبحاث بوزارة الخارجية
Bureau of Intelligence and Research، Department of State (INR)

١٥. مكتب الاستخبارات ومكافحة الاستخبارات بوزارة الطاقة
Office of Intelligence and Counter intelligence (OICI)

١٦. مكتب الاستخبارات والتحليل بوزارة الأمن الوطني
Office of Intelligence and Analysis (I&A)

١٧. مكتب التحقيقات الفيدرالي بوزارة العدل
Federal Bureau of Investigation (FBI)

١٨. إدارة مكافحة المخدرات بوزارة العدل
Drug Enforcement Agency (DEA)

ولا يشـــارك مجتمع المخابرات بشـــكل مباشـــر في أعمال مكافحة الفسـاد، سـواء في الداخل أو في الخارج، حيث تنصـبّ جهوده في مجال الاسـتخبارات، ولكن بطبيعة عضـوية عدد من الأجهزة المعنية بمكافحة الفســـاد به، مثل مكتب التحقيقات الفيدرالية بوزارة العدل ومكتب الاســـتخبارات المالية ومكافحة الإرهاب بوزارة الخزانة، فإن مســـتوى رفيعاً من التنســـيق يتم للحفاظ على أعمال مكافحة الفسـاد بما يتوافق مع اسـتراتيجيات الأمن القومي الأمريكي من خلال تبـادل المعلومـات والتعـاون المشترك بين هذه الأجهزة في العديد من الموضوعات.

سادساً: هيئة الأوراق المالية والصرافة
Securities and Exchange Commission

أنشـــئت الهيئة خلال فترة الكســـاد الكبير عام ١٩٣٤ لحماية المســـتثمرين والمحافظة على الأســـواق في حالة عادلة ومنظمة وفعّالة، وتسهيل تراكم رأس المال لاستعادة ثقة المستثمرين في سوق المال من خلال توفير معلومات وافية ودقيقة ووضـع قواعد واضـحة

للمعاملات الأمينة، وتتكون الهيئة من خمسة قطاعات و٢٣ مكتباً متخصصاً و١١ مكتباً إقليمياً، ويعمل بها نحو ٤٦٠٠ موظف[١].

وتتمثل مسئوليتها الحالية في تفسير وإنفاذ قانون الأوراق المالية Securities Act of 1933 وقانون تداول الأوراق المالية Securities Exchange Act of 1934، كما تتولى أعمال التحقيقات في جرائم خرق القوانين المالية والاستثمارية وقانون ممارسات الفساد الأجنبية، فضلاً عن وضع وتعديل قواعد التداول ومراقبة المؤسسات المالية والسماسرة ومستشاري الاستثمار ووكالات التقييم وتنسيق تنفيذ قواعد عمل سوق المال على المستوى المحلي والفيدرالي والدولي.

وعلى المستوى الدولي يظهر دور الهيئة في مكافحة الفساد من خلال تولي أعمال التحريات والتحقيق في الجرائم التي تقع من الشركات الخاضعة للقانون الأمريكي بالمخالفة لقانون ممارسات الفساد الأجنبية (FCPA)[٢]، حيث استطاعت الهيئة منذ عام ١٩٧٨ ضبط العديد من القضايا التي تورطت بها العديد من الشركات العالمية، ويُعد أشهرها قضية شركة IBM عام ٢٠٠٠ وشركة TOTAL للبترول عام

١- الموقع الرسمي لهيئة الأوراق المالية والصرافة https://www.sec.gov/index.htm، تم التصفح بتاريخ ٢٠١٧/٤/١١.

2-US Department of Justice and US Securities and Exchange Commission ،'FCPA: A Resource Guide to the US Foreign Corrupt Practices Act' ،2012 ،130 (p. 4.)

٢٠١٣، وفي عام ٢٠١٠ تم إنشاء وحدة خاصة بقانون FCPA تابعة لقطاع إنفاذ القانون[١] تتولى أعمال التحريات والتحقيق بشكل متخصص في ممارسات الشركات في الخارج.

سابعاً: وزارة الخزانة

وزارة الخزانة الأمريكية هي وزارة المالية الوطنية الوحيدة التي تمتلك وكالة استخبارات خاصة بها، ولها مكاتب في العديد من أنحاء العالم، ويُعتبر مكتب استخبارات الإرهاب والأموال The Office of Terrorism and Financial Intelligence (TFI) جهاز التحريات وجمع وتحليل المعلومات التابع للوزارة، وقد أنشئ في عام ٢٠٠٤، ويهدف إلى الحد من استخدام النظام المالي للأنشطة غير المشروعة من جانب الإرهابيين (الجماعات والمجموعات التي ترعاها الدولة) وعصابات غسل الأموال وتجار المخدرات وغيرها من الأنشطة الإجرامية. ويشرف وكيل وزارة الخزانة المعنيّ بالإرهاب والاستخبارات المالية على مكتب الإرهاب والاستخبارات المالية، ويتبعه كل من[٢]:

1- Koehler ،"The Uncomfortable Truths and Double Standards of Bribery Enforcement," 530.

٢- الموقع الرسمي لوزارة الخزانة https://www.treasury.gov/about/organizationalstructure/offices/Pages/Office-of-Terrorism-and-Financial-Intelligence.aspx تم التصفح بتاريخ ٢٠١٦/٨/٢٣.

١. مكتب تمويل الإرهاب والجرائم المالية
Office of Terrorist Financing and Financial Crimes
٢. مكتب الاستخبارات والتحليل
Office of Intelligence and Analysis (OIA)
٣. مكتب مراقبة الأصول الأجنبية
Office of Foreign Assets Control (OFAC)
٤. المكتب التنفيذي للخزانة لمصادرة الأصول
Treasury Executive Office for Asset Forfeiture
٥. شبكة إنفاذ القانون للجرائم المالية
Financial Crimes Enforcement Network (Fin CEN)

وتُعد شبكة إنفاذ القانون للجرائم المالية إحدى أقوى الجهات دولياً المتخصصة في التحري وضبط قضايا غسل الأموال، وتتبادل المعلومات مع عشرات من جهات إنفاذ القانون الأمريكية والدولية لهذا الغرض[١].

١- الموقع الرسمي لشبكة إنفاذ القانون للجرائم المالية https://www.fincen.gov/، تم التصفح بتاريخ ٢٠١٦/١١/١٤.

ثامناً: وزارة التجارة

إدارة التجارة الدولية

International Trade Administration

تتمثل مسئولية الإدارة في تعزيز القدرات التنافسية للصناعات الأمريكية ودعم التجارة والاستثمار والتأكد من الالتزام بقوانين واتفاقيات التجارة [١]، وتهتم الإدارة بشكل خاص بمعالجة حواجز التجارة مثل المعاملة غير العادلة من السلطات والتميّز الجمركي والتميّز في المشتريات الحكومية، ويُعد أحد أهم الحواجز للتجارة هو ممارسات الفساد من قبَل المسئولين الأجانب، ويتبع الإدارة مركز الامتثال التجاري Trade Compliance Center of[٢] ومكتب التفاوض والامتثال لاتفاقيات التجارة The Office of[٣] Trade Agreements Negotiation and Compliance (TANC) واللذان يساهمان في أعمال الإدارة من خلال تلقي الشكاوى عن حواجز التجارة ومعالجاتها، كما يتبع الإدارة عدد من المكاتب

١- الموقع الرسمي لوزارة التجارة http://www.trade.gov/ تم التصفح بتاريخ ٢٠١٦/١/١١.

٢- الموقع الرسمي لمركز الامتثال التجاري http://tcc.export.gov/Bribery/index.asp، تم التصفح بتاريخ ٢٠١٦/٩/٢٢.

٣- الموقع الرسمي لمكتب التفاوض والامتثال لاتفاقيات التجارة http://tcc.export.gov/country_market_research/index.asp، تم التصفح بتاريخ ٢٠١٦/٩/٢٢.

الخارجية في العواصم الاقتصادية العالمية.

وتتولى الإدارة تنفيذ برنامج الحكم الرشيد[1] Good Governance Program منذ عام ١٩٩٨ لدعم أخلاقيات الأعمال والشفافية والمساءلة بالشركات الأمريكية.

كما تتولى إصدار عدد من التقارير الخاصة مثل التقارير الخاصة بقانون مكافحة الرشوة الدولية والمنافسة المنصفة (IACFA)، بهدف تقييم التقدم الذي أحرزته الدول الأطراف في تنفيذ اتفاقية منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية لمكافحة رشوة الموظفين العموميين الأجانب في المعاملات التجارية الدولية، حيث يلتزم وزير التجارة بتقديم تقرير سنوي عن أداء الدول الأعضاء في الاتفاقية ولمدة خمس سنوات من صدور القانون[2]، وتقرير جهود مكافحة الفساد بالتعاون مع وزارة الخارجية، وبرنامج المعونة الأمريكية الذي يقدم للكونجرس سنوياً.

١- الموقع الرسمي لبرنامج الحكم الرشيد http://www.ita.doc.gov/goodgovernance، تم التصفح بتاريخ ٢٠١٦/٩/٢٢.

٢- تتوفر التقارير من عام ١٩٩٩ إلى عام ٢٠٠٤ بموقع وزارة التجارة الأمريكية.

http://tcc.export.gov/%5C%5C/Bribery/Yearly_Antibribery_Reports/index.asp

مكتب المستشار العام

(OGC) Office of the General Counsel.

يقدم مكتب المستشار العام الخدمات القانونية لوزير التجارة وجميع وحدات الوزارة، والمستشار العام هو المسئول القانوني بوزارة التجارة، وله دور مهم في إنعاش الاقتصاد ووضع قواعد التجارة التي تحافظ على الوضع القيادي للولايات المتحدة في الاقتصاد العالمي[1]. ويعمل المكتب في مجال مكافحة الفساد من خلال برنامج تطوير القانون التجاري Commercial Law Development Program (CLDP) الذي أُنشئ عام ١٩٩٢ ليحسن البيئة القانونية للأعمال التجارية في جميع أنحاء العالم لتحقيق أهداف السياسة الخارجية الأمريكية في البلدان النامية والبلدان الخارجة من الصراع من خلال تبني إصلاحات بالقانون التجاري لتلك الدول، من خلال متخصصين من القطاعين العام والخاص لتغيير البيئات القانونية والقضائية في البلدان محلّ الاهتمام من خلال تنظيم الندوات وورش العمل

١- الموقع الرسمي لمكتب المستشار العام بوزارة التجارة https://ogc.commerce.gov/office-general-counsel، تم التصفح بتاريخ ٢٠١٦/٩/٢٤.

والمؤتمرات وتقديم الاستشارات التدريبية.

خلال الفترة التالية تبنت الوكالة بصورة مكثفة البرامج الخاصة بمكافحة الفساد والحكم الرشيد وسيادة القانون من خلال تعزيز الأطر القانونية والتنظيمية بالدول المتلقية للمساعدات، وتلك الإجراءات من شأنها تحسين النظام والأمن، والشرعية وإنفاذ القانون.

من خلال السرد السابق لأهم الهيئات والجهات ذات الصلة بقضية مكافحة الفساد في الولايات المتحدة، يمكننا تقسيم المهام الرئيسية لتلك الجهات في أربعة مجالات رئيسية هي: إنفاذ القانون، والوقاية من الفساد، واقتراح التشريعات، والتنسيق. وتتم الأنشطة في تلك المجالات على المستويين الدولي والمحلي، ويوضحها جدول رقم (٢).

جدول رقم (٢)

المجال	إنفاذ قوانين جرائم الفساد		الوقاية من الفساد	اقتراح التشريعات	التنسيق والتعاون
	المالي	الإداري			
محلي	FBI	FBI	OGE	GAO	OGE GAO
دولي	Fin CEN SIGAR IC FBI	SIGAR IC FBI	OGC EB USAID	IC FBI OGC EB	INL USAID EB IC FBI

الأدوات والإجراءات

تقوم حكومة الولايات المتحدة بدعم أجندة دولية للقضـــاء على الفســاد في جميع أنحاء العالم ومســاءلة أولئك الذين يســتغلون ثقة الجمهور لتحقيق مكاسـب خاصـة. وتعتبر الولايات المتحدة الفسـاد تهديداً متزايداً للأمن القومي لها ولحلفائها في جميع أنحاء العالم. وتضـــطلع حكومـة الولايـات المتحدة بعدد من الإجراءات لتعزيز الشـفافية ووقف الفسـاد على المسـتوى العالمي من خلال الإجراءات التالية:

رصد الجهات الفاسدة وعائدات الفساد

تســـتخـدم الولايـات المتحـدة أدوات إنفـاذ القـانون والإدارة لإخضـاع الأطراف الفاسـدة للمسـاءلة واسـترداد عائدات الفسـاد المخفية في النظم المالية[1].

كما تطبق الولايات المتحدة القانون لمقاضـــاة من يدفعون

1- The White House. (n.d.). FACT SHEET: Leading the Fight Against Corruption and Bribery. Retrieved 30 April 2017 ،from https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2014/11/11/fact-sheet-leading-fight-against-corruption-and-bribery

الرشاوى للمسئولين الأجانب للحصول على منافع تجارية. ومنذ عام ٢٠٠٩، حركت الولايات المتحدة قضـايا جنائية ضـد أكثر من ٥٠ شـركة في جميع أنحاء العالم بعقوبات بلغت نحو ٣ مليارات دولار، وأدانت أكثر من ٥٠ شـخصـاً، بمن فيهم المـديرون التنفيـذيون، والمـديرون المـاليون، وغيرهم من كبـار المسئولين التنفيذيين للشركات.

وتعمل الولايات المتحدة مع الحكومات الشـريكة لاسـترداد الأموال المنهوبة المتمثلة في عائدات الفسـاد لصـالح مواطني الدول المتضررة، ومن أمثلة ذلك إنشاء المنتدى الأوكراني بشأن استرداد الأموال، كما أنشأت الولايات المتحدة وحدات مناهضة لفساد النخبة من المحققين والمدعين العموم مخصصة للتعاون مع البلدان الأخرى بشـأن اسـترداد الأصـول المنهوبة، وردع الفاسـدين والمسـتفيدين منهم وحرمانهم من الهروب بعائدات الفساد واستخدام الولايات المتحدة كملاذ آمن لهم.

العمل مع الشركات الأمريكية

تعمل حكومة الولايات المتحدة بشكل وثيق مع الشـريكات الأمريكية لضـمان احتفاظ الفاعلين من القطاع الخاص بعلاماتهم التجارية وحماية حقوق الملكية الفكرية لهم، وتضـع الولايات المتحدة خطة عمل وطنية لتعزيز وتحفيز السلوك التجاري المسئول، بما في ذلك ما يتعلق بالشفافية ومكافحة الفسـاد، بما يتفق مع مبادئ الأمم المتحدة بشـأن الأعمال

التجارية وحقوق الإنسان ومبادئ منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD) بشأن الشركات المتعددة الجنسيات.

كذا تقوم بالعمل على منع إساءة استخدام شركات مخفية الهوية وغير المعلَن عن المالكين النهائيين لها، وتتخذ الولايات المتحدة عدة إجراءات لمنع الجهات الفاسدة من استخدام شركات مخفية الهوية للاستفادة من عائدات الفساد.

واقترح الرئيس باراك أوباما، في طلبه بشأن ميزانية السنة المالية ٢٠١٥، تشريعاً يمنح جهات إنفاذ القانون الحق في كشف هوية الأشخاص الطبيعيين الذين يسيطرون على كيانات قانونية مخفية الهوية في الولايات المتحدة من أجل تيسير التحقيقات وإنفاذ القانون وتعزيز الشفافية.

العمل مع بلدان أخرى لتعزيز مكافحة الفساد والشفافية والحكومة المنفتحة

وتعمل الولايات المتحدة، عن طريق العديد من برامج المساعدة، مع البلدان في مختلف أنحاء العالم لبناء نظم مالية وقانونية تتسم بالشفافية والخضوع للمساءلة. وتكرس وزارة الخارجية والوكالة الأمريكية للتنمية الدولية حوالي بليون دولار سنوياً لمكافحة الفساد وبرامج الحكم الرشيد ذات الصلة.

المساعدات الاقتصادية:

تقدم الولايات المتحدة العديد من برامج المساعدات لعدد من الدول، بهدف تحقيق استراتيجياتها العالمية. وتُعد الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية (USAID) المؤسسة الرسمية المسئولة عن تنفيذ برنامج المساعدات الخاص بالحكومة الأمريكية وتخصص برامج المساعدات لعدة أهداف، من ضمنها مكافحة الفساد، فعلى سبيل المثال خلال شهر سبتمبر ٢٠١٦ أعلنت الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية (USAID) عن الموافقة على تقديم قرض بمبلغ مليار دولار من الولايات المتحدة للحكومة الأوكرانية خلال شهر لدعم تنفيذ الإصلاحات بالبلاد، وخاصة لمكافحة الفساد وتحسين الحوكمة الاقتصادية[١].

يتداخل في تقديم المساعدات الاقتصادية العديد من الجهات والأدوات، فمنها ما هو مالي فقط مثل صندوق دعم التحول لدول الشرق الأوسط MENATRANSITIONFUND الذي تموله الولايات المتحدة بالتعاون مع عدد من الدول المتقدمة ويتبنى عدة أهداف، من ضمنها مكافحة الفساد ونشر قيم

١- تصريح رسمي علي موقع الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية USAIDhttps://www.usaid.gov/news?information/press?releases/sep?30?2016?usaid?announces?us?issuance?1?billion?loan?guarantee?government?ukraine، تم التصفح بتاريخ ٢٠١٧/٣/٢٢.

النزاهة والشفافية، ومنها ما هو متداخل مع الأنشطة العسكرية مثل برنامج دعم الحكومة في أفغانستان ومكافحة الفساد، والذي كان جزءاً من برنامج المساعدات لأفغانستان، والذي تبلغ قيمته نحو ٦٠ مليار دولار[١].

ورغم السياسات المعلنة التي اتبعتها الولايات المتحدة بشأن توجيه مساعداتها للدول التي تحترم حقوق الإنسان، وتبذل جهداً في مجالات التنمية، ومن ضمنها مكافحة الفساد، بشكل يوحي بأن الدافع إليها كان الحرص على تعزيز تلك القيم[٢]، إلا أن الأمر ليس كذلك في كل الأحوال، فذلك الربط كان يهدف كذلك إلى خدمة المصالح الأمريكية في كثير من الحالات، بل وفي المقام الأول في بعضها. ومن أشهر تلك الحالات الإجراءات الأمريكية لتنفيذ سياسة احتواء الاتحاد السوفيتي وجهود نشر الهيمنة الأمريكية، وهو ما يشير إلى أن تطبيق تلك المعايير يتم بشكل مزدوج وفقاً للمصالح السياسية وليس المبادئ الأخلاقية[٣].

1-Spector ،"Negotiating Anti-Corruption Reforms in Post-Conflict Societies : The Case of Afghanistan," 51.Ibid.Ibid.Ibid.Ibid.Ibid.Ibid.Ibid.Ibid.Ibid.Ibid.Ibid.Ibid.Ibid.Ibid.Ibid.Ibid.Ibid.Ibid.

٢- علياء أحمد فرغلي، المرجع السابق ٢٠١٠، ص ٩٥.

٣- علياء أحمد فرغلي، المرجع السابق.

العقوبات:

قامت الولايات المتحدة بتوقيع عدد من العقوبات على الدول التي تشكل خطراً على مصالحها أو التي تخالف المواثيق الدولية مثل إيران وروسيا البيضاء والكونغو وفينزويلا وكوبا[١] وأطولها من حيث فترة استمرار العقوبات هي العقوبات الأمريكية على النظام الكوبي، والتي امتدت من عام ١٩٦٠ على أثر قيام النظام الكوبي بتأميم شركة النفط الأمريكية العاملة على الأراضي الكوبية. ورغم أن قرار العقوبات – الذي تم التوسع فيه عدة مرات – يمنع كافة الصادرات الأمريكية إلى كوبا، وكذا حظر سفر المواطنين والملاحة البحرية الأمريكية إلى كوبا، وقد تضامنت دول أمريكا الجنوبية مع الموقف الأمريكي إلى أن تم إيقاف عضوية كوبا في منظمة الدول الأمريكية، لم تستطع الولايات المتحدة السيطرة على شبكات الفساد في دول أمريكا الجنوبية، ما جعل الجزيرة الكوبية – وبالأساس بسبب المساعدات الدولية – قادرة على تحمل العقوبات طول تلك الفترة[٢] وجعل الإدارة الأمريكية – في نهاية المطاف – تتخذ

---

١ – قائمة برامج العقوبات الموقعة من الولايات المتحدة، موقع وزارة الخزانة الأمريكية -https://www.treasury.gov/resource center/sanctions/Programs/Pages/Programs.aspx، تم التصفح بتاريخ ٢٠١٧/٣/٢٣.

2–Hufbauer ،G. C. ،Schott ،J. J. ،Elliott ،K. A.,& Cosic ،M. (2011). Case Studies in Economic Sanctions 60-3: US v. Cuba (1960- : Castro). Peterson Institute for International Economics ،(January 1961) ،1–45.

خطوات في سبيل استعادة العلاقات مع كوبا، على رأسها قرار عودة العلاقات الدبلوماسية الصادر عن الرئيس أوباما عام ٢٠١٤.

في أغلب الأحوال يؤثر الفساد على قدرة الولايات المتحدة على تطبيق برنامج العقوبات الخاص بها، ويتداخل العديد من ممارسات غسل الأموال وتمويل الإرهاب مع ممارسات الفساد في العديد من الحالات، منها على سبيل المثال تحقيقات أجراها مكتب التحقيقات الفيدرالية ضد عدد من الشركات المتورطة في أعمال تجارية ومصرفية مع الدول الخاضعة للعقوبات ومنها إيران.

كذلك أصدرت الولايات المتحدة قراراً بفرض عدد من العقوبات ضد عدد من الرموز السياسية الروسية والمسئولين الروس في أعقاب وفاة المحامي الروسي سيرجي ماجنتيسكي في السجون الروسية عام ٢٠٠٩ الذي كان قد أبلغ عن قضية فساد بقيمة ٢٣٠ مليون دولار من أموال الخزانة الروسية قبل صدور قرار بحبسه[1]، وقد أصدر الرئيس أوباما عام ٢٠١٢ القانون رقم ١١٢/٢٠٨ تحت اسم قانون ماجنتيسكي لفرض عدة عقوبات تشتمل على المنع من الدخول إلى الأراضي الأمريكية والمتابعة المالية ضد المسئولين عن إجراء التحقيقات في حادث القتل وقضية الفساد التي أبلغ عنها ماجنتيسكي وكذا للمتورطين في كلتا القضيتين.

1- **Richard L. Cassin ،"The Biggest Anti Corruption Story of 2012," The FCPA Blog ،2012 ،1.**

وفي نهاية هذا الفصل تجدر الإشارة إلى أن هناك العديد من الدراسات التي تعرضت إلى دور الحكومة الأمريكية في ممارسات الفساد الدولية، وأن أعمال مكافحة الفساد دولياً التي تتبناها الولايات المتحدة يجب أن يصحبها جهود لكبح جماح الممارسات غير الأخلاقية التي قد تقوم بها الإدارة الأمريكية، أو بعض أجهزة الدولة، لتتماشى مع السياسات المعلنة من قبَل الإدارة الأمريكية، والتي تُعرف من خلال استراتيجيات الأمن القومي في أغلب الأحوال أو من خلال وثائق أخرى، ولكن يظل بعضها غير معلن كذلك.

ومن أمثلة تلك الممارسات أنه في عام ٢٠١٠ صدر حكم بالسجن لمدة ٣٦ شهراً ضد السيد «بوبي ألكن جونيور»، لتورطه في ممارسات فساد تُعد خرقاً لقانون الممارسات الأجنبية الفاسدة (FCPA) لقيامه بسداد دفعات غير شرعية لمسئولين بدولة كردستان لتأمين مصالح شركة التبغ المملوكة له. وقد دوّن القاضي في حكمه أنه من غير المجرَّم قيام وكالة المخابرات بسداد مبالغ على سبيل الرشوة بشكل روتيني لأمراء الحرب في أفغانستان [1]. وقد دعم ذلك الرأي ما نُشر في جريدة نيويورك تايمز تحت عنوان«المخابرات المركزية الأمريكية

1- Koehler ،"The Uncomfortable Truths and Double Standards of Bribery Enforcement," 525–61..

تسعى لمزيد من النفوذ بأفغانستان بحقائب من الأموال» [1]. وقد تضمَّن المقال حصول الرئيس الأفغاني حامد كرازاي على دفعات بمبالغ كبيرة في مكتبه نقداً.

إن المثال السابق يدعونا للتساؤل عما إذا كانت الولايات المتحدة في موقف متفرد يتيح لها معاقبة الآخرين على قيامهم بممارسات الفساد المختلفة لتحقيق مصالحهم هم أيضاً، أم أنها في حاجة إلى النصح هي كذلك.

في واقعة أخرى تم اتخاذ الإجراءات القانونية بواسطة وزارة العدل الأمريكية بناء على ما قدمه مكتب التحقيقات الفيدرالية بشأن المخالفات التي شابت أعمال السيد «جيمس هـ. جيفين» JAMES H. GIFFEN، العضو المنتدب والمالك الرئيسي لشركة Mercator، وهي شركة تأسست عام ١٩٨٤ لتقديم الخدمات في مجال النفط في الاتحاد السوفيتي، وفي عام ١٩٩١ نقلت أعمالها لدولة كازاخستان بعد استقلالها[2]، حيث حصلت على عدة عقود مع الحكومة كمستشار لعدة وزارات، كما أن السيد جيفين قد حصل على لقب مستشار الرئيس،

1- **Mark Mazzetti ،"With Bags of Cash ،C.I.A. Seeks Influence in Afghanistan," The New York Times ،2013 ،vol. 29 April. .**

2- **2003 Department of Justice United States Attorney Southern District of New York March 28 ،United States v. James H. Giffen S4 03 Cr. 404 compliant (2003).**

وتتمثل الواقعة في توجيه الاتهام للسـيد جيفين لخرق قانون الممارسات الأجنبية الفاسدة (FCPA) بتقديمه مبالغ مالية بلغت نحو ٧٨ مليون دولار لمسئولين بالسلطة في دولة كازاخستان مقابل حصول عدة شركات أمريكية على عقود استغلال حقول النفط بكازاخستان. وقد ارتكز دفاع السيد جيفين على أن كافة تلك الممارسات قد تمت بمعرفة وكالة المخابرات المركزية الأمريكية (CIA) ووزارة الخارجية والبيت الأبيض. وقد استمرت التحقيقات والقضية لأكثر من ٦ سنوات، وانتهت باعترافه باتهام واحد بشأن خرق القواعد الضريبية [١]، وتمت تسوية القضية دون سجنه [٢]، إلا أنه نتج عنها استرداد دولة كازاخستان لمبلغ ٨٤ مليون دولار كان قد تم تجميدها بمعرفة السلطات السويسرية[٣]. وقد نصّ الحكم على أن جيفين كان يعمل لتحقيق المصالح الوطنية العليا للولايات المتحدة.

ويرجع هذا الاستثناء في الأغلب إلى تخوف وزارة الدفاع من

1- Koehler، "The Uncomfortable Truths and Double Standards of Bribery Enforcement," 533.

2- Department of Justice United States Attorney Southern District of New York، United States v. James H. Giffen S4 03 Cr. 404 plea August 6، 2010 (2010).

٣- موقع مبادرة «ستار» لاسترداد الأموال التابعة للبنك الدولي، تحليل قضية تحت عنوان Kazakhstan Oil Mining / James Giffen - Mercator Corporation (United States)، تم الاطلاع عليها على الموقع بتاريخ http://star.worldbank.org/corruption-cases/node/18529 ٢٠١٧/٤/١١.

الحاجة إلى وقف التعامل مع الشركة في حال خضوعها لمثل هذا الاتهام، وهو الأمر الذي يضرّ بمصالح كل من وزارة الدفاع وشركات الأسلحة الأمريكية، وعدم اتهام الشركة بمواد قانون الممارسات الأجنبية الفاسد يترك انطباعاً بأن بعض الشركات المختصة ببعض الأنشطة لديها مناعة من الخضوع لهذا القانون، بل إن مكتب التحقيقات الفيدرالية – المسئول عن إجراء التحريات والذي وصف الممارسات المشبوهة للشركة في تحقيقاته – قد منح الشركة عقداً لتنفيذ عدة أعمال لصالح المكتب بمبلغ ٤٠ مليون دولار في وقت لاحق[١].

تلك الأمثلة تشير إلى أن الولايات المتحدة تقوم بمكافحة الفساد بشكل انتقائي وبما يتناسب مع مصالحها، وذلك بالتحديد ما تم بأوكرانيا.

١- خبر منشور بتاريخ ٢٠١٠/٩/٢٢، بموقع جريدة واشنطن بيزنس جورنال WASHINGTON BUSINESS JOURNAL، تم الاطلاع على الموقع http://www.bizjournals.com/washington/stories/2010/09/20/daily17.html تم التصفح بتاريخ ٢٠١٧/٤/٢٤.

الفصل الثالث

مكافحة الفساد في السياسة الخارجية الأمريكية تجاه أوكرانيا

في ضوء ما قدمه الكاتب في الفصول السابقة، بداية من عرض النظام العالمي لمكافحة الفساد، ثم أبعاد السياسة الخارجية الأمريكية في مجال مكافحة الفساد وسلوك الولايات المتحدة تجاه مكافحة الفساد واستخدامها الأدوات السياسية المختلفة لتحقيق سياستها الخارجية؛ يعرض الكاتب خلال هذا الفصل تطبيقاً لاستخدام الولايات المتحدة لتلك الأدوات في الساحة العالمية من خلال دراسة حالة أوكرانيا.

وبالطبع استخدمت الولايات المتحدة أدوات مكافحة الفساد في العديد من المناسبات وعلى مختلف المراحل في الساحة الأوكرانية، ومن ثم ينقسم هذا الفصل إلى مبحثين:

- **أبعاد قضية الفساد في أوكرانيا**
- **مكافحة الفساد في السياسة الخارجية الأمريكية تجاه أوكرانيا.**

أبعاد قضية الفساد في أوكرانيا

أولاً: التعريف بدولة أوكرانيا

من حيث المساحة والسكان، تُعد أوكرانيا واحدة من كبريات دول الاتحاد السوفيتي السابق، حيث تبلغ مساحتها[1] ٥٧٩٣٣٠ كم٢، بينما يبلغ طول الحدود ٥٦١٨ كم مع سبع دول منها روسيا شرقاً بنحو ١٩٤٤ كم.

ويبلغ عدد السكان نحو ٤٤ مليون نسمة[2]، كما يوجد تنوع إثني كبير في أوكرانيا عموماً، حيث يسكنها الأوكرانيون وذوو الأصول الروسية والتتار المسلمون. وقد نتج هذا التنوع الإثني إثارة العديد من الأزمات في تاريخ أوكرانيا الحديث والقديم على حد سواء. وقد انفصلت عن أوكرانيا عام ٢٠١٤ جزيرة القرم التي يتحدث معظم سكانها اللغة الروسية ويدينون بالولاء لروسيا.

١- موقع المخابرات المركزية الأمريكية، تاريخ التصفح ٢٠١٧/٣/٢٧، https://www.cia.gov/library/publications/resources/the-world-factbook/geos/up.html

٢- المرجع السابق.

وقد كان الاقتصـــاد الأوكراني في المرتبة الثانية ضـــمن دول الاتحاد الســـوفيتي، وفي عام ١٩٩١ حررت الحكومة الأوكرانية معظم الأسـعار لمكافحة النقص الواسـع في المنتجات، وقد دفعت السياسات النقدية في بداية التسعينات التضخم إلى مستويات مرتفعة جداً، ولم تستقر الأسعار إلا بعد طرح العملة الجديدة (هريفنا)، وفي عام ١٩٩٦ شكلت الحكومة إطاراً قانونياً للخصخصة، وقد استثنت أعداداً كبيرة من الشركات المملوكة للدولة من عملية الخصخصة في ذلك الوقت.

وتنتج أوكرانيا العديد من الصناعات الثقيلة، ولديها طاقات كبيرة في مجال الفضاء. وتصدّر طائرات أنتينوف وشاحنات كراز لعدة بلدان، إلا أن الطاقة والنفط والغاز الطبيعي تظل أكبر مصـــادر الدخل القومي، وفي عام ٢٠٠٧ سـجلت سـوق الأسـهم الأوكرانية ثاني أعلى نمو في العالم بلغ ١٣٠٪. وفي عام ٢٠٠٨ ضـــربت الأزمة المالية العالمية اقتصـــاد أوكرانيا، وهو الأمر الذي اسـتدعى قيام صـندوق النقد الدولي، في نوفمبر ٢٠٠٨، بمنح أوكرانيا قرضـاً قيمته ١٦.٥ مليار دولار لتخطي الأزمة[١].

١- **المرجع السابق.**

أهمية أوكرانيا للقوى الدولية

نظراً لموقعها الجغرافي المتوسط بين أوروبا وروسيا كانت أوكرانيا دائماً محل نزاع بين تلك القوى بل وقوى أخرى صاحبة مصالح في المنطقة، فبالنسبة لروسيا فإن أوكرانيا من أكثر البلدان أهمية لها بسبب موقعها الاستراتيجي كدولة جوار، كما تُعد أوكرانيا حجر الزاوية للدفاعات الروسية، كما أنها كانت مسرحاً لحرب القواعد الأمريكية الروسية أيضاً، وتُعد امتداداً طبيعياً للصناعة والزراعة الروسية، كما أنها تُعد نقطة عبور لما يقرب من ٨٠٪ من الغاز الطبيعي الروسي الذي يتم شحنه من روسيا إلى أوروبا، كما أنها تُعد همزة الوصل لمعظم البنية التحتية للصناعات الروسية، سواء عبر خطوط الأنابيب أو الطرق أو السكك الحديدية التي تسير بين روسيا والغرب. وتتبع أهمية أوكرانيا من أنها تعطي روسيا القدرة على مدّ نفوذها السياسي والعسكري والاقتصادي إلى دول شرق أوروبا والقوقاز والبحر الأسود، فإذا فقدتها يصبح الغرب على حدودها مباشرة، فهي درع واقية لها من جهة أوروبا، كما أنها منطقة عازلة بينها وبين أوروبا. لذا فإن فقدان روسيا لأوكرانيا يضع أوروبا بالفعل على بوابة روسيا، حيث تقع أوكرانيا على بُعد ٣٠٠ كيلومتر فقط من موسكو. وهناك عامل آخر يجعل روسيا تنظر باهتمام بالغ لأوكرانيا، وذلك لأن أغلبية السكان في شرق أوكرانيا تعتنق المذهب

الأرثوذوكسي وتتكلم الروسية، كما أن تلك الدولة تؤوي أكبر تجمع روسي في العالم خارج روسيا[1].

وأما بالنسبة لأوروبا فإن أوكرانيا تُعد بمثابة الجدار الفاصل بين روسيا وأوروبا الشرقية، يعبر من أراضيها إلى أوروبا ٨٠٪ من الغاز الطبيعي الروسي الذي يشكل ربع الاستهلاك الأوروبي، ولذلك فهي تحوز أهمية بالغة بالنسبة لأوروبا. وبعد أن أصبحت بولندا عضواً في الاتحاد الأوروبي ٢٠٠٤ ثم انضمت رومانيا وبلغاريا للاتحاد ٢٠٠٧، أصبحت أوكرانيا جارة لدول الاتحاد الأوروبي، وذات أهمية كبرى بالنسبة للاتحاد الأوروبي، فهي من جانب تُعتبر جسراً بين أوروبا وروسيا، ومن الجانب الآخر تُعتبر منطقة عازلة فيما بينهما.

وبالنسبة لأمريكا فإن أوكرانيا تمتاز بأهمية حيوية، حيث تسعى الولايات المتحدة لمحاصرة منطقة النفوذ الروسي. وكذلك فإن موانئ أوكرانيا مهمة للحلف الأطلسي وبوارجه عند دخولها البحر الأسود، كما أن النفوذ الأمريكي في أوكرانيا يعني نزيفاً مستمراً لخاصرة روسيا ووسيلة ضغط عليها لعدم عرقلة مشاريع أمريكا في المنطقة وبخاصة الشرق الأوسط.

1- Richard Sakwa ،Frontline Ukraine : Crisis in the Borderlands ،2nd ed. (I.B. Tauris ،2016) 5

تطور الوضع السياسي في أوكرانيا

في يوم ٢٤ أغسطس عام ١٩٩١ مع توجه الاتحاد السوفيتي نحو التفكك، أعلنت أوكرانيا استقلالها عن الاتحاد السوفيتي، ومنذ منتصف التسعينات سيطر الرئيس ليونيد كوتشوما على المشهد السياسي الأوكراني حتى عام ٢٠٠٤، حيث عقدة الانتخاب الرئاسية، والتي أعلنت لجنة الانتخابات نتائجها بفوز المرشح فيكتور يانكوفيتش، ولكن المنافس الأهم ورئيس الوزراء الأسبق فيكتور يوشتشينكو رفض نتائج الانتخابات، ونشبت الثورة البرتقالية بدعم من عدد من الحركات السياسية مثل حركة «بورا»، وتعني «كفاية» بالأوكرانية، وجبهة مؤيدي يوليا تشيمنكو، حيث أسفرت الاحتجاجات التي اجتاحت البلاد عن إعادة إجراءات الانتخابات وفوز فيكتور يوشتشينكو بنسبة ٥٢٪ من الأصوات وإعلانه رئيساً للبلاد [١].

وجاءت تلك الاحداث نتيجة لانقسام الشارع الأوكراني بين الجبهتين الروسية والغربية، عبر تاريخ أوكرانيا عامة، وخاصة في

1- Dmitri Trenim ،"The Ukraine Crisis and the Resumption of Great-Power Rivalry" Carnegie Endowment July 09 (2014): 24 ، http://www.carnegie.ru/2014/07/09/ukraine-crisis-and-resumption-of-great-power-rivalry/hfgs#..

أعقاب انفصـــال أوكرانيا عن الاتحاد الســـوفيتي، فقد تجسّـــد هذا الانقسـام في كتلة من الجماهير مؤيدة للمرشـح فيكتور يوشـتشـينكو الذي يدعم التوجهات الغربية[١] ويرى أن مستقبل أمن أوكرانيا يسير في اتجاه الانضـــمام لحلف الناتو، في مقابل كتلة جماهيرية أخرى تؤيد المرشـــح فيكتور يانكوفيتش الذي يرى أن علاقات أوكرانيا وروسيا تاريخياً وثقافياً واقتصادياً تعلو على علاقتها بالغرب[٢].

بحلول عام ٢٠١٠ عُقدت دورة الانتخابات التالية التي فاز بها فيكتور يانكوفيتش بفارق كبير عن منافســـه القديم، وخلال شـــهر نوفمبر ٢٠١٣ بدأت الأحداث الســياســية الأخيرة – التي اصــطلح على تســـميتها ثورة أوروميدان – في أعقاب تجميد الرئيس فيكتور يانكوفيتش توقيع اتفاق الشـراكة الأوروبية[٣] الذي كان سـيؤدي إلى المزيد من التقارب الاقتصـــادي بين أوكرانيا ودول الاتحاد الأوربي مســـتقبلاً، وقام الرئيس في المقابل بالعديد من الخطوات بهدف التقارب مع روســيا الاتحادية [٤]، وهو الأمر الذي دعا المعارضـــة من أنصار وموالين للاتحاد الأوربي داخل أوكرانيا إلى الاحتشاد في

1−Steven Woehrel ،"Ukraine's Orange Revolution and U.S. Policy WikiLeaks Document ،Report RL32845," 2005 ،1.

2−Richard Sakwa ،Frontline Ukraine : Crisis in the Borderlands ،2nd ed. (I.B. Tauris ،2016) ،54 .

٣- نورهان الشيخ: الأزمة الاوكرانية.. الأبعاد الإقليمية والدولية، ٢٠١٤.

4 −Ukraine in Crisis: Robert McMahon.

ميدان الاســـتقلال بكييف والمطالبة برحيل الحكومة والرئيس. وقد استطاعت المعارضـة، بعد تنظيم الصـفوف والضـغط على القيادة تحت مسـمى الميدان الأوروبي، السـيطرة على الكثير من المباني الحكومية بداية، وتبع ذلك تهدئة لم تدم طويلاً، حيث انتهت بأعمال عنف خلّفت عشـــرات القتلى في فبراير من العام ٢٠١٤ حتى تم تنحيـة الرئيس يـانكوفيتش من قبَـل البرلمـان وتعيين بـديـل لـه مع اسـتمرار سـيطرة المعارضـة على الشـارع[1] ثم فرار يانكوفيتش إلى روسيا.

لم يكن ما حدث إلا بداية للأزمة وليس نهايتها، فما لبث أنصار ومؤيـدو الرئيس يـانكوفيتش، ومعهم الموالون لروســـيا الاتحـاديـة، وبخاصـة في جزيرة القرم، أن احتشدوا للمطالبة بعودة النظام الموالي لروسيا وتوثيق العلاقات مع الدولة التي ربما يدينون لها بالولاء أكثر من أوكرانيا ذاتها. خرج الآلاف إلى الشـــوارع والميادين مطـالبين أيضـــاً بعودة جزيرة القرم التي تتمتع بحكم ذاتي إلى حضـــن الدولة الأم روسيا، وهو الأمر الذي لم تتأخر روسيا في تلبيته، فسرعان ما تم تبادل الاتهامات بين الحكومة الجديدة في أوكرانيا وروسـيا، حيث اتهمت الأولى الدولة الكبرى بالتدخل العسكري في أراضيها، خاصة جزيرة القرم، وهو ما نفته روســـيا رســـمياً بداية، وما لبثت أن كان التدخل صـــريحاً، بينما اتهمت روســـيا الحكومة الأوكرانية بقمع

1 Ibid.

المعارضة، وكذا سيطرة اللجان الشعبية على المطارات والمصالح الحيوية بأوكرانيا، وهو ما هدد بنُذُر حرب باردة جديدة أو ربما غير باردة بين القوتين الأعظم في العالم.

كان التدخل الروسي قد حسم الصراع داخل القرم لصالح إجراء استفتاء على انفصال القرم عن أوكرانيا وضمها لروسيا[١]. وما هي إلا أيام حتى تم طرد بقايا القوات العسكرية الأوكرانية دون أي مقاومة تُذكر. ولقد اعتبر الرئيس الروسي فلاديمير بوتين أن نتيجة الاستفتاء جاءت طبيعية وملبية لمطالب الشعب القرمي الذي طالب بذلك لفترات طويلة، بل وأكد أن روسيا كانت على استعداد لاستنفار قواها التقليدية وغير التقليدية تلبية لمطالب سكان جزيرة القرم[٢].

وقد نتج عن هذه الأحداث السياسية المتعاقبة العديد من التحديات الاقتصادية في مختلف المجالات، أهمها انكماش الاقتصاد الأوكراني بنسبة ١٩٪ خلال العام الأول[٣] في أعقاب

1Henrik Boesen and Lindbo Larsen ،Great Power Politics and the Ukrainian Crisis ،DIIS Publications ،2014.

٢- خطاب الرئيس الروسي فلاديمير بوتين أمام البرلمان الروسي بشأن القرم، تم استخلاص المعلومات من مقطع فيديو من قناة روسيا اليوم تم الاطلاع عليه على الموقع https://www.youtube.com/watch?v=jLkJOkZaObI بتاريخ ٢٠١٧/٣/٢٩

3-Leonid Bershidsky. (2016). How Ukraine Weaned Itself Off Russian

أحداث أوروميدان عام ٢٠١٤، بالإضـــافة لانخفاض معدلات نمو الناتج القومي الإجمالي من ٧.٤ عام ٢٠٠٦ إلى ســالب ١٤.٨ عام ٢٠٠٩، ثم ٠.١ عام ٢٠١٣، الأمر الذي أدى إلى انخفاض أســعار صـــرف العملة الأوكرانية (هريفنا) أمام الدولار الأمريكي من ٥ هريفنا عام ٢٠٠٥ إلى ١٢ هريفنا عام ٢٠١٤[١].

ثانياً: حالة الفساد في أوكرانيا

نتيجة للظروف الســياســية والتاريخية التي مرت بها أوكرانيا خلال القرنين العشرين والحادي والعشرين التي نتج عنها نشأة دولة منقسمة الهوية منذ عام ١٩٩١، وفي أعقاب سقوط الاتحاد السوفيتي السابق، كانت أولويات القوى السياسية المختلفة داخل المشـهد الأوكراني هي الحفاظ على السـلطة وتحقيق المصـالح الحزبية والشخصية القريبة[٢]، خاصة في ظل وقوعها في مركز

Gas. Retrieved 11 May 2017 ،from https://www.bloomberg.com/articles/2016-01-12/how-ukraine-weaned-itself-off-russian-gas.

1- Dabrowski ،M. (2014). UKRAINE: CAN MEANINGFUL REFORM COME OUT OF CONFLICT? Bruegel Policy Contribution ،8(July 2014) ،9. Retrieved from http://bruegel.org/wp-content/uploads/imported/publications/pc_2014_08_Ukraine.pdf

2- Dubrovskiy ،V. (n.d.). Towards Effective Anti-Corruption Strategies in Ukraine: Removing the Cornerstone without Toppling the

الصـــراع بين روســيا والكتلة الغربية، وتمتع القيادة الســياســية الأوكرانية بحرية المناورة بين الجبهتين[1].

وظل الفساد أحد أهم المشاكل التي تهدد النمو الاقتصادي والتنمية في أوكرانيا، فالنخب السياسية والتجارية تتواطأ خلف واجهة المنافسة السياسية، وتسيطر على كل من أجهزة الدولة والقطاعات الاقتصادية والمشهد السياسي.

فبعد الاستقلال مباشرة، نمت هذه النخب المؤثرة ومنظماتها بأوكرانيا واســتخدمت نفوذها وتأثيرها على الحكومة، والأحزاب الســياســية، ووســائل الإعلام، والأجهزة البيروقراطية بالدولة، لتوسيع وتعزيز سيطرتها على الاقتصاد ومصادر الثروة.

نتج عن هذا الوضع قلة جدوى الإجراءات الخاصة بالوقاية من الفساد ومكافحته في أوكرانيا منذ استقلالها عن الاتحاد السوفيتي وحتى الآن لعدة أسباب، أهمها غياب الإرادة السياسية الجادة في مكافحة الفساد وهيمنة الاتجاهات العرقية والأيديولوجية عند اتخاذ القرارات الاقتصادية والتجارية المهمة، وكذا الموروثات السوفيتية

Building. Studies & Analyses ،322. Retrieved from http://www.case.com.pl/

1- Dabrowski ،M. (2014). UKRAINE: CAN MEANINGFUL REFORM COME OUT OF CONFLICT? Bruegel Policy Contribution ،8(July 2014) ،9. Retrieved from http://bruegel.org/wp-content/uploads/imported/publications/pc_2014_08_Ukraine.pdf

في البنية الهيكلية للدولة الأوكرانية[١].

كذلك فإن التسامح الشديد مع الفساد داخل المجتمع ساهم أيضاً بشكل كبير في انتشار الفساد. وقد صنف المواطنون الأوكرانيون عام ٢٠٠٩ مشكلة الفساد في الترتيب الرابع من ضمن أعلى المشاكل التي تثير قلقاً لديهم، حيث إن مستويات المعيشة السيئة والبطالة والخدمات الطبية المكلّفة والمنخفضة الجودة هي أكثر أهمية للمواطنين من الفساد. كما اعتقد ما يقرب من ٥٠٪ من المواطنين أن القضاء والشرطة والمؤسسات الطبية والنيابة العامة قد تأثرت بالفساد[٢].

وقد غلبت ممارسات الفساد في عدة قطاعات داخل أوكرانيا، واستطاعت الشبكة المنتشرة داخلها الوصول إليها وربما السيطرة عليها، ويؤثر هذا بالسلب على قدرات التنمية في البلاد وزيادة النشاط الاقتصادي، وأهم تلك القطاعات:

1- **James T Hitch and Yuliya Kuchma ،"Ukraine's New Anti-Corruption Law : Will It Really Stop Corruption in Ukraine ?," The International Lawyer 45 ،no. 3 (2011): 841.**

2- **Hitch ،J. T.,& Kuchma ،Y. (2011). Ukraine's New Anti-Corruption Law : Will it Really Stop Corruption in Ukraine ? The International Lawyer ،45(3) ،839–855.**

السلطة القضائية

الجهاز التنفيذي الأوكراني يعاني من انتشار الفساد والمحسوبية على نطاق واسع، ويؤدي انخفاض مستويات الخبرة وانخفاض الرواتب إلى إجراء محاكمات غير عادلة، وبشكل عام لا تثق الشركات في أن القضاء الأوكراني حكَم فعال وعادل في الشئون التجارية. وكثيراً ما يؤدي الفساد إلى قرارات قضائية مشكوك فيها وغير واضحة في المنازعات التجارية، كما أن عملية تسوية النزاعات غير فعالة بسبب عدم كفاية البنيان التشريعي، كما أن عدم تنفيذ الأحكام في بعض الأحيان يُضعف ثقة المستثمرين، وترى الشركات أن السلطة القضائية تخضع لتأثير السياسيين والقطاع الخاص، كما يرى الأوكرانيون أن السلطة القضائية هي المؤسسة العامة الأكثر فساداً في أوكرانيا.

الشرطة

الفساد والابتزاز وإساءة استخدام السلطة منتشرة داخل الشرطة الأوكرانية، كما تفتقر وكالات إنفاذ القانون إلى الاستقلال اللازم والحيادية، وتخضع إلى حد كبير لسيطرة السلطة التنفيذية، وتُعتبر الشرطة واحدة من أكثر المؤسسات فساداً في البلاد.

الخدمات العامة

ينتشـــر الفســـاد داخل الخدمات العامة في البلاد. وتتوقع معظم الشـركات الأجنبية سـداد مبالغ أضـافية عند الحصـول على رخصـة البناء، في حين أن ثلاثاً من كل عشـر شـركات تقدم هدايا للحصـول على رخصـة التشـغيل، وكذلك التكاليف المرتبطـة بعمليـة الحصـــول على تراخيص البنـاء اللازمـة، والتراخيص في أوكرانيا ضـــعف ما هي عليه في بقية أوروبا. ويُعتبر الفســاد العامل الأكثر إشــكالية في ممارســة الأعمال التجارية في أوكرانيا، والتعامل مع المتطلبات الإدارية الحكومية أمر مرهق.

إدارة الأراضي

تتأثر عمليات إدارة الأراضـي في أوكرانيا سـلباً بالفسـاد، مما يؤدي إلى زيادة عدم اليقين بين المسـتثمرين الأجانب، حيث إن حماية حقوق الملكية غير فعالة بسـبب أنتشـار الرشـوة، كما تُنتهك باسـتمرار حرية الشـركات الخاصـة في العمل في سـوق تنافسـية دون تدخل حكومي مفرط، وتتعرض الشـركات بشـكل متزايـد لخطر عمليـات الاســـتحواذ العـدائيـة، كمـا أن عـدد الإجراءات وطول الفترة الزمنيـة المطلوبـة لتســـجيل العقارات يتجاوز المعيار الأوروبي، وتزعم تلك الشـــركات أن ســـلطات

الأراضـي تتلقى رشـاوى أكثر من ١ مليار هيرفنا أوكرانية (نحو ٣٧.٧ مليون دولار أمريكي).

إدارة الضرائب

يتعين على الشـــركات التعامل مع الروتين والفســـاد عند التعامل مع الســـلطات الضـــريبية الأوكرانية. وتُعتبر اللوائح الضريبية من بين العوامل الأكثر إشكالية في ممارسة الأعمال. وغالباً ما تكون المدفوعات الضريبية غير الرسمية المطلوبة من الشـركات الصـغيرة أعلى ثلاث مرات من المدفوعات الضـريبية العادية، كما أن الضـــوابط الضـــريبية أصـــبحت قمعية وتفيد الشـــركات الصـــغيرة والمتوســـطة، بحيث إن عدداً متزايداً من عمليات التفتيش التي تقوم بها الســلطات الضــريبية يتم ضــد الشركات التي تنتمي إلى خصوم سياسيين.

المشتريات العامة

نظام المشـــتريات العامة في أوكرانيا يفتقر إلى الشـــفافية والتنظيم الفعال، مما يســـهم في زيادة مســـتويات الفســـاد بين الموظفين العموميين والمقاولين. وتقول جميع الشـــركات تقريباً إن الرشاوى والهدايا ومدفوعات التسهيل ضرورية لتأمين العقود الحكومية في قطاع المشـــتريات العامة في أوكرانيا، ويشـــكل

الفساد في المشتريات العامة ما قد يبلغ ١٠ – ١٥ في المائة من الإنفاق العام في أوكرانيا.

نظرة عامة على أسباب قضية الفساد في أوكرانيا

هناك العديد من العوامل التي تساهم في وتسهل الفساد في أوكرانيا، وتتضمن العديد من العوامل الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والقانونية، لذا سعى الكاتب لتجميع أهم تلك الأسباب[1]:

١- غياب الإرادة السياسية الجادة في مكافحة الفساد.

٢- الإنفاذ الانتقائي للقوانين والأنظمة القائمة وممارسة حرية التصرف من جانب الجمهور والمسئولين المنتخبين على جميع المستويات.

٣- التنظيم المفرط للاقتصاد من قبَل الدولة ورقابة السلطة التنفيذية المفرطة على السلطة القضائية والمدنية وعدم كفاية الرقابة على السلطة التنفيذية.

٤- الروابط بين النخبة السياسية والاقتصادية، حيث تستخدم الأولى الدولة لتعزيز ثروتها، والأخيرة تستخدم ثرواتها لتعزيز قوتها.

1- USAID. (2006). CORRUPTION ASSESSMENT: UKRAINE FINAL REPORT.

٥-ضـــعف آليات المســـاءلة داخل الحكومة والمجتمع المدني وعدم وصـــول الجمهور إلى المعلومات المتعلقة بالقرارات والعمليات الحكومية.

٦- التسامح مع الممارسات الفاسدة بين السكان، والإيمان العام بأن الانتهاكات الفاسدة وسوء السلوك بالنسبة للموظفين العموميين أحداث منخفضة المخاطر يمكن أن تتم دون عقاب.

٧-خصخصة المؤسسات الاقتصادية المملوكة للدولة.

ونتيجة لانتشـــار الفســـاد في أوكرانيا، ظهرت شـبكات الجريمة المنظمة داخل أوكرانيا بشـــكل كبير، بالإضـــافة لتورط العديد من القيادات الأوكرانية في ممارســـات فســـاد، على رأســـهم كل من الرئيسين السابقين فيكتور يانكوفيتش وفيكتور يوشتشينكو ورئيسة الوزراء السابقة يوليا تيموشينكو[1].

أهم قضايا الفساد في أوكرانيا

أ . تُعد أهم قضية تعرضت لها أوكرانيا في القرن الحالي هي القضية التي اصطُلح على تسميتها «فضيحة التسجيلات» والتي بدأت عند قيام الرائد ميكولا ملنيشينكو Mykola Melnychenko الحارس

1-**Valdai Discussion Club. (2014). The Crisis in the Ukraine: Root Causes and Scenarios for the Future.**

الخاص للرئيس الأوكراني الأسبق ليونيد كوتشوما بالهروب من أوكرانيا عام ٢٠٠٠ وبحوزته مجموعة كبيرة من التسجيلات السرية من مكتب الرئيس ليونيد كوتشوما، تضمنت إعطاءه الأوامر بخطف وقتل الصحفي جورجي جونجادزGeorgy Gongadze لقيامه بالكشف عن وقائع فساد في وزارة الداخلية الأوكرانية، والتي حظيت باهتمام كبير من الشارع الأوكراني ونشبت عنها مظاهرات كبرى عامي ٢٠٠١ و٢٠٠٢ تطالب برحيل الرئيس ليونيد كوتشوما[١].

ب . قضية نقل الغاز من روسيا وتركمانستان – ثالث أكبر احتياطي من الغاز – والخاصة بأعمال شركة روس– يوكر إنيرجوRosUkrEnergo، وهي شركة تأسست عام ٢٠٠٤ مملوكة لكل من شركة صناعات الغاز الروسية Gazprom ورجلَي الأعمال الأوكرانيين ديمترو فيرتاش وإيفان فورسين اللذين تمتعا بنفوذ واسع خلال حكم الرئيس يوشتشينكو، حيث انتهت أعمال التحقيقات التي بدأتها دائرة الأمن الأوكرانية في القضية إلى تورط الشركة في عدة وقائع نتج عنها حصولها على تعويضات بدون وجه حق بناء على أعمال التحكيم التي حمَّلت مسئولي شركة نافتوهازNaftohaz

---

1- **BBC NEWS Europe ،Ukraine to Remember Dead Reporter' <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/6997169.stm> [accessed 2 May 2017.]**

المملوكة للحكومة الأوكرانية مسئولية اختلاس ٦.٣ مليار متر مكعب من الغاز الطبيعي[١] وتوقيع عقوبات عليها بقيمة ٢٠٠ مليون دولار.

موقف أوكرانيا من مؤشرات الفساد العالمية

خلال التسعينات وبدايات القرن الواحد والعشرين، ونتيجة للأهمية التي ثبتت لقياس ظاهرة الفساد لما تشكله من مخاطر على استقرار الدول والتنمية بشكل عام، تم إنشاء عدد من المؤشرات التي تقيس الأبعاد المختلفة لظاهرة الفساد، سواء الإدراكية أو الكمية. ويعرض الكاتب لأهمها ونتائج أوكرانيا بها على الوجه التالي:

مؤشر مدركات الفساد - الشفافية الدولية

تصدر منظمة الشفافية الدولية مؤشر مدركات الفساد سنوياً بحيث يعكس تصورات درجة الفساد في كل دولة على حدة طبقاً لما يبديه رجال الأعمال والعينات المشاركة بالمؤشر من آراء، وتتراوح الدرجات بين (١٠٠: درجة عالية من الشفافية) و(صفر: شديدة الفساد).

الجدول التالي يوضح نتائج أوكرانيا في مؤشر مدركات الفساد، استناداً إلى التقارير السنوية لمنظمة الشفافية الدولية من عام ١٩٩٨، وتختلف الأساليب المستخدمة في تقييم المؤشر من سنة إلى أخرى،

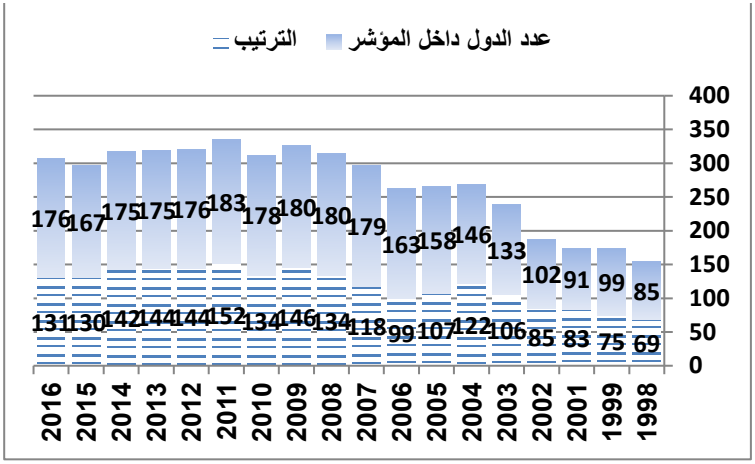
1- **Global Witness. (2006). It's a Gas: Funny Business in the Turkmen-Ukraine Gas Trade.**

ولذلك فإن المقارنات بين السنوات ربما تكون غير دقيقة.

يتضح أن تقييم أوكرانيا خلال سنوات قياس المؤشر استمر يُظهر معدلات فساد مرتفعة في أوكرانيا دون تحسن ملموس، كما استمر ترتيب أوكرانيا ضمن الثلث الأدنى في ترتيب الدول داخل المؤشر.

وقد جاءت نتائج المؤشر لعام ٢٠١٦ بحصول أوكرانيا على ٢٩ درجة وترتيبها ١٣١ من ضمن ١٧٦ دولة تضمَّنها المؤشر، وهو ما يعكس استمرار انتشار الفساد في العديد من قطاعات الدولة[١][٢].

رسم بياني١



١- نتائج مؤشر مدركات الفساد، تم الاطلاع عليه على موقع منظمة الشفافية الدولية http://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2016#table بتاريخ ٢٠١٧/٣/٢٩.

٢- قام الكاتب بإعداد هذا الرسم البياني بناء على المعلومات المتوفرة على موقع منظمة الشفافية الدولية.

مجموعة مؤشرات الحَوكمة العالمية (WGI)

الصادرة عن البنك الدولي

هي مجموعة بيانات تلخص وجهات النظر حول نوعية الحوكمة المقدمة من قبَل عدد كبير من رجال الأعمال والمواطنين والخبراء في البلدان الصناعية والنامية. وتُجمَع هذه البيانات من عدد من معاهد المسح ومراكز الفكر والمنظمات غير الحكومية والمنظمات الدولية وشركات القطاع الخاص، وتشتمل المجموعة على ٦ مؤشرات هي: المساءلة، وحرية التعبير والاستقرار السياسي وغياب العنف وفاعلية الحكومة وجودة التنظيم ودور القانون والسيطرة على الفساد[١].

وبالتركيز على مؤشر السيطرة على الفساد، يتضح ضعف النتائج التي أحرزتها أوكرانيا، والتي حصلت على ١٥ درجة مقارنة بمتوسط درجات دول أوروبا ووسط آسيا والبالغ ٦٤ درجة أو متوسط درجات الدول المتقدمة والبالغ ٨٥ درجة[٢].

١- نتائج مجموعة مؤشرات الحوكمة العالمية WGI، تم الاطلاع عليه على موقع البنك الدولي http://info.worldbank.org/governance/wgi/#reports بتاريخ ٢٠١٧/٣/٢٩.

٢- المرجع السابق.

تطور تشريعات ومؤسسات مكافحة الفساد في أوكرانيا

بعد إعلان استقلال أوكرانيا في عام ١٩٩١، كان أول تشريع مناهض للفساد هو قانون «منع الفساد» الصادر عام ١٩٩٧، وهذا التشريع الذي لم يتم إنفاذه بقوة كان سارياً خلال فترة رئاسة أول ثلاثة رؤساء لأوكرانيا، وهي حقبة تميزت بغياب الشفافية واتهامات لا حصر لها بالفساد على جميع مستويات الإدارة الحكومية في أوكرانيا. وقد ثبت أن الغالبية العظمى من جهود مكافحة الفساد خلال هذه الفترة غير فعّالة[1].

وفي ١٨ يوليو ٢٠٠٩ صدر قانون «منع ومكافحة الممارسات الفاسدة» وقانون «مسئولية الكيانات الاعتبارية عن انتهاكات الفساد»، فضلاً عن تعديل قوانين العقوبات الجنائية والإدارية وقانون الإجراءات الجنائية في المواد المتعلقة بالمسئولية عن جرائم الفساد، ويشار إليها معاً بـ«حزمة مكافحة الفساد» التي صدرت خلال رئاسة فيكتور

1- Hitch and Kuchma ،"Ukraine's New Anti-Corruption Law : Will It Really Stop Corruption in Ukraine ?," 839–55.

يوشـتشـينكو ورئيسـة الوزراء يوليا تيموشـينكو. وقد أدخلت مجموعة مكافحة الفســـاد عدداً من التغييرات المهمة على قانون عام ١٩٩٥ الذي تضـمَّن إنشـاء كيان قانوني مسـئول عن مكافحة جرائم الفساد[١].

ولكن بسبب النزاع السياسي بين رئيسة الوزراء آنذاك تيموشينكو ومؤيديها والرئيس فيكتور يانوكوفيتش، لم تدخل حيز النفاذ عملياً حزمة مكافحة الفســـاد، حيث تم تأجيل تاريخ دخولها حيز النفاذ مرتين، الأولى من ١ ينـاير ٢٠١٠ وحتى ١ أبريـل ٢٠١٠، ثم مرة أخرى حتى ١ ينـاير ٢٠١١، حيث دخلت حزمة القانون حيز النفاذ وأُوقف العمل بقانون ١٩٩٥. ولكن نتيجة لصدور حكم عن المحكمة الدستورية لأوكرانيا يقضـي بأن بعض جوانب حزمة مكافحة الفساد كانت مخالفة للدســـتور الأوكراني، فقد اقترح الرئيس يانوكوفيتش على البرلمان إصـــدار تشـــريع يلغي حزمة مكافحة الفســـاد عقب خمســـة أيام من نفاذه، واعتباراً من ٥ يناير ٢٠١١، مما أدى إلى حدوث فراغ تشريعي لفترة من الوقت.

في ٧ إبريل ٢٠١١ صـــدر قانون مبادئ الوقاية من الفســـاد ومكافحته وحزمة تعديلات على التشـــريعات، دخلت حيّز النفاذ في

1−Ibid..

١ يوليو ٢٠١١[١]، وتم تعديله في ١٣ مايو ٢٠١٤ ليتوافق مع متطلبات الاتحاد الأوروبي[٢].

وبالإضافة إلى ذلك، أقرت الحكومة في ٢٩ أبريل ٢٠١٥ برنامجاً بشأن تنفيذ سياسة الدولة لمكافحة الفساد في أوكرانيا (استراتيجية مكافحة الفساد) للفترة ٢٠١٥-٢٠١٧، حيث تم إلغاء منصب المفوض الحكومي المعنيّ بسياسة مكافحة الفساد، كما تم استحداث عدة جهات لمكافحة الفساد مسئولة عن مباشرة مختلف جوانب تطوير وتنفيذ سياسة الدولة لمكافحة الفساد، وهي[٣]:

أ . **الوكالة الوطنية للوقاية من الفساد:** وهي الهيئة التنفيذية المركزية صاحبة السلطة الرئيسية لتوفر تطوير وتنفيذ سياسات الدولة لمكافحة الفساد.

ب . **المكتب الوطني لمكافحة الفساد بأوكرانيا:** وهو جهاز إنفاذ القانون الرسمي المكلف بمكافحة جرائم الفساد التي يرتكبها كبار المسئولين.

---

١ – تقرير عن أعمال فريق استعراض تنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، الخلاصة الوافية تم الاطلاع عليها بوقع مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/WorkingGroups/ImplementationReviewGroup/ExecutiveSummaries/V1257228a.pdf

2– Organization for economic co-operation and development anti-corruption network for eastern Europe and central Asia. (2015). Report on The Anti-Corruption Reforms in UKRAINE Round 3 Monitoring of the Istanbul Anti-Corruption Action Plan.

3–Oleksii Khmara ،"ANTI-CORRUPTION POLICY IN UKRAINE," 2016 ،1–3..

ج . **المجلس الوطني لسياسة مكافحة الفساد:** وهو هيئة استشارية وتشاورية بالرئاسة الأوكرانية تعمل على الرصد المنهجي لحالة منع الفساد ومكافحته في أوكرانيا، وتقديم مقترحات للرئيس بشأن تحسين التنسيق بين الجهات ذات الصلة بمنع الفساد ومكافحته.

وبالإضافة إلى الجهات المذكورة أعلاه، تشارك المؤسسات السياسية مثل البرلمان ومجلس الوزراء في متابعة تنفيذ الاستراتيجية.

جهود الدول المانحة والمنظمات الدولية لمكافحة الفساد في أوكرانيا

صاحب نتيجة الانتخابات الرئاسية عام ٢٠٠٤ في أوكرانيا رفع آمال الكثيرين على الصعيدين المحلي والدولي، آملين في أن منظومة الفساد التقليدية الأوكرانية سوف تتغير بشكل كبير.

وقد أثارت هذه التوقعات عدداً من مبادرات المانحين الهادفة إلى معالجة الفساد في أوكرانيا، حيث وقّعت مؤسسة تحدي الألفية التابعة لحكومة الولايات المتحدة في عام ٢٠٠٦ برنامجاً لمدة سنتين بمبلغ ٤٥ مليون دولار أمريكي، بهدف الحد من مستوى الفساد في أوكرانيا، أدير بواسطة الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية (USAID)، وشارك في تنفيذه داخل

أوكرانيا عدد من المؤسسات الأمريكية، منها وزارة العدل الأمريكية.. وغيرها، كما موّل مجلس أوروبا برنامج «دعم الحكم الرشيد: مشروع مكافحة الفساد في أوكرانيا» (UPAC) Ukraine Program for Anti-Corruption، خلال عامي ٢٠٠٨، ٢٠٠٩. ومنذ عام ٢٠٠٨ موّلت هيئة المعونة الكندية مشروعاً مدته ٦ سنوات وهو مشروع «مكافحة الفساد في أوكرانيا» بميزانية إجمالية تبلغ نحو ٥.٦٤ مليون دولار أمريكي، والتي دعمت تفاعل الحكومة الأوكرانية مع GRACO، وقد أسفرت تلك البرامج عن تنفيذ العديد من الأنشطة [1] منها:

أ . إعداد استطلاعات الرأي حول مستوى الفساد (في القطاعين العام والخاص على حد سواء).

ب . إنشاء شبكات أهلية لمكافحة الفساد.

ج . إعداد مسودات لعدة قوانين مثل قانون حرية المعلومات وقوانين مكافحة الفساد.

د . إنشاء مراكز إقليمية لتقديم المشورة القانونية للصحفيين.

هـ . زيادة التغطية والمواد الصحفية المتعلقة بالتحقيقات.

و . إعداد تقارير تحليلية عن مخاطر الفساد، وممارسة الضغط السياسي، وتمويل الأحزاب السياسية، والانتخابات، وتضارب المصالح، وغيرها.

1-Transparency International National contact in Ukraine. (2011). National Integrity System Assessment ،Ukraine 2011,1. Retrieved from www.toro.org.ua/nis on 21/5/2017

وفي نوفمبر ٢٠١٤ وقعت مذكرة التفاهم بين منظمة التعاون الاقتصـــادي والتنمية (OECD) وأوكرانيا، وبناء عليه تم إطلاق مشـــروع لدعم أعمال مكافحة الفســـاد في أوكرانيا. ويهدف المشروع إلى تعزيز القدرة القانونية والمؤسسية على الكشف عن الفســاد في أوكرانيا والتحقيق فيه وملاحقته قضــائياً، وعلى وجه التحديد: تقديم مســاعدة للســلطات الأوكرانية لإنشــاء المكتب الوطني لمكافحة الفســـاد، لتتوافق ومعايير منظمة التعاون الاقتصــادي والتنمية بشــأن الأجانب والرشــوة، مع التركيز على مسئولية الأشخاص الاعتباريين عن جرائم الفساد، والمصادرة، والتعاون الدولي، واســترداد الأصــول، كما تشــارك أوكرانيا في خطة عمل إسطنبول لمكافحة الفساد، وهي برنامج شبه إقليمي لمراجعة النظراء، يدعم إصـــلاحات مكافحة الفســـاد من خلال المراجعات القُطرية والرصـــد المســـتمر لتنفيذ التوصـــيات. وقد صدر عنه تقرير بالتوصيات عام ٢٠٠٤، ثم أصدر تقرير رصد الجولة الثانية للمراجعة عام ٢٠١٠، وتقرير رصـد الجولة الثالثة عام ٢٠١٥[١].

١- برنامج خطة عمل إسطنبول لمكافحة الفساد، على موقع منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية
http://www.oecd.org/corruption/acn/istanbulactionplancountryreports.htm بتاريخ ٢٠١٧/٤/١٠.

كما تُموَّل أنشـــطة مكافحة الفســـاد من قبَل العديد من المنظمات والمؤسسات الأجنبية والدولية الأخرى.. ومنها، على ســـبيل المثال، مبادرة رابطة ســـيادة القانون الأمريكية (ABA)، منتدى شـهري للأطراف المعنية لتنسـيق جهود مكافحة الفسـاد، وساعدت في تقييم مؤسسات إنفاذ القانون. كما وفرت مؤسسة النهضة الدولية (SorosNetwork) التمويل لمشاريع لدعم سيادة القانون والصـحافة الاسـتقصـائية ومشـاركة المجتمع المدني في صنع السياسات[1].

موقف أوكرانيا من المواثيق الدولية الخاصة بمكافحة الفساد

صـــدَّقت أوكرانيا على عدد من الاتفاقيات الدولية الرئيســـية المتعلقة بمكافحة الفساد، وأهمها:

اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد

وقّعت أوكرانيا على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في ١١ ديسـمبر ٢٠٠٣، وصـدّقت عليها عام ٢٠٠٦، ودخلت حيز النفاذ في يوليو ٢٠٠٩، ووفقاً للمادة ٩ من دســـتور أوكرانيا أصـــبحت اتفاقية الأمم المتحدة بعد التصـــديق عليها جزءاً من

1- Transparency International National contact in Ukraine، Ibid1

تشريعاتها الوطنية [1].

اتفاقية مجموعة الدول في مواجهة الفساد
The Group of States against Corruption GRECO

نشـأت تلك الاتفاقية عام ١٩٩٩، وتهدف إلى تحسـين قدرة أعضائها على مكافحة الفساد من خلال رصد امتثالهم لمعايير مجلس أوروبا لمكافحة الفساد من خلال عملية تقييم متبادل بين الأقران، وهو إطار يسـاعد على تحديد أوجه القصـور في السياسات الوطنية لمكافحة الفساد[2]، بُغية دفع الإصلاحات التشريعية والمؤسسية والعملية اللازمة. وقد انضمت أوكرانيا للمجموعة في ١ يناير ٢٠٠٦ نتيجة للمشـروع المموَّل من الحكومة الكندية، إلا أنها واجهت عدداً من التحديات في سبيلها للتوافق مع التوصـيات الخاصـة بالمجموعة تعمل من خلال التعاون مع الجهات المانحة على تعديل أوضـاعها بشـكل تدريجي بما يتوافق وشروط الاتفاقية.

١- تقرير عن أعمال فريق اسـتعراض تنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، الخلاصة الوافية، الإصدار رقم 57228، تم الاطلاع عليها بتاريخ ٢٠١٧/٤/١٠ على موقع الأمم المتحدة http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/WorkingGroups/ImplementationReviewGroup/ExecutiveSummaries/V1257228a.pdf

2-United Nations Office on drugs and crime. (2005). Compendium of international legal instruments second edition legal instruments ، 1269.

اتفاقيات المجلس الأوروبي للقانون الجنائي والمدني عن الفساد

وهي مجموعة من الاتفاقيات التي تبناها مجلس أوروبا بهدف وضع إطار أوروبي لمكافحة الفساد من خلال تطوير تشريعات دول الاتحاد الأوروبي الجنائية والمدنية، أهمها اتفاقية القانون الجنائي بشأن الفساد الصادرة في ١٩٩٩/١/٢٧ ودخلت حيز النفاذ في ٢٠٠٢/٧/١،[١] وقد انضمت أوكرانيا لها فور صدورها، ولكنها صدقت عليها في ٢٠٠٩/١١/٢٧، وأصبحت سارية المفعول في أوكرانيا في ٢٠١٠/٣/١، كما انضمت أوكرانيا إلى اتفاقية القانون المدني بشأن الفساد[٢] فور صدورها في ١٩٩٩/١١/٤، إلا أنها صدقت عليها في ٢٠٠٥/٩/١٩[٣].

1- Criminal Law Convention on Corruption، adopted 27/1/1999، EIF 1/7/2002، UNTS 39391، vol 2216، New York، 2005، 225 – 273.

2- Civil Law Convention on Corruption,adopted 11/4/1999، EIF 1/11/2003، UNTS 39988، vol 2246، New York، 2005، 3 – 29.

٣- الموقع الرسمي لمجلس أوروبا، عرض موقف أوكرانيا من اتفاقيات المجلس، تم الاطلاع عليها في ٢٠١٧/٥/٢٤ على الموقع https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/country/U?p_auth=2HNycBEl

مكافحة الفساد في العلاقات الأمريكية - الأوكرانية

أولاً: لمحة عن تاريخ العلاقات الأمريكية الأوكرانية

أقامت الولايات المتحدة علاقات دبلوماسية مع أوكرانيا في عام ١٩٩١، بعد استقلال أوكرانيا عن الاتحاد السوفيتي. وقد وقعت الدولتان الميثاق الأمريكي الأوكراني للشراكة الاستراتيجية الذي يسلط الضوء على أهمية العلاقات الثنائية ويحدد تعزيز التعاون في مجالات الدفاع والأمن، والاقتصاد والتجارة، وأمن الطاقة، والديمقراطية، وتبادل الثقافات. كما يؤكد على استمرار التزام الولايات المتحدة بدعمها وتعزيز المشاركة بين أوكرانيا والاتحاد الأوروبي وحلف الناتو.

وتلتزم الولايات المتحدة التزاماً قوياً بعودة أوكرانيا إلى الغرب ودعم الحكومة الأوكرانية في الإصلاح ومبادرات مكافحة الفساد، كما التزمت الولايات المتحدة بتقديم مساعدة مالية وتقنية كبيرة لأوكرانيا لتحقيق تلك الأهداف[١].

خلال عام ٢٠١٦، وفي عدة مناسبات، أكد كل من نائب الرئيس جوزيف بايدن، ووزير الخارجية جون كيري، ومساعدة وزير الخارجية فيكتوريا نولاند دعم الولايات المتحدة لأوكرانيا بشكل مستمر بعدة صور، منها على سبيل المثال: أن الولايات المتحدة وافقت على اتفاق بقيمة مليار دولار لضمان القروض،

1- Sakwa ،Frontline Ukraine : Crisis in the Borderlands ،217.

وهو ما سيدعم استمرارية التقدم المحرز في الإصلاحات الأوكرانية.

كما منحت الولايات المتحدة تصنيفاً اقتصادياً مميزاً لأوكرانيا، مما يعطي أوكرانيا استقراراً وثباتاً في العلاقات التجارية [1]، حيث تأتي أوكرانيا حالياً في المرتبة الثمانين كأكبر شريك تجاري للولايات المتحدة، وقد بلغ إجمالي التجارة السلعية «ذات الاتجاهين» ٢.٢ بليون دولار خلال عام ٢٠١٤. وبلغ مجموع صادرات السلع ١.٢ مليار دولار، وبلغت واردات السلع ٠.٩ مليار دولار. وتشمل الصادرات الأمريكية إلى أوكرانيا الفحم، والآلات، والمركبات، والمنتجات الزراعية، والأسماك والمأكولات البحرية، والطائرات. وتشمل واردات الولايات المتحدة من أوكرانيا الحديد والصلب، والمواد الكيميائية غير العضوية والنفط والمنتجات الزراعية.

ويُعد من أهم المؤسسات المؤثرة في تشكيل الوعي السياسي الأمريكي بالعلاقات المشتركة بأوكرانيا؛ اللجنة الأوكرانية للكونجرس الأمريكي:

The Ukrainian Congress Committee of America (UCCA)

وهي منظمة غير حزبية وغير هادفة للربح تمثل مصالح الأمريكان الأوكرانيين، وتعمل منذ عام ١٩٤٠ كمظلة تضم نحو ٢٠ منظمة وأكثر من ٧٠ فرعاً في جميع أنحاء الولايات المتحدة.

1- Steven Woehrel and Independence Ave ،"Ukraine : Current Issues and US Policy," Congressional Research Service ،2012 ،13.

ويتولى مجلس إدارتها متطوعون ممثلون عن المنظمات الأعضاء، ويقع المقر الرئيسي لها في مدينة نيويورك[١].

ثانياً: المساعدات الأمريكية لأوكرانيا

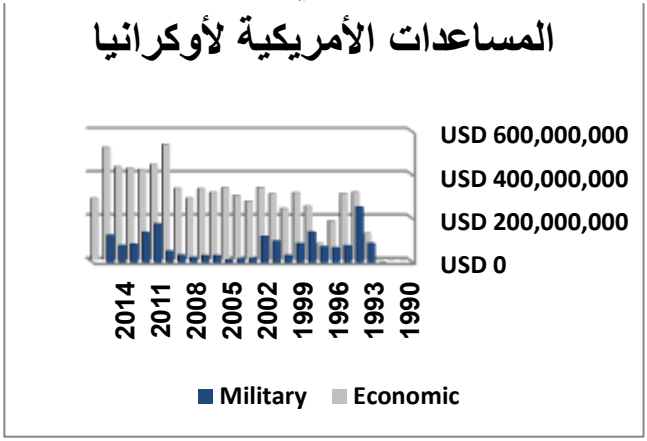
منذ استقلال أوكرانيا عام ١٩٩١ التزمت الولايات المتحدة بإدراجها ضمن المنتفعين الدائمين ببرامج المساعدة من حكومة الولايات المتحدة، حيث حصلت بشكل سنوي على مساعدات اقتصادية وعسكرية بلغ إجماليها بنهاية عام ٢٠١٦ نحو ٩.٤ مليار دولار، منها ٧.٦ مليار دولار مساعدات اقتصادية تضمنت عدة مجالات مثل التعليم والصحة والبنية التحتية بالإضافة لنحو ١.٨ مليار مساعدات عسكرية[٢]. ويوضح الرسم البياني رقم ٢ تطور حجم المساعدات الأمريكية لأوكرانيا[٣] خلال الفترة من ١٩٩٠ إلى ٢٠١٦.

1- Ukraine 3000 International Charitable Fund ،"Kateryna Yushchenko's Biography," 2017, http://www.ukraine3000.org.ua/eng/management/supervisoryboard/bio.html.

٢- قاعدة بيانات المساعدات المقدمة من الحكومة الأمريكية تم الاطلاع عليها في موقع الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية (USAID) على شبكة الإنترنت https://explorer.usaid.gov/data.html#tab-data-download بتاريخ ٢٠١٧/٤/٧.

٣- قام الكاتب بإعداد هذا الرسم البياني بناء على المعلومات المتوفرة على موقع الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية.

رسم بياني (٢)



وبالنظر إلى إجمالي المساعدات الأمريكية لكافة دول العالم خلال القرن الحالي (من عام ٢٠٠١ إلى عام ٢٠١٦) نجده بلغ نحو ٨٩٤.٥ مليار دولار، منها ٥٦٤ مليار دولار مساعدات اقتصادية و٣٣٦.٩ مليار دولار مساعدات عسكرية حصلت منها أوكرانيا على ٦.٨ مليار دولار (تنقسم إلى ٥.٨ مليار مساعدات اقتصادية ١.٠٥ مليار دولار مساعدات عسكرية) بنسبة ٠.٠٠٧% من إجمالي المساعدات الأمريكية، أي أقل من ١٪.

وقد منحت الولايات المتحدة خلال الفترة من عام ٢٠٠٩ إلى عام ٢٠١٤ مساعدات لمختلف دول العالم بمبلغ ١٤٢.٧ مليار دولار، حصلت منها أوكرانيا على نحو ٤٨٨.٤ مليون دولار بنسبة ٠.٣٤٪، وقد خصصت الولايات المتحدة من إجمالي ما منحت

مبلغ ٩.٤ مليار دولار لمشـــروعات في مجال الحكم الرشـــيد، حصـــلت منها أوكرانيا على نحو ١٦٢.٤ مليون دولار بنســـبة ١.٧٢٪، مما يشير إلى تركز المساعدات الأمريكية في أوكرانيا في هـذا المجـال، وقـد جـاء المجـال الأكثر تمويلاً من البرامج، المساعدات الأمريكية، بعد مجال دعم الموازنة.

في عام ٢٠٠٩، وبمســـاعدة من الولايات المتحدة، ســـنّ البرلمان الأوكراني ثلاثة قوانين لمكافحة الفســـاد، إلا أنه تم تأجيل دخولها حيز التنفيذ حتى عام ٢٠١١، كما ســاعدت وزارة العدل الأمريكية ســـبع وزارات ووكالات أوكرانية على إنشـــاء وحدات تحقيق داخلية، ووضـع مشـروع قانون للإفصـاح المالي والنزاعات من أجل الامتثال لالتزاماتها الدولية. ودعمت الولايات المتحدة نظام العدالة من خلال وضـــع معايير الأخلاقيات القضـائية ووضـع آليات تلقي شـكاوى الجمهور، ونشـر قرارات إنفاذ القوانين علناً. دعمت الولايات المتحدة جلســـات اســـتماع برلمانية حول قضـــايا مكافحة الفســـاد، وإدارة الشـــركات، وتشـــريعات المشـــتريات، كما دعمت أنظمة جديدة للإفصـــاح الإلكتروني في القطـاع المـالي، وحملات التوعيـة بمخـاطر الفساد، والتدريب في مجال الصحافة الاستقصائية، والمساعدة القانونية للصحفيين.

كما أن برنامج تطوير القانون التجاري التابع لوزارة التجارة الأمريكية سـاعد الحكومة الأوكرانية على تحسـين الشـفافية في

التجارة ويسَّـــر انضـــمامها إلى اتفاقية المشـــتريات الحكومية لمنظمة التجارة العالمية.

ومنذ الســـنة المالية ٢٠١٢، وخلال الأزمة التي بدأت في أواخر عام ٢٠١٣، التزمت الولايات المتحدة بتوفير أكثر من ٧٦٠ مليون دولار كمســـاعدة لأوكرانيا، بالإضـــافة إلى ثلاثة ضـــمانات للقروض بقيمة ٣ مليارات دولار [١] [٢]، كما تعهدت الإدارة الأمريكية بدعم أمريكي عاجل لأوكرانيا مادياً وفنياً، حيث تعهدت الإدارة بدعم مادي يبلغ ٥٠ مليون دولار لأوكرانيا في سعيها لتحقيق الأمن والاستقرار وإجراء انتخابات ديمقراطية وإصـلاح دسـتوري ودعم الاقتصـاد، وبهدف ضـمان أن تكون المؤسـسـات الحكومية فعّالة ونزيهة وخاضـعة للمسـاءلة، وفي إشارة للدور الروسي داخل أوكرانيا، فقد أكدت الولايات المتحدة على ضـمان قدرة الأوكرانيين وحدهم على تقرير مسـتقبل بلدهم دون تخويف أو إكراه من أي قوى خارجية. وقد تم تطبيق التعهد الأمريكي بدعم أوكرانيا على النحو التالي:

في مجال سيادة القانون ومكافحة الفساد:

الالتزام بمسـاعدة أوكرانيا على كسـر دائرة الفسـاد التي تعمل ضد الأعمال التجارية، وعائقاً أمام النمو الاقتصادي، واستنزاف

1-USAID. (2017). PRESS RELEASE :USAID ANNOUNCES U . S . ISSUANCE OF $ 1 BILLION LOAN GUARANTEE TO THE GOVERNMENT OF UKRAINE.

٢- قدمت الولايات المتحدة ضـــمانات لقرض بقيمة مليار دولار لأوكرانيا فيما سبق في مايو ٢٠١٤ وآخر في مايو ٢٠١٥.

الثقة العامة في الحكومة. ويقوم المستشارون التقنيون من وزارتي الخارجية والعدل الأمريكيتين بتقديم المشورة للحكومة الأوكرانية بشأن تدابير مكافحة الفساد.

أ- مشاركة النائب العام في استضافة مؤتمر دولي بلندن للمساعدة في التعرف على عائدات الفساد التي سرقها النظام السابق وتتبعها واستردادها، وكذا عمل فريق التحقيق التابع لمكتب التحقيقات الفيدرالي في «كييف» لمساعدة حكومة أوكرانيا على استعادة الأصول المسروقة من الشعب الأوكراني.

ب- تقديم المشورة والمساعدة في تحديث المشتريات الحكومية الأوكرانية وفقاً للمعايير الدولية، بما في ذلك إنشاء وحدة فحص مكافحة الفساد، وتقديم المساعدة التقنية لبناء نظام مستدام لمكافحة الفساد داخل أوكرانيا.

ج- تقديم المساعدة من فرق متخصصة من المدّعين العامين والمحققين للحكومة الأوكرانية لوضع الإطار القانوني والتنظيمي المناسب لمكافحة الفساد. وتعمل الفرق كضامن للمتابعة والتنفيذ الفعّال.

في مجال المساعدة الاقتصادية:

أقرضت الولايات المتحدة أوكرانيا مليار دولار لمساعدتها في الوفاء بالتزاماتها المالية وحماية المواطنين من أثر

التعديلات الاقتصادية، كما دعمت موقف أوكرانيا مع صندوق النقد الدولي لتأمين برنامج قروض بقيمة تتراوح بين ١٤ و١٨ مليار دولار، ودعمتها بخبراء فنيين ومصرفيين من وزارة الخزانة الأمريكية للمساعدة في تخصيص تلك الأموال بفاعلية لتحقيق استقرار الاقتصاد وضمان استفادة جميع المناطق.

في مجال أمن الطاقة:

تعهدت الولايات المتحدة بإرسال خبراء في الطاقة من العديد من الوكالات الحكومية الأمريكية ليعملوا جنباً إلى جنب مع خبراء البنك الأوروبي للإنشاء والتعمير لمساعدة أوكرانيا على تأمين تدفقات عكسية للغاز الطبيعي من جيرانها الأوروبيين، وكذا تطوير مبادرة استثمار بين القطاعين العام والخاص لزيادة إنتاج الغاز التقليدي من الحقول القائمة لتعزيز إمدادات الطاقة المحلية[1].

وفي عام ٢٠١٥، قامت وزارة العدل الأمريكية بتقديم مساهمات في حزمة تشريعية شاملة لمكافحة الفساد، وأنشأت مكتباً وطنياً لمكافحة الفساد مكلّفاً بالتحقيق في الفساد على المستوى الرفيع، وأنشأت وكالة وطنية لمنع الفساد، وأنشأت هيئة متخصصة لمكافحة الفساد داخل مكتب المدعي العام.

1- **The White House. (2014). FACT SHEET: U.S. Crisis Support Package for Ukraine. Retrieved 30 April 2017 ،from https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2014/04/21/fact-sheet-us-crisis-support-package-ukraine**

كما طلبت الإدارة الأمريكية للسنة المالية ٢٠١٧ مبلغ ١٩٢.٤ مليون دولار من الدعم الاقتصادي لأوكرانيا لمواصلة التصدي للفساد، والإصلاح الحكومي، ودعم الجمعيات المدنية والمجتمع، وطلبت الإدارة الأمريكية أيضاً مبلغ ١٥ مليون دولار لتمويل مكافحة المخدرات وإنفاذ القانون لدعم العدالة وإنفاذ قانون الإصلاح.

ثالثاً: التفهم الأمريكي لظاهرة الفساد في أوكرانيا

في شهر يناير ٢٠١٧ ألقى جوزيف روبينت بايدن، نائب الرئيس أوباما، خطاباً مشتركاً مع الرئيس الأوكراني بيتروبروشينكو، أثناء زيارته السادسة لأوكرانيا منذ نشوب أحداث عام ٢٠١٤ والتي تُعد آخر أنشطته بصفته نائب الرئيس الأمريكي، أشار فيه إلى أهمية مكافحة الفساد بالنسبة لأوكرانيا، حيث إن الفساد بالإضافة للحرب ضد التدخل الروسي يُعدّان العقبة الرئيسية أمام تقدم أوكرانيا، كما أشار للجهود الأمريكية لدعم قدرات أوكرانيا في مجال مكافحة الفساد للقضاء على أولئك الذين سيعيدون أوكرانيا لحكم المحسوبية والفساد الحكومي المستفحل على حد قوله. وربط نائب الرئيس في خطابه بين الفساد والاستقرار في أوكرانيا واستخدام روسيا للفساد

كوسيلة للسيطرة على أوكرانيا[1].

وقد نص الخطاب على تصريح بهذا التصور كالتالي: «أحثّ بقوة شعبَ أوكرانيا على مواصلة إظهار التزامه بسيادة القانون، والاستمرار في مكافحة الفساد، والإصرار على الشفافية، ومحاكمة المسئولين الحكوميين الذين يستولون على الأموال العامة لثرائهم الشخصي. وقد استخدمت روسيا خلال العقد الماضي أو نحو ذلك سلاحاً آخر للسياسة الخارجية، فقد استخدمت الفساد كوسيلة من وسائل الإكراه لإبقاء أوكرانيا ضعيفة. لذلك التزموا بتنفيذ تلك الإصلاحات للقضاء على الفساد»، «الواقع هنا في أوكرانيا، أنكم تقاتلون على جبهتين على حد سواء ضد كل من سرطان الفساد الذي لا يزال ينخر في المؤسسات الديمقراطية في أوكرانيا، وكذا العدوان الذي لا هوادة فيه من الكرملين».

ويلخص هذا الخطاب وجهة النظر الأمريكية لقضية مكافحة الفساد في أوكرانيا في أنها أداة السياسة الرئيسية في مواجهة التدخل الروسي في أوكرانيا، كما يفسر الخطاب المبررات الجوهرية للجهود

1- **The White House. (2017). Remarks by Vice President Joe Biden With Ukrainian President Petro Poroshenko. Retrieved 20 April 2017 ، from https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2017/01/17/remarks-vice-president-joe-biden-ukrainian-president-petro-poroshenko**

الأمريكية في مجال مكافحة الفســـاد في أوكرانيا خلال ٢٥ عاماً مضت من العلاقات الأمريكية الأوكرانية.

ولم تتبلور تلك الفكرة لدى متخذ القرار الأمريكي بشـكل مباشـر أو لحظي خلال العام الحالي أو حتى المرحلة الحالية من المشـــهد السياسي الأوكراني، ولكن استمر الرصد الأمريكي لحالة الفساد في أوكرانيا، سواء بمعرفة الولايات المتحدة مباشرة أو من خلال حلفائها بحلف الناتو، خلال العقدين الحالي والماضـــي على أقل تقدير، بهدف توفير بيئة معرفية ثرية يعتمد عليها متخذ القرار عند التعامل مع الجانب الأوكراني.

كما تدخّل العديد من الســـياســـيين من الولايات المتحدة الأمريكية في أعمال أوروميدان والتجهيز لها أو تنفيذها، وقد تم ذلك على مختلف المســـتويات، بدءاً من الرئيس أوباما ونائب الرئيس جوزيف بايدن[1] إلى وزير الخارجية جون كيري، كما أن فيكتوريا نولاند، نائبة وزير الخارجية الأمريكي، أعلنت عن قيامها بثلاث رحلات في غضـــون خمســـة أســـابيع خلال عام ٢٠١٤ لدعم المتظاهرين بالميدان بـــ«كييف»، الأمر الذي بلغ أن قامت شـــخصـــياً بتوزيع مواد غذائية على المتظاهرين، كما أعلنت أنه تم استثمار خمسة مليارات دولار على أعمال الإعداد والترتيب للاتفاقية الأوروبية مع أوكرانيا، وأن خمس سـنوات من

1- **The White House. (2014). Background Briefing by Senior Administration Officials on Ukraine.**

الإعداد والترتيبات تذهب مهبّ الريح في حالة عدم توقيع أوكرانيا على اتفاقية التعاون مع الاتحاد الأوروبي، كما أن جون مكين تواجد في الميدان في «كييف»، وقال في خطاب له للمتظاهرين بما أنه هنا «كأن الولايات المتحدة مجتمعة معكم».

ذلك بالإضافة إلى قيام المؤسسات الأمريكية بحملات إعلامية في مواجهة الرموز السياسية المضادة لها من خلال إدراجها في العديد من الموضوعات ذات الصلة بممارسات فساد، وقيامها بتمويل المؤسسات التي تعمل في هذا المجال، مثل مشروع الإبلاغ عن الفساد والجريمة المنظمة والممولَّ من الوكالة الأمريكية للمساعدات الدولية ومعهد المجتمع المنفتح – أحد مكونات شبكة سورس – والذي تضمَّن عرضاً للعديد من الموضوعات بشأن العناصر الروسية والأوكرانية المتورطة في ممارسات فساد بكل من اللغتين الإنجليزية والروسية[1].

وإذ إنه ليس من المعتاد أن تخصص دولة ما هذا القدر الكبير من جهدها واهتمامها لرصد الظواهر الاجتماعية والإدارية بدولة أخرى، ولكن في كسر للمعتاد فقد اضطلعت العديد من المؤسسات الرسمية وغير الرسمية الأمريكية والأوروبية بإعداد تقارير عن حالة الفساد في أوكرانيا خلال القرن الحالي، ويُعد أهمها تقرير الوكالة

١- موقع مشروع الإبلاغ عن الفساد والجريمة المنظمة في أوكرانيا، تم الاطلاع على الموقع https://www.occrp.org/index.php بتاريخ ٢٠١٧/٥/٢٤

الأمريكية للتنمية الدولية (USAID) الصـــادر عام ٢٠٠٦[١]، وتقرير مجلس العلاقات الخارجية الصـــادر عام ٢٠٠٧ [٢]، كما قامت مؤسسة Bill & Melinda Gates Foundation بتمويل إعداد تقرير عن حالة الفساد في أوكرانيا عام ٢٠١١.

رابعاً: استخدام الولايات المتحدة لأدوات مكافحة الفساد في أوكرانيا على مستوى الأفراد

ركزت الولايات المتحدة في استخدام أدواتها السياسية على تحديد مسـار بعض الرموز السـياسـية المتعاونة معها، ومن خلال رصد تلك التصرفات يتجسد النموذج السياسي الأمريكي، وقد انتخب الكاتب عدداً من الشخصيات السياسية المؤثرة على الساحة الأوكرانية كمثال على هذا السلوك كالتالي:

الرئيس فيكتور يوشتشينكو

هو فيكتور أندريوفيتش يوشتشينكو ثالث رئيس لأوكرانيا، ولد في ٢٣ فبراير ١٩٥٤ وتعلم الاقتصـــاد، وفي عام ١٩٩٣ بدأ

1- USAID. (2006). CORRUPTION ASSESSMENT: UKRAINE FINAL REPORT.

2- Neutze ،J. ،Co-author,& Karatnycky ،A. (2007). Corruption ، Democracy ،and Investment in Ukraine.

العمل في البنك الوطني الأوكراني، وأصبح رئيسه في عام ١٩٩٧، حيث ساهم في إصدار العملة الوطنية الأوكرانية (الهريفنا).

في كانون أول ديسمبر ١٩٩٩، عُيّن رئيس وزراء من قبَل الرئيس ليونيد كوتشما، حيث حققت حكومته تقدّماً اقتصادياً ملموساً، إلا أنه في عام ٢٠٠١ قامت نائبته يوليا تيموشينكو، ومن خلفها حكومته، بالضغط على رموز صناعة التنقيب عن الغاز الطبيعي والفحم أصحاب النفوذ الذين استخدموا علاقاتهم بالبرلمان لحجب الثقة عن الحكومة، حيث تم إعفاء يوشتشينكو من منصبه، ورغم خروج المظاهرات الداعمة له، إلا أن ذلك لم يكن كافياً لعودة حكومته، وفي عام ٢٠٠٢ أصبح يوشتشينكو قائداً للتحالف السياسي «أوكرانيا لنا».

في عام ٢٠٠٤ ترشح للانتخابات الرئاسية لأوكرانيا، وخلال حملته الانتخابية تعرّض لمحاولة للاغتيال بجرعة من مادة سامة نتج عنها تشوُّه في وجهه، وفي أعقاب إلغاء النتيجة الأولية للانتخابات، والتي تضمنت إعلان فوز خصمه فيكتور يانكوفيتيش، ونتيجة للمظاهرات التي اجتاحت البلاد فيما عُرف بالثورة البرتقالية، تم إعلانه رئيساً للبلاد، وتولى السلطة من يناير عام ٢٠٠٥ إلى عام ٢٠١٠ [١].

وقد عُرف خلال فترة حكمه بدعمه الشديد للغرب وسعيه

1- Yushchenko ،Viktor." UXL Newsmakers. . Retrieved April 28 ،2017 from Encyclopedia.com: http://www.encyclopedia.com/general/culture-magazines/yushchenko-viktor.

لضـــم أوكرانيا لحلف الناتو والاتحاد الأوروبي، وتم انتقاده من قبَل معارضـيه لاحتفاظ زوجته كاترينا تشـوماتشـينكو بالجنسـية الأمريكية، وهي أوكرانية–أمريكية مولودة في شيكاغو، حصلت على الجنســية الأوكرانية عام ٢٠٠٥، عملت باللجنة الأوكرانية بالكونجرس الأمريكي وبمكتب حقوق الإنسان والشئون الإنسانية بوزارة الخـارجيـة الأمريكيـة وبـالبيـت الأبيض خلال فترة ولايـة الرئيس ريجان وبوزارة الخزانة الأمريكية وباللجنة الاقتصـــادية المشـــتركة بالكونجرس، ثم انتقلت إلى أوكرانيا، حيث عملت نائب رئيس مؤســـســـة أمريكا – أوكرانيا لنشـــر الســـلام والديموقراطية، فرئيساً لمؤسسة «أوكرانيا ٣٠٠٠» لرعاية الأيتام، ثم عملت كمدير مؤسـسـة «KPMG» المالية،[1] واتُّهمت كاترينا بممارســـة تأثير من حكومة الولايات المتحدة الأمريكية على قرارات زوجها السـياسـية، بصـفتها موظفة بالحكومة الأمريكية، حيث شـاع عنها تنفيذ مخطط أمريكي لمسـاعدة يوشـتشـينكو للاستيلاء على السلطة في أوكرانيا.

اتسمت فترة رئاسة فيكتور يوشتشينكو لأوكرانيا، والتي دامت لخمس سـنوات بين عامي ٢٠٠٥ و٢٠١٠، بالعديد من النزاعات الســـياســـية، حيث أقال حكومة حليفته رئيســـة الوزراء يوليا تميشـــينكو قبل إتمامها عامها الأول، وعين منافســـه فيكتور يانوكوفيتش رئيســـاً للوزراء، ثم قام بحل البرلمان عام ٢٠٠٧

1- **Ukraine 3000 International Charitable Fund. (2017). Kateryna Yushchenko's Biography. Retrieved 1 May 2017 ،from http://www.ukraine3000.org.ua/eng/management/supervisoryboard/bio.html.**

واتخذ خطوات لعقد انتخابات برلمانية مبكرة عام ٢٠٠٨، إلا أنها لم تتم، وقد اتجه للتقارب مع الولايات المتحدة وضم أوكرانيا إلى حلف الناتو.

ترشح فيكتور للانتخابات الرئاسية عام ٢٠١٠ لجولة ثانية، إلا أنه حصل على أقل حصة من الأصوات بنسبة ٥٪، بينما حصل منافسه السابق فيكتور يانوكوفيتش على أعلى نسبة من الأصوات.

يُعد الرئيس فيكتور يوشتشينكو أحد الحلفاء الرئيسيين للولايات المتحدة في أوكرانيا، خاصة أن زوجته تحمل الجنسية الأمريكية وأنه قد اتبع نظاماً للتقارب مع الولايات المتحدة، سواء خلال فترة عمله كرئيس وزراء أو خلال رئاسته.

وبرغم أنه قد اتخذ العديد من الإجراءات في سبيل تعزيز جهود مكافحة الفساد خلال فترة حكمه، مثل إنهاء إجراءات انضمام أوكرانيا لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد أو الوقوف خلف إصدار تشريعات لتعزيز مكافحة الفساد، إلا أن العديد من المؤشرات تُظهر تورطه في ممارسات فساد، سواء شخصياً من خلال تدخله في سير العدالة والمحاكمات، أو من خلال أفراد أسرته من حيث حصولهم على مزايا باستغلال علاقتهم به وبمنصبه.

خلال عام ٢٠٠٥ كتبت عدة صحف تقارير صحفية عن حياة البذخ التي يعيشها ابنه «أندري» ذو التسعة عشر عاماً

آنذاك [1] في دولة تعاني من مشاكل اقتصادية كبيرة، إلا أنه دافع عن تصرفاته بأنه حصل على حقوق استغلال المواد التذكارية والدعائية للثورة البرتقالية، وبلغت إيراداته السنوية نحو ١٠٠ مليون دولار سنوياً من جراء بيع التذكارات، طبقاً لما أعلنه نائب رئيس مصلحة الضرائب الأوكرانية.

كما أمر الرئيس فيكتور يوشتشينكو بوقف التحقيق في الممارسات المزعومة بشأن ممارسات فساد شابت اتفاقيات نقل الغاز التركماني إلى أوكرانيا، والخاصة بشركة روس – يوكر إنيرجو RosUkrEnergo، وهي شركة تأسست عام ٢٠٠٤ مملوكة لكل من شركة صناعات الغاز الروسية Gazprom ورجلي الأعمال الأوكرانيَّين ديمترو فيرتاش وإيفان فورسين اللذين تمتعا بنفوذ واسع خلال حكم الرئيس يوشتشينكو، تلك التحقيقات التي بدأتها دائرة الأمن الأوكرانية طبقاً لما أعلنه الرئيس السابق لدائرة الأمن الأوكرانية أوليكسندر تورشينوف[٢] بأن الرئيس فيكتور يوشينكو قد اتصل به شخصياً، كما تم استبعاده وكذا الضابط المسئول عن التحريات في القضية التي انتهت أعمال التحكيم فيها إلى قيام مسئولي الشركة باختلاس

1- **Yushchenko ،Viktor. UXL Newsmakers. . Retrieved April 28 ،2017 from Encyclopedia.com: http://www.encyclopedia.com/general/culture-magazines/yushchenko-viktor.**

2- **Roman Kupchinsky ،"Ukraine : Battle Against Corruption Grinds To A Halt," Radio Free Europ ،2005.**

٦.٣ مليار متر مكعب من الغاز الطبيعي[١] وتوقيع عقوبات على شركة نافتوهاز Naftohaz المملوكة للحكومة الأوكرانية بقيمة ٢٠٠ مليون دولار بالرغم من أن رَجُلي الأعمال الأوكرانيَّين المتورطين في القضية سمْعتهما ليست فوق مستوى الشبهات، خاصة أن ديمترو فرتاش تم ضبطه من قبَل السلطات النمساوية وترحيله إلى الولايات المتحدة لاتهامه في قضية فساد أخرى ترتبط بالتعدين في الهند.

كذلك خلال عام ٢٠٠٥ أمر الرئيس فيكتور يوشتشينكو بوقف الإجراءات الجنائية في مواجهة الرائد ميكولا ملنيشينكو Mykola Melnychenko الحارس الخاص للرئيس الأوكراني الأسبق ليونيد كوتشوما، والتي تضمنت طلبه للتحقيق في أعقاب هروبه من أوكرانيا عام ٢٠٠٠ وبحوزته مجموعة كبيرة من التسجيلات السرّية من مكتب الرئيس ليونيد كوتشوما، تضمنت إعطاءه الأوامر بخطف وقتل الصحفي جورجي جونجادز Georgy Gongadze نظراً لقيامه بالكشف عن وقائع فساد في وزارة الداخلية الأوكرانية، حيث تم إعطاؤه حق اللجوء السياسي هو وأسرته في الولايات المتحدة، واستمرت القضية في مراحل مختلفة من التحقيق والحفظ وإعادة الإجراءات، حتى تمت إدانة عدد من الضباط الأوكرانيين في التورط في قتل الصحفي وتبرئة الرئيس كوتشوما. وقد حظيت تلك القضية باهتمام كبير من الشارع الأوكراني، ونشبت عنها مظاهرات

1- **Global Witness ،"It's a Gas: Funny Business in the Turkmen-Ukraine Gas Trade," 2006 ،18.**

كبيرة عامي ٢٠٠١ و٢٠٠٢، وقد كانت أحد الموضـــوعات التي تم التعرض لها خلال الثورة البرتقالية[١].

وفي ذات العام أمر الرئيس يوشـــتشـــينكو بفتح التحقيق بشـــأن ممارسات فساد شابت تصرفات مسئولين عسكريين خلال فترة عمل حكومـــة رئيس الوزراء المـنـتـهـيـــة ولايـتـــه آنـــذاك فيكـتـور يانكوفيتش[٢]، ضـــــمنت إجراء جرد لمخازن الأســـــلحة والمعدات الخاصـــة بالقوات المســـلحة الأوكرانية في ضـــوء مطالب أمريكية باتخاذ إجراءات حيال عمليات بيع صـــــواريخ من طراز «kh-55» لكل من إيران والصـــــين، وكذا أنظمة رادار متقدمة للعراق في ظل حكومة صدام حسين إبان خضوعه للعقوبات الدولية[٣].

إلا أن تعامل الولايات المتحدة لم يكن على حد ســـــواء في كلتا الحالتين، فلم تلتفت الولايات المتحدة لتصـــرفات حليفها في أوكرانيا وتدخله في أعمال القضـاء، ولم تقم برد الفعل السياسـي المنتظر منها في هذا الشأن.

1- **BBC NEWS Europe ،Ukraine to Remember Dead Reporter' <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/6997169.stm> [accessed 2 May 2017.[**

2- **Aleksandar Vasovic ،"Ukrainians Sold Missiles to Iran ،China ، Prosecutors Say," The Washington Post Company ،2005 ،1–25 ، http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/articles/A46435-2005Mar18.html.**

3- **Cockcroft ،Global Corruption : Money ،Power and Ethics in the Modern World ،131.**

الرئيس فيكتور يانكوفيتش

هو فيكتور فيدورفيتش يانوكوفيتش رابع رؤســـاء أوكرانيا، تولى رئاسة أوكرانيا من فبراير ٢٠١٠ إلى فبراير ٢٠١٤، ولد في ٩ يوليو ١٩٥٠ ودرس الأعمال الهندسية، بدأ مشواره السياسي كنائب لمحافظ ولاية دونتتسك في شرق أوكرانيا، ثم حاكماً لها في عام ٢٠٠٢، ثم أصـــبح رئيس وزراء أوكرانيا من نوفمبر ٢٠٠٢ إلى ديسمبر ٢٠٠٤، تحت قيادة الرئيس ليونيد كوتشما.

كان يانوكوفيتش قد ترشح لأول مرة لرئاسة الجمهورية عام ٢٠٠٤، وتقدم إلى انتخابات فاز بها في إعلان النتيجة في البداية على خصمه، إلا أن الانتخابات شابتها مزاعم الاحتيال وتخويف الناخبين، مما تسبب في احتجاجات واسعة النطاق فيما أصبح يُعرف باسم الثورة البرتقالية.

وألغت المحكمة العليا الأوكرانية الانتخابات وأمرت بإعادتها، حيث خسر يانوكوفيتش الجولة الثانية من الانتخابات في مواجهة فيكتور يوشينكو. وشغل يانوكوفيتش منصب رئيس الوزراء للمرة الثانية في الفترة من ٤ أغســـطس ٢٠٠٦ إلى ديسمبر ٢٠٠٧، في عهد الرئيس يوشتشينكو.

انتُخب يانوكوفيتش رئيســـاً في عام ٢٠١٠ في مواجهة خصمته يوليا تيموشينكو، ولكن في نوفمبر ٢٠١٣ شهدت أوكرانيا بداية سلسلة من الأحداث التي أدت إلى الإطاحة به من منصـــبه كرئيس للبلاد، حيث رفض يانوكوفيتش اتفاقية للشراكة مع الاتحاد الأوروبي، واختار بدلاً من ذلك متابعة خطة قرض روســـي وإقامة علاقات أوثق مع

روسيا[1]. وأدى ذلك إلى احتجاجات شعبية واحتلال ساحة الاستقلال في «كييف»، وهي سلسلة من الأحداث أطلق عليها الشباب الأوكرانيون المؤيدون للاتحاد الأوروبي «الأوروميدان»، حيث أدت الاشتباكات العنيفة بين المتظاهرين وقوات الشرطة إلى سقوط العديد من القتلى والجرحى.

في فبراير ٢٠١٤، أعلن يانوكوفيتش أنه توصل إلى اتفاق مع المعارضة، وانتقد الولايات المتحدة على دعمها لقوى المعارضة[2]. وفي وقت لاحق من ذلك اليوم، هرب من العاصمة لمدينة كاراكيف، ثم سافر لشبه جزيرة القرم، وفي نهاية المطاف إلى روسيا.

وفي ٢٢ فبراير، صوّت البرلمان الأوكراني لعزله من منصبه، على أساس أنه لم يتمكن من أداء واجباته، وأصدر أمراً بالقبض عليه، واتهمه بـ«القتل الجماعي للمدنيين»[3] وأشيع أنه قد مُنح الجنسية الروسية بموجب مرسوم سري صادر عن

1- Sakwa ،Frontline Ukraine : Crisis in the Borderlands ،93.

2- Kathy Lally. (2014). Ousted Ukraine president warns of civil war ، criticizes U.S. for aiding current government. Washington Post. Retrieved from https://www.washingtonpost.com/world/ousted-ukraine-president-warns-of-civil-war-criticizes-us-for-aiding-current-government/2014/03/11/13fd0482-a907-11e3-b61e-8051b8b52d06_story.html?utm_term=.929760f6b5e3

3- INTERPOL. (2014). INTERPOL reviewing Red Notice request by Ukrainian authorities for arrest of Victor Yanukovych. Retrieved from https://www.interpol.int/News-and-media/News/2014/N2014-037

فلاديمير بوتين[1].

وقد وقفت الولايات المتحدة في مواجهة فيكتور يانكوفيتش نظراً لتفضيله التعاون مع روسيا على الولايات المتحدة، وقد طالبت الولايات المتحدة في العديد من المواقف بمحاكمته بناء على ممارسات الفساد المنسوبة له والاتهامات الخاصة بالتورط في قتل المتظاهرين، كما أنها ضمّته لقائمة الخاضعين للعقوبات التي وقعتها في هذا الشأن[2].

رئيسة الوزراء يوليا تيموشينكو

يوليا فولوديميريفنا تيموشينكو، ولدت ٢٧ نوفمبر ١٩٦٠، هي سياسية أوكرانية شاركت في قيادة الثورة البرتقالية، وكانت أول امرأة تشغل منصب رئيس وزراء أوكرانيا، خدمت من يناير إلى سبتمبر ٢٠٠٥، وفي عام ٢٠٠٥ احتلت تيموشينكو المركز الثالث في قائمة مجلة فوربس لأقوى النساء في العالم. وقد تولت رئاسة الوزراء مرة أخرى من ديسمبر ٢٠٠٧ إلى مارس ٢٠١٠ في ظل رئاسة يوشيتشينكو.

1- Ekho Moskvy ،"Kyiv Says Yanukovych Obtained Russian Citizenship," Radio Free Europ ،2014 ، http://www.rferl.org/a/yanukovych-herashchenko-russian-citizneship-pshonka-azarov/26618831.html.

2- The White House. (2014). Background Briefing by Senior Administration Officials on Ukraine.

كما أنها زعيم حزب «وطن الأجداد» fatherland، وكانت تيموشينكو زعيمة التيار المعارض في البرلمان وترشحت في انتخابات الرئاسة الأوكرانية عام ٢٠١٤، حصلت على ١٢.٨١٪ من الأصوات، وجاءت في المركز الثاني بعد بترو بوروشينكو الذي فاز في الانتخابات بأغلبية الأصوات ويشغل منصب رئيس أوكرانيا في الوقت الراهن.

كما سبق أن ترشحت للانتخابات الرئاسية الأوكرانية لعام ٢٠١٠، وحصلت على المركز الثاني وخسرت بفارق ٣.٥ نقطة مئوية للفائز فيكتور يانوكوفيتش[١].

وبعد الانتخابات الرئاسية لعام ٢٠١٠، وُجهت إليها عدة قضايا جنائية. وفي أكتوبر ٢٠١١ أدينت بتهمة الاختلاس وإساءة استعمال السلطة، وحُكم عليها بالسجن لمدة سبع سنوات، بالإضافة لسداد غرامة بقيمة ١٨٨ مليون دولار.

واعتبر العديد من الحكومات – أبرزها الاتحاد الأوروبي – الادّعاء والإدانة متحيزين سياسياً، حيث طالبت في العديد من المناسبات بالإفراج عنها كشرط أساسي للتوقيع على اتفاقية الشراكة الأوكرانية مع الاتحاد الأوروبي، كما أن الولايات المتحدة والمنظمات الدولية، مثل هيومن رايتس ووتش ومنظمة العفو الدولية، طالبت بالإفراج عنها.

في الأيام الأخيرة لثورة أوروميدان، أعيد تنقيح القانون الجنائي الأوكراني الذي ألغى الإجراءات التي سُجنت بسببها وأُفرج عنها في فبراير ٢٠١٤. وأيد القرار ٣٢٢ صوتاً، وبعد

1–Woehrel and Ave ،"Ukraine : Current Issues and US Policy," 2.

الثورة الأوروميدية مباشـــرة، أغلقت المحكمة الأوكرانية العليا والمحكمة الأوروبية لحقوق الإنسـان القضـية، ووجدت أنها «لم ترتكب أي جريمة».

خلال عملها الســياســي كانت تيموشــينكو تســعى جاهدة لاندماج أوكرانيا في الاتحاد الأوروبي وحلف الناتو وتعارض بقوة عضوية أوكرانيا في الاتحاد الجمركي الأوراسي.

اتبعت الولايات المتحدة سياسة غضّ الطرف عن كافة الأفعال التي تورطت بها يوليا تيموشـــينكو، بل وقد طالبت في العديد من المناسبات بالإفراج عنها في قضايا الفساد التي واجهاتها، ودعت حلفاءها في الاتحاد الأوروبي باتباع ذات السـياسـة التي أدت إلى الربط بين الإفراج عنها وقبول الاتحاد الأوروبي الاســتمرار في إجراءات الشراكة مع أوكرانيا في عهد الرئيس يانكوفيتش.

على مستوى الدولة

برامج المساعدات في مجال مكافحة الفساد

قدّمت الولايات المتحدة، على العديد من المســتويات ومن خلال مختلف أجهزتها، العديد من برامج التدريب والإعداد لمختلف العاملين بأجهزة الدولة الأوكرانية، خاصـــة لرجال القضاء ووكلاء النيابة والشرطة، والتي تم تنظيمها وتمويلها من خلال منظمة التعاون الاقتصـادي والتنمية (OECD) في إطار

مشروع دعم الحكم الرشيد: مشروع مكافحة الفساد في أوكرانيا (UPAC)، والوكالة الأمريكية للتنمية الدولية (USAID) [1].

العقوبات

صـــــدر العديد من القوانين في الولايات المتحدة لتوقيع عقوبات على العناصر المتورطة في ممارسات ضد مصالح الولايات المتحدة في أوكرانيا، وقد صـــنفت تلك القوانين عدة أشـــكال لتلك المصـــالح، منها التســـبب في عدم اســـتقرار أوكرانيا، والتعدي على أموال الشعب والدولة الأوكرانية. وهذه العقوبات تمت بالتنســـيق مع شـــركاء الولايات المتحدة في الاتحاد الأوروبي والعالم، بهدف الوقوف إلى جانب الحكومة الأوكرانية إلى أن تفي روسيا بالتزاماتها الدولية لجعل أوكرانيا الآمنة، والمتكاملة مع أوروبا وتتمتع بعلاقات طيبة مع جميع جيرانها، وهي كالتالي:

١) **الأمر التنفيذي رقم ١٣٦٦٠ الموقع في ٦ مارس ٢٠١٤** بفرض عقوبات على الأفراد والكيانات المســـئولة عن انتهاك ســـيادة أوكرانيا ووحدة أراضيها أو لسرقة أصول الشعب الأوكراني. وقد فرضت هذه العقوبات قيوداً على سفر بعض الأفراد والمسئولين

1-Transparency International National contact in Ukraine. (2011). National Integrity System Assessment ،Ukraine 2011. Retrieved from www.toro.org.ua/nis

كما فرضت تكلفة على روسيا والمسئولين عن الحالة في شبه جزيرة القرم[١].

٢) **الأمر التنفيذي ١٣٦٦١، الصادر في ١٧ مارس ٢٠١٤،** فيما يتعلق بأوكرانيا، وجدت الولايات المتحدة أن إجراءات وسياسات الحكومة الروسية فيها، بما في ذلك نشر القوات العسكرية الروسية في منطقة شبه جزيرة القرم، تقوِّض العمليات والمؤسسات الديمقراطية في أوكرانيا وتهدد سلامها وأمنها واستقرارها وسيادتها وتساهم في اختلاس أصولها[٢].

٣) أمر تنفيذي بعنوان «حجب ممتلكات الأشخاص الإضافيين الذين أسهموا في الوضع في أوكرانيا» الصادر في ٢٠ مارس عام ٢٠١٤ والأمر التنفيذي رقم ١٣٦٨٥ الصادر في ٢٤ ديسمبر ٢٠١٤، بهدف توسيع نطاق حالة الطوارئ الوطنية المعلنة في الأمر التنفيذي ١٣٦٦٠ المؤرخ ٦ مارس ٢٠١٤، وبموجب الأمر التنفيذي

1- The White House. Executive Order 13660—Blocking Property of Certain Persons Contributing to the Situation in Ukraine ، 78Federal Register 13493–5 (2014). Retrieved from https://www.treasury.gov/resourcecenter/sanctions/Programs/Documents/ukraine_eo.pdf

2- The White House. Executive Order 13661—Blocking Property of Additional Persons Contributing to the Situation in Ukraine ، 79Federal Register 1–6 (2014).

١٣٦٦١ المؤرخ ١٦ مارس ٢٠١٤، الذي يرى أن إجراءات وسياسات حكومة الاتحاد الروسي، بما في ذلك ضمّها المزعوم لقرية القرم واستخدامها القوة في أوكرانيا، لا تزال تقوّض العمليات والمؤسسات الديمقراطية في أوكرانيا؛ وتهدّد سلامها وأمنها واستقرارها وسيادتها وسلامتها الإقليمية، وتساهم في اختلاس أصولها، وبالتالي تشكل تهديداً غير عادي، خاصة للأمن الوطني والسياسة الخارجية للولايات المتحدة[١].

وباستخدام هذه الأوامر التنفيذية، زادت الولايات المتحدة بشكل مطرد التكاليف الدبلوماسية والمالية للأعمال العدوانية الروسية تجاه أوكرانيا. وقد وقعت في مواجهة الكيانات الروسية والأوكرانية، بما في ذلك ١٤ شركة دفاع وأفراد في الدائرة الداخلية لبوتين، فضلاً عن فرض عقوبات محددة الهدف تحدّ من بعض التمويل لستة من أكبر البنوك في روسيا وأربع شركات للطاقة، بالإضافة لتعليق التمويل الائتماني الذي يشجع

1- **The White House. Executive Order 13685 - Blocking Property of Certain Persons and Prohibiting Transactions With Respect to the Crimea Region of Ukraine ،79Federal Register 3 (2014). Retrieved from https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Documents/ukraine_eo4.pdf**

الصادرات إلى روسيا وتمويل مشاريع التنمية الاقتصادية في روسيا، وحظر توفير أو تصدير أو إعادة تصدير السلع والخدمات (لا تشمل الخدمات المالية)، أو التكنولوجيا لدعم الاستكشاف أو الإنتاج لمشاريع المياه العميقة أو القطب الشمالي في البحر أو الصخر الزيتي التي لديها القدرة على إنتاج النفط في الاتحاد الروسي أو في المنطقة البحرية التي تشمل خمس شركات روسية رئيسية للطاقة.

ويتضح من دراسة السياسة الخارجية للولايات المتحدة تجاه أوكرانيا استخدامها لكافة الأدوات السياسية لتحقيق التواجد اللازم لها ولحلفائها في الاتحاد الأوروبي وحلف الناتو في أوكرانيا ولحماية مصالحها ومصالح حلفائها، وتنوعت تلك الأدوات من حيث المساعدات والعقوبات.

وقد اعتمدت على التصرفات الفردية وقضايا الفساد لإضعاف خصومها في حين قد غضت الطرف عن المخالفات التي نُسبت للعناصر التي كانت أكثر تعاطفاً مع الموقف الأمريكي في المشهد الأوكراني، وقد سخّرت الأدوات الإعلامية والمساعدات المالية في تحقيق هذا.

وقد استخلص الكاتب عدداً من التوصيات التي انتهى إليها بعد إتمامه أعمال هذا البحث وهي:

١- أهمية تفهُّم دوائر صنع القرار الوطنية لطبيعة النظام العالمي لمكافحة الفساد ومكوناته والأحداث التي أفرزت هذا النظام بشكله القائم والمميزات التي يوفرها للدول.

٢-أهمية تبني المزيد من الدراسات في مجال مكافحة الفساد على المستوى العالمي، خاصة في مجال العلاقات الخارجية بين الدول الكبرى وغيرها من الدول.

٣- أهمية دراسة إمكانية تطبيق نظام الولايات المتحدة في مكافحة الفساد على المستوى الدولي ولو جزئياً، خاصة من حيث البنيان المؤسّسي والتشريعي الذي يتميز بمرونة وفاعلية عالية.

٤-أهمية قيام دوائر صنع القرار الوطنية بدراسة التجربة الأوكرانية بعمق وتفهُّم النقاط المشتركة معها وأثر التدخلات الأجنبية في الدول.

الخاتمة

يظل النظام العالمي هو الإطار الرئيسي الذي يضع القواعد للعديد من الأنشـــطة البشـــرية، حيث يحدد العلاقة بين الدول بعضها البعض، وبين باقي الفاعلين الدوليين.

وقد استطاعت الولايات المتحدة أن تحتفظ بمكانة قيادية في هذا النظام خلال السبعين عاماً الماضية أو نحو ذلك، والتزمت خلال تلك الفترة بسياسة تهدف إلى فرض تواجدها مصحوباً بقدر ظاهر من السيطرة على كافة تفاصيل النظام العالمي من خلال العديد من الأدوات السياسية المتنوعة من ضمنها مكافحة الفســـاد. وهو ما تناوله الكاتب في هذا البحث من خلال ثلاثة فصول.

حيث عرض أهم المفاهيم المرتبطة بالموضـــوع، وقد تبنى الكاتب تعريف الفساد في هذه الدراسة بأنه «**سوء استخدام النفوذ العام لتحقيق غايات خاصـــة**»، ومن الســـهل ملاحظة اتصـــال الفســـاد بالعديد من الظواهر الإجرامية الأخرى مثل الإرهاب وتمويل الإرهاب وغســـل الأموال والاتّجار بالمخدرات والتلاعب بالأسواق العالمية والاتّجار بالبشر، تلك الظواهر التي تتغذى على الممارســـات الفاســـدة للمســـئولين وعلى ضـــعف التشريعات وغياب النزاهة والشفافية.

في الفصـــل الأول من البحث عرض الكاتب مراحل انتباه المجتمع الدولي لخطورة الفساد وآثاره المدمرة على المجتمعات،

سواء من النواحي الاقتصادية أو السياسية أو الاجتماعية. وفي ظل تحول النظام الدولي تجاه العولمة، فضلاً عما أفرزته التكنولوجيا المتقدمة من آثار على المعاملات الاقتصادية والسياسية، بات الفساد ظاهرة عالمية تتعدى حدود الدول وتتشعب شبكاته في مختلف أنحاء العالم، فبذلت معظم دول العالم جهداً ملموساً لمكافحة الفساد داخل مجتمعاتها لحمايتها من تلك الآثار المدمرة.

لذلك فإنه في وقتا الحاضر يوجد العديد من المعاهدات الدولية والمنظمات الحكومية الدولية التي خصصت جهدها لمكافحة الفساد والوقاية منه، تأتي في مقدمتها اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد على المستوى العالمي من خلال وضع نظم وأساليب فعالة وملزمة لتعاون الدول في مجالات مكافحة الفساد والوقاية منه.

ولكن لم يكن هذا هو الحال على الدوام، فمنذ بداية القرن العشرين لم يكن هناك جهد عالمي يُذكر في هذا المجال وحتى منتصف القرن. وقد كانت الولايات المتحدة الأمريكية أولى دول العالم التي اتجهت إلى مكافحة الفساد على المستوى العالمي واتخاذ تدابير من شأنها الحدّ من ممارسات الفساد خارج أراضيها، حيث تُعد تلك الجهود، وعلى رأسها إصدار قانون مكافحة ممارسات الفساد الأجنبية (FCPA) بمثابة القاعدة الأساسية التي بُنيت عليها جهود الاتحاد الأوروبي ومنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية.

وقد ظلت الولايات المتحدة متفردة بجهود مكافحة الفساد خارج أراضيها لأكثر من عشرة أعوام، وتلا ذلك العديد من الموجات العالمية التي أيقنت ألا سبيل لمكافحة الفساد إلا من خلال تضافر كافة جهود الدول، بل وكافة القطاعات داخل كل دولة.

وفي الفصل الثاني عرض الكاتب كيف استطاعت الولايات المتحدة تطوير العديد من الاستراتيجيات والآليات والتشريعات، وكذا إنشاء العديد من المؤسسات التي خُصصت كلياً أو حتى ساهمت بشكل جزئي في أعمال مكافحة الفساد على المستوى الدولي، حيث تضم كل من وزارة العدل ووزارة الخارجية وحدات متخصصة في هذا المجال، بالإضافة لمساهمة وزارة التجارة والعديد من المؤسسات الحكومية الأمريكية في إذكاء تلك الجهود، وهو الأمر الذي أسفر عن نجاحها في خلق تجمع دولي لإصدار العديد من الاتفاقيات الخاصة بمكافحة الفساد، مثل اتفاقية مكافحة رشوة في المعاملات التجارية الدولية الصادرة عن منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية.

وفي الفصل الثالث عرض الكاتب استخدام الولايات المتحدة لتلك الأدوات في اتجاه أوكرانيا وكيف استطاعت استخدام قضية مكافحة الفساد في التواجد بالمشهد الأوكراني، ودعمها لجهود مكافحة الفساد في أوكرانيا خلال العديد من المناسبات.

ولكن هل تتوقف أهداف الإدارة الأمريكية من تحمل أعباء تلك الجهود على خلق مجتمع عالمي خالٍ من الفساد، أم أن هناك العديد من الدوافع التي تتشابك وتنتج تلك الجهود.

وبالنظر لمستقبل تلك الجهود يمكننا توقع استمرار استخدام الولايات المتحدة لأنشطة مكافحة الفساد كأداة لتنفيذ سياستها من خلال دمج المصالح والقيم في ذات الوقت، وفي مختلف الفرص المتاحة لتحقيق سياساتها. ومن أمثلة ذلك أنه تم اتخاذ إجراءات قانونية ضد شركة السلاح الأمريكية «لوكهيد»، وتضمنت تلك الإجراءات عقد عدد من جلسات الاستماع. وفي إحدى جلسات الاستماع بالكونجرس الأمريكي بين السناتور جيس هيلين ورئيس مجلس إدارة شركة لوكهيد، طلب السناتور معرفة إذا كان مسئولو وزارة الدفاع الأمريكية يعلمون بسلوك الشركة الذي اشتمل على سداد دفعات من الرشاوى لمسئولين أجانب، فأجاب رئيس مجلس الإدارة: بالطبع مسئولو وزارة الدفاع والعديد من الجهات الحكومية يعلمون بتلك الممارسات. وقد رأى عضو الكونجرس أن مسئولي وزارة الدفاع كانوا مشاركين أو على الأقل قاموا بتسهيل مثل هذه الممارسات[1].

وإن تخصيص الميزانيات الضخمة وتسخير المؤسسات الحكومية ووضع الاستراتيجيات السياسية والدبلوماسية يُعدَ مثالاً بسيطاً على تلك الجهود التي تنتظر الإدارات الأمريكية المتعاقبة أن تأتي بثمارها في تطبيق سياستها وتحقيق مصالحها في مختلف دول العالم، حيث ظلت الولايات المتحدة تساعد وتدعم حلفاءها على طول الخط وتواجه أعداءها وحلفاءهم كذلك في كل المناسبات، فعلى الرغم من استمرارها في تبني برامج مكافحة الفساد

1- Koehler ،"The Uncomfortable Truths and Double Standards of Bribery Enforcement."

في أوكرانيا ودعمها وتمويلها، فإن الهدف من تلك الأنشـــطة كان يتحول من مرحلة إلى أخرى في تاريخ أوكرانيا، فعند تعاملها مع فيكتور يوشيتشينكو حليفها؛ كان من الطبيعي أن تكون المساعدات الصـــادرة عنها متركزة في المجالات الاقتصـــادية وأن تســـتمر في دعمه على طوال الخط برغم ما هو منســـوب إليه من ممارســـات تشكل خرقاً للقانون.

أما في المقابل، عند تعامل الولايات المتحدة مع الرئيس فيكتور يانكوفيتش، فقد كانت في موقف داعم للخروج على نظام الحكم القائم تحت رئاسته بكل السبل الرسمية منها وغير ذلك، والتي بلغت نزول المســـئولين الأمريكيين إلى الميدان في «كييف» وإلقاءهم الخطب المشجعة للمتظاهرين ودفعهم إلى تلك الإجراءات دفعاً. إن مســتويات الفســاد بلغت حداً يجب أن يتم التعامل معه في أوكرانيا وربطه بالمخاطر الروسية كذلك.

نهاية فإنه بات من المؤكد أن مكافحة الفساد، وإن كانت أمراً في غاية الأهمية يجب أن تتنبّه إليه كل الحكومات والمجتمعات، إلا أن بعض إجراءات مكافحة الفساد قد تُستخدم كستار لتحقيق أهداف سياسية أخرى.

لذا فعلى الدول التي تنخرط في علاقات دولية لمكافحة الفســـاد أن تدرس آثار تلك الإجراءات والأهداف الحقيقية من الأنشـــطة المختلفة ذات الصلة بمكافحة الفساد.

والله ولي التوفيق.

الخرائط

موقع دولة أوكرانيا

التقسيم الإثني لدولة أوكرانيا

الفهرس

إهداء ٣
شكر ٤
المقدمة ٥
الأدبيات السابقة ١٥
الفصل الأول: مكافحة الفساد كقضية دولية ٢٦
النظام العالمي لمكافحة الفساد ٢٨
مكافحة الفساد كإحدى قضايا السياسة الخارجية ٦٦
الفصل الثاني: مكافحة الفساد
في السياسة الخارجية الأمريكية ٨٠
الاستراتيجيات والتشريعات ٨١
أجهزة صنع القرار (الإطار المؤسسي) ١٠٢
الأدوات والإجراءات ١٣١
الفصل الثالث: مكافحة الفساد في السياسة الخارجية الأمريكية
تجاه أوكرانيا ١٤٢
أبعاد قضية الفساد في أوكرانيا ١٤٣
مكافحة الفساد في العلاقات الأمريكية – الأوكرانية..... ١٧٢
الخاتمة ٢٠١

فؤاد درويش

مكافحة الفساد

السياسة الخارجية الأمريكية و حاله أوكرانيا

يحدوني الأمل، وإصداري الأول بين يدي القارئ، أن يحظى بإعجابه، وأن يستمتع بقراءته، وأن يمثل هذا الكتاب إضافة معرفية من خلال تقديم تطور إحدى أدوات السياسة الخارجية، ممثلة في مكافحة الفساد وشرح استخداماتها في مجال العلاقات الدولية.

وإني على مدى أكثر من عشر سنوات وأنا منكبٌ، فكراً وقولاً وعملاً، على دراسة العلاقات الدولية وتداخلها مع إشكالية مكافحة الفساد، التي تتزايد أهميتها في مصر والعالم. وقد اهتممت بدراسة «أبعاد السياسة الأمريكية تجاه مكافحة الفساد»، متخذاً من حالة دولة أوكرانيا نموذجاً لتجليات السياسة الأمريكية منذ ٢٠٠١.

وإذ يضيف الكتاب دراسة جديدة إلى المكتبة العربية في مجال مكافحة الفساد (علمياً)، فإنه يُعرّف القارئ بالسياسة الخارجية الأمريكية تجاه قضية مكافحة الفساد وأوكرانيا (عملياً).

الفصل الأول يعرض النظام العالمي لمكافحة الفساد وكيفية تناول قضية مكافحة الفساد كإحدى قضايا السياسة الخارجية.

وفي الفصل الثاني نقدم نظام مكافحة الفساد في الولايات المتحدة، وما يشمله من استراتيجيات وتشريعات وأجهزة صنع القرار.

وفي الفصل الثالث نقدم مكافحة الفساد في السياسات الخارجية الأمريكية تجاه أوكرانيا، والتطورات الأخيرة للعلاقات الأمريكية الأوكرانية.

وكلي أمل أن يحظى الكتاب بتقدير من القارئ المتخصص، وباهتمام من القارئ غير المتخصص.