

التعاون الدولي في مكافحة الإرهاب :

- الأطر والآليات -

اللواء د. محمد الأمين البشري (*)

مقدمة

تناولت مسألة الإرهاب لأول مرة قبل عقدين من الزمان ، في دراسة نشرتها دورية القانون الجنائي اليابانية ، وكان عنوانها دور نظام العدالة الجنائية في مكافحة الإرهاب . لم تجد الدراسة حظها من الاهتمام . وقتذاك في العالم العربي أو الغرب ، وربما كان ذلك عائداً لكونها أعدت باللغة اليابانية . أعيدت الدراسة إلى ذاكرتي مؤخراً عندما أشار إليها أحد الباحثين ضمن قائمة المراجع لبحث نُشر عام ٢٠٠١م .

من خلال تلك الدراسة التي نفذتها عام ١٩٨٦م ، كنت قد خلصت إلى حقائق أربعة وهي :

- الإرهاب ظاهرة إجرامية مثل غيرها من الجرائم ، لها رؤوسها الكبيرة وأسبابها والعوامل المساعدة على انتشارها ، وفي مقدمتها أسباب اجتماعية ونفسية أو إحساس بظلم شديد يُفقد بعض الضعفاء الوعي والإدراك فيستسلمون للرؤوس الكبيرة التي تسخرهم لأهدافها المرسومة .

- الإرهاب جريمة يسعى مدبروها إلى ربطها بأوراق سياسية ومعتقدات دينية لتعميق الخلاف بين القيادات السياسية والدينية من جهة والمجتمع من جهة

(*) مستشار مكتب مفتش عام وزارة الداخلية بدولة الإمارات العربية المتحدة .

أخرى . ولذا ينبغي عدم تورط رجال السياسة والدين في محاربة الإرهاب بصورة سافرة ، بل يجب تركها لأجهزة الأمن ونظم العدالة الجنائية كجهة محايدة ذات آليات دستورية .

- الإرهاب جريمة لها مدبروها الذين يقومون بتمويلها وتوجيهها ، ولها منفذون ، ولها سلسلة من الوسطاء ، لذا يصعب تنفيذها في ظلام تام ويستحيل التستر كلية على معلوماتها . وهنا تظهر أهمية الأجهزة الأمنية المعنية بجمع المعلومات وحسن استخدامها على المستوى المحلي والإقليمي والدولي .

- الإرهاب ظاهرة مثل غيرها من أنماط الجرائم الدولية ، سوف تتجاوز الحدود الجغرافية والسياسية والعرقية مما يجعل التعاون الأمني الإقليمي والدولي من أهم أسباب نجاح مساعي مكافحة الإرهاب^(١) .

ومازلت على قناعة بتلك النتائج التي توصلت إليها عام ١٩٨٦م إلى درجة كبيرة . ولكن قد يقول قائل ان أجهزة الأمن ونظم العدالة الجنائية غير مؤهلة لمواجهة العمليات الإرهابية التي بلغ حجمها حجم عملية تفجير المدمرة كول أو أحداث الحادي عشر من سبتمبر ٢٠٠١م ، فنقول انه كان من الممكن تأهيل الأجهزة بالقدر المناسب منذ أن نبهنا لها ونبه لها غيرنا أمثال Gayle Rivers الذي تنبأ بسناريوهات مانهاتن عام ١٩٨٥م . كما نقول أنه كان من الممكن إحباط كثير من العمليات الإرهابية بإجراءات أمنية تقليدية غير مكلفة بتوفير معلومات أمنية مجتمعية ، لا تحتاج إلى سفن أو طائرات حربية أو أجهزة إلكترونية عالية التقنية . المعلومات الأمنية المتصلة

(1)Mohamed El Amin Elbushra, "Terrorism and The Criminal Justice System", Criminal Law Journal, Tokyo, Aoyama, 1986.

بالإرهاب لها جزئياتها الضئيلة الكثيرة والمتنوعة منتشرة على نطاق واسع في طبقات معلومة من المجتمع ووسط فئات وجماعات غير خافية ، إلا أن جمع تلك الجزئيات من تلك المساحات الشاسعة والمصادر المتنوعة يحتاج إلى تعاون وثيق بين الأجهزة الأمنية المحلية والإقليمية والدولية التي تعمل وفق أطر وآليات فاعلة ومؤثرة . فاعلة في حركتها وتحليلها واستخدامها للمعلومات ، ومؤثرة على قطاعات المجتمع ومصادر المعلومات الطوعية التي يمكن توفيرها عن طريق بناء الثقة ، وترقية العلاقات بين المجتمعات وأجهزة الشرطة والأمن .

يتناول هذا البحث التعاون الإقليمي والدولي في مكافحة الإرهاب مع التركيز على الأطر والآليات التي تؤدي إلى تفعيل الكم الهائل من المواثيق الدولية التي وفرها المجتمع الدولي والمنظمات الإقليمية . فالأطر هي التي تحدد طبيعة التعاون الدولي ونطاقاته ، أما الآليات فهي التي تمثل الوسائل التنفيذية وترسم الإجراءات الشكلية وقنوات انسياب عناصر التعاون الدولي ومرتكزاته القانونية والإدارية والفنية .

يقع البحث في فصلين ؛ الفصل الأول عمل تمهيدي يتناول موضوع البحث ومشكلاته ، وإطاره النظري مع عرض للدراسات السابقة . أما الفصل الثاني فيتناول التعاون الدولي والأطر والآليات اللازمة لتفعيله . ومن ثمَّ يُختم البحث ببعض التوصيات التي تسهم في معالجة ظاهرة الإرهاب والحد من خسائرها المتفاقمة ، وتعزز إجراءات مساعدة المتضررين من العمليات الإرهابية .

١ . الإطار النظري

١ . ١ موضوع البحث

منذ أن عرف الإنسان الجريمة وشرع في التعامل معها بأسلوب جماعي ، لم تحظ ظاهرة إجرامية أو نمط من أنماط الانحراف بقدر ما حظيت به ظاهرة الإرهاب من اهتمام إقليمي ودولي . خلال العقود الثلاث الماضية طرحت قضية الإرهاب في العديد من المؤتمرات الدولية واللقاءات الإقليمية ، بل واحتلت مكانة متقدمة في أجندة اجتماعات القمة التي تنظمها الدول الصناعية السبعة وروسيا . استحدثت معظم دول العالم تشريعات خاصة لمكافحة الإرهاب ، أبرمت اتفاقيات إقليمية ومعاهدات دولية وأعدت استراتيجيات شاملة وخطط وبرامج لمواجهة مخاطر الإرهاب .

على المستوى الدولي وقفت الأمم المتحدة على مخاطر الإرهاب بصفة رسمية في أوائل السبعينات ، وأعدت أولى دراساتها حول هذه الظاهرة في عام ١٩٧٣م عملاً بقرار اللجنة السادسة الصادر في جلستها رقم ١٣١٤ لسنة ١٩٧٣م .

أخذت الأمم المتحدة مسألة الإرهاب منذ عام ١٩٧٣م مأخذًا جادًا ، إذ ظلت المنظمة الدولية تتابع ظاهرة الإرهاب بإبداء قلقها إزاء الإرهاب وإدانة عملياته ، وإصدار العديد من قواعد وموجهات التعاون الدولي التي باتت تدعو إلى تعزيز التنسيق وتبادل المعلومات بين أجهزة العدالة الجنائية . أصدرت الأمم المتحدة العديد من القرارات التي تشجع الدول الأعضاء على

توحيد الإجراءات الشكلية الخاصة بالتعامل مع الجرائم الإرهابية وتحضها على تفعيل اتفاقيات تسليم مرتكبي الجرائم الإرهابية^(١).

على المستوى العربي تصدى مجلس وزراء الداخلية العرب لظاهرة الإرهاب في وقت مبكر بكثير من الأنشطة العلمية والإدارية ، حتى تم تتويج تلك الجهود باعتماد استراتيجية مكافحة الإرهاب بموجب قراره رقم (٢٨٦) لسنة ١٩٩٧ م. وتبع ذلك وضع الاتفاقية العربية لمكافحة الإرهاب التي تم اعتمادها في اجتماع مشترك لمجلسي وزراء الداخلية العرب ووزراء العدل العرب عقد في القاهرة في أبريل عام ١٩٩٨ م.

١ . ٢ مشكلة البحث

مع الكم الهائل من المواثيق والمعاهدات الدولية والإقليمية التي عولت الكثير على التعاون الإقليمي والدولي لمواجهة الإرهاب ؛ ظلت ظاهرة الإرهاب دون معالجة علمية أو أمنية أو سياسية أو اجتماعية واضحة . بل ظلت مخاطر الإرهاب تتضاعف عامًا بعد عام ، حتى بلغت قمته بأحداث الحادي عشر من سبتمبر ٢٠٠١ . ولعل أكثر نقاط الضعف في محاولات مكافحة الإرهاب هي مسألة التعاون الدولي خاصة فيما يتصل بتبادل المعلومات . الأشخاص الذين يرتكبون الإرهاب جماعات معزولة ومحدودة العدد والعتاد ، ولكن قد تكون الدول والحكومات هي التي تدعم أعمال تلك الجماعات عن قصد أو إهمال . فالجماعات الإرهابية لا تستطيع

(١) قرارات الجمعية العامة للأمم المتحدة: رقم ٣٠٣٤ (د-٣٧) لسنة ١٩٧٣ م ، رقم ١٠٣/٣١ لسنة ١٩٧٦ م ، رقم ١٤٥/٣٤ لسنة ١٩٧٩ م ، رقم ٢٩/٤٤ لسنة ١٩٨٧ م ، وقرار مجلس الأمن رقم ١٣٧٣ لسنة ٢٠٠١ م.

الحركة دون أرض تقف عليها أو دون مال أو سلاح أو أوراق ثبوتية تحصل عليها تلك الجماعات من ذات الدول والحكومات التي أبرمت الاتفاقيات واعتمدت المواثيق الدولية . فالسؤال الذي يطرح نفسه هنا ، لماذا لم يحقق التعاون الدولي والإقليمي النجاح الذي كان مؤملاً . هل كان فشل التعاون الدولي عائداً إلى الاختلاف حول مفهوم الإرهاب وعدم إجماع المجتمع الدولي على تعريف النشاط الإرهابي الذي ينبغي تجريمه؟ أم كان الفشل مرده عدم المصادقية أم هو طبيعة القانون الدولي الذي يفتقر إلى القوة الملزمة للأطراف والآليات الشكلية؟ هل هنالك غموض أو ضبابية في أطر وآليات التعاون الدولي انعكس على مردوده سلباً؟ الإجابة على هذه التساؤلات وما يتفرع عنها من أسئلة تتطلب البحث في دور التعاون الدولي في مكافحة الإرهاب من مختلف جوانبه النظرية والعملية ، وفحص الأطر والآليات الداعمة له وهو موضوع هذا البحث الذي يصب في إطار تلبية حاجة الأمم والحكومات إلى صيغة فاعلة تعزز التعاون الدولي في مجال مكافحة الإرهاب وتحقق له مردوداً ملموساً على الواقع العملي .

١ . ٣ فرضية البحث

ينطلق هذا البحث من فرضية مفادها أن التعاون الدولي في مجال مكافحة الإرهاب ، على كبر حجمه وتعدد مخرجاته النظرية كان مردوده محدوداً على الواقع العملي بسبب غموض في أطره وآلياته . ولمعالجة هذه الفرضية ، يهدف هذا البحث إلى فحص وتقييم الجهود الدولية والإقليمية والتعرف على العوامل التي تحول دون نجاحها ، كما يسعى إلى تحقيق الأهداف التالية :

- التعرف على الجهود التي بذلها المجتمع الدولي - ممثلاً في المنظمات الدولية والإقليمية - لمواجهة الإرهاب .
 - الوقوف على معضلة تعريف الإرهاب ومدى إعاقة محاولات تفعيل دور التعاون الدولي في ميدان مكافحة الإرهاب .
 - تحديد الأطر والآليات التي من شأنها تعزيز دور التعاون الدولي على الواقع العملي في ميدان مكافحة الإرهاب .
- ١ . ٤ منهجية البحث:

يعتمد هذا البحث منهجاً وصفيًا وتحليليًا يسعى إلى الوقوف على المحاولات والجهود الإقليمية والدولية التي بذلت لمواجهة ظاهرة الإرهاب خلال العقود الثلاثة الماضية ، وتحليل تلك الجهود وإبراز جوانبها السالبة والموجبة في ضوء الوثائق والقرارات الدولية المتوفرة . وقد حدد البحث مجالاً أطر وآليات التعاون الدولي مرتكزاً .

يتكون هذا البحث من فصلين تتبعهما خاتمة بالتائج والتوصيات وذلك على التفصيل الآتي :

- الفصل الأول : ويشمل هذا العمل التمهيدي الذي نحن بصدده الآن مع عرض لبعض الدراسات السابقة .

- الفصل الثاني : يتناول التعاون الدولي في مكافحة الإرهاب ، ويشمل تعريف الإرهاب ، الأسباب والعوامل المساعدة على انتشاره ، قواعد وموجهات المكافحة وأطر وآليات التعاون الدولي بالإضافة إلى طرح تصور جديد لأطر وآليات التعاون الدولي لمكافحة الإرهاب . ثم تختتم الدراسة بطرح بعض الملاحظات والتوصيات .

١ . ٥ الدراسات السابقة:

لقد أثرى المفكرون والسياسيون وخبراء الأمن ، المكتبة الأمنية وأضابير صناع القرار بالأبحاث والدراسات والتجارب التي شملت مختلف زوايا المعرفة والعلوم الإنسانية والتطبيقية ذات العلاقة بالإرهاب . ابتداءً من أوائل السبعينات نشر أكثر من (٢٠) ألف مؤلف وبحث حول جريمة الإرهاب وأساليب مكافحتها ، ناهيك عن المقالات والإحصاءات التي تصدرت صفحات الدوريات المتخصصة ، والوثائق ذات العلاقة بالإرهاب المطروحة عبر شبكات الإنترنت والبالغ عددها (٥١٠٠٠٠٠) وثيقة تقريباً^(١) .

تعتبر الدراسة التي أعدتها الأمانة العامة لمنظمة الأمم المتحدة عام ١٩٧٣ م ، عملاً بقرار اللجنة السادسة رقم ٤١٨ / ٦ - ٢ / A هي الدراسة الرسمية الأولى التي وضعت المعالم العامة لمشكلة الإرهاب على المستوى الدولي^(٢) . ورغم تواضع المنهجية والأسلوب العلمي لتلك الدراسة إلا أنها خلصت إلى حقائق هامة حول مفهوم الإرهاب الذي مازال يشكل عائقاً لتفعيل إجراءات مكافحة الإرهاب . كما أشارت الدراسة إلى الأسباب المساعدة على انتشار الإرهاب مثل البؤس وخيبة الأمل والشعور بالضييق واليأس لدى بعض فئات المجتمع . وقد أعقبت هذه الدراسة دراسات أخرى أكثر تخصصاً وأكثر تعمقاً ، تناولت مشكلة الإرهاب من زوايا مختلفة ، ومن أهم تلك الدراسات ما يلي :

(1) <http://us.rd.yahoo.com> .

(٢) في عام ١٩٣٧ م وضعت مسودة لاتفاقية منع ومعاينة الإرهاب بواسطة إحدى لجان عصبة الأمم ، إلا أن اندلاع الحرب العالمية الثانية أدى إلى إيقاف تلك الإجراءات .

- دراسة Gayle Rivers^(١) حول: الحرب ضد الإرهابيين التي عكست تجارب وخبرات عملية عاشها الباحث أكثر من (١٥) عامًا ، مع توثيق لمعلومات جيدة تتعلق ببعض الجماعات الإرهابية . وأكثر ما يلفت النظر في هذه الدراسة ، تنبؤها المبكر لحدث إرهابي كبير يصيب مدينة نيويورك وحي مناهاتن على وجه الخصوص ، والإشارة إلى الصعوبات التي قد تواجه محاولات منع مثل هذا الحدث .

- دراسة محمد شكري^(٢) تحت عنوان: الإرهاب الدولي - نقد قانوني - التي تناولت الإرهاب الدولي بالتعريف والوصف وفقًا للقوانين وآراء الفقهاء وخلصت إلى عدم وجود نص قانوني يعاقب على جريمة الإرهاب الدولي .

- دراسة ماكسويل تايلور^(٣) تحت عنوان: الإرهابي ، والتي تناولت بالعرض والتحليل تطور العمليات الإرهابية ابتداءً من عملية أولمبياد ميونخ عام ١٩٧٢م حسب رأيه وحتى عملية أشلى لاورو سنة ١٩٨٥م وذلك من وجهة نظر سيكولوجية تحاول الكشف عن طبيعة النفس البشرية لمرتكبي الجريمة الإرهابية .

- دراسة ماكسويل تايلور^(٤) تحت عنوان: الأصوليون ، التي تناولت الجماعات الأصولية ذات العلاقة بالإرهاب والعنف السياسي . تميزت هذه

(1) Gayle Rivers, The War Against Terrorists - How To Win. New York: Stein & Publishers, 1986, P. 132.

(2) Mohamed Aziz Shukri, International Terrorism-A Legal Critique. Vermont, Amana Books, 1991 .

(3) Maxwell Taylor, The Terrorist, London: Brassey_s, 1988.

(4) Maxwell Taylor, The Fanatics-A Behavioral Approach to Political Violence, London: Brassey_s, 1991 .

الدراسة بجوانبها الميدانية التي شملت مقابلات مباشرة مع أعضاء جماعة التكفير والهجرة ومحاولات لفهم أفكار واتجاهات السجناء الذين أدينوا في قضية اغتيال الرئيس المصري أنور السادات عام ١٩٨١ م .

- دراسة محمد فتحي عيد^(١) تحت عنوان: واقع الإرهاب في الوطن العربي ، التي تناولت العديد من صور الإرهاب والتطور التاريخي للظاهرة مع التركيز على اتجاهات الإرهاب في الوطن العربي والتشريعات الجنائية العربية المتوفرة لمواجهة الإرهاب . وقد أوصت هذه الدراسة ببعض الأفكار التي من شأنها أن تحد من الإرهاب ومنها :

١- تنمية المناطق التي شهدت إهمالاً مستمراً طوال العقود الماضية وعانت كثيراً من الفقر والبطالة وتدني مستوى المرافق ، الأمر الذي خلق إصابات كثيرة وأوجد بيئة خصبة للتطرف والإرهاب .

٢- تطوير الخدمات الاجتماعية والأمنية للدولة في مناطق الإرهاب للسيطرة على اتجاهات التطرف والإرهاب .

٣- تطوير نظم التعليم على النحو الذي يساهم في إرساء المفاهيم الصحيحة عن الدين والحياة .

٤- تشجيع المواطنين على التعاون مع أجهزة مكافحة الإرهاب .

- دراسة ماكسويل تايلور وجون هروغان^(٢) تحت عنوان : مستقبل الإرهاب ، التي تطرقت إلى احتمالات تطور الإرهاب من حيث أدوات تنفيذ

(١) محمد فتحي عيد ، واقع الإرهاب في الوطن العربي . الرياض : أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية ، ١٩٩٩ .

(2) Maxwell Taylor and John Horgan, The Future of Terrorism, London: Franks cass, 2000 .

العمليات الإرهابية واستخدام أسلحة الدمار الشامل Weapons of Mass Destruction. وقد أكدت هذه الدراسة اختفاء اتجاهات الستينات التي كانت تصنف الإرهابيين إلى يمينيين ويساريين. وأضافت الدراسة مسألة الربط بين الإرهاب والجريمة المنظمة. كما ركزت على إرهاب الدولة، الشيء الذي أثار أهمية التعاون الدولي.

- دراسة مجموعة ليفرمور Livermore Study Group التي نفذت عام ١٩٩٦م تحت إشراف مدير وكالة المخابرات الأمريكية وتناولت موضوع استخدام الإرهابيين لأسلحة الدمار الشامل Terrorism Using Weapons of Mass Destruction وقد خلصت هذه الدراسة إلى تأكيد وجود ضعف في التدابير المتخذة في الولايات المتحدة الأمريكية لمواجهة مخاطر استخدام أسلحة الدمار الشامل بواسطة الإرهابيين، خاصة الأسلحة النووية والكيميائية والبيولوجية. وأوصت الدراسة على ضرورة إعطاء الأولوية لهذا النوع المحتمل من الإرهاب، ووضع استراتيجية قومية عرفت بالاستراتيجية النظامية من النهاية إلى النهاية End-to-end Systematic Strategy التي تتكون من التحقيق، المنع والإبطال والاستجابة^(١).

نخلص مما تقدم إلى القول بأن الكم الهائل من البحوث والدراسات التي أنجزت خلال العقود الثلاثة الماضية قد أوفت ظاهرة الإرهاب حقها من جوانبها الاجتماعية والاقتصادية والسياسية كما قدمت الكثير نحو تعريف مفهوم الإرهاب وإيجاد الصيغ التي قربت كثيراً بين وجهات النظر التي بدأت متنافرة في أوائل السبعينات. ركزت الدراسات والبحوث على

(1) A National Strategy against Terrors using Weapons of Mass Destruction.

* <http://www.Unl.gov/str/Imbro.html>.

الجوانب الموضوعية التي تحدد كيفية التعامل مع ظاهرة الإرهاب نظرياً باقتراح التشريعات العقابية واعتماد الاستراتيجيات والتدابير الوقائية والدعوة إلى تعزيز التعاون الدولي . ويُلاحظ أن البحوث والدراسات والخطط والبرامج والاتفاقيات الدولية والإقليمية وكذلك التشريعات الوطنية أهملت الجوانب الشكلية أو الإجراءات التي تمكن الأجهزة الأمنية ورجال القانون من ممارسة دورهم على الوقع العملي سواءً كان على المستوى الوطني أو في إطار ما يسمى بالتعاون الدولي ، وبالتالي افتقرت محاولات المجتمع الدولي والمجتمعات المحلية إلى الآليات الحقيقية التي تمكنها من مواجهة ظاهرة الإرهاب . وهكذا توافرت الأفكار والخطط والبرامج الدولية دون أن تصحبها أطر وآليات فاعلة ومحددة تجعل من الموروث الفكري النظري دليل أنشطة أمنية واضحة بين يدي أجهزة تنفيذ القوانين على مختلف المستويات . وهذا هو الجانب الذي يُعنى به هذا البحث .

٢ . التعاون الدولي في مكافحة الإرهاب

٢ . ١ حول تعريف الإرهاب:

تعريف الجريمة وتحديد عناصرها وبيان أركانها عمل قانوني يضطلع به عادة - فقهاء القانون والمفكرون ورجال العدالة الجنائية . وهذا ما حدث ويحدث في جميع المجتمعات بالنسبة لمختلف الأنشطة والممارسات الضارة التي ترفضها المجتمعات . ولكن ، ومنذ أن ظهرت الجرائم الإرهابية بشكلها المعاصر ، تصدى لها السياسيون بالتعريف والوصف دون الرجوع إلى الفقه

والقضاء أو الشرائع السماوية . وكانت النتيجة دخول المجتمع الدولي في خلاف طويل حول تعريف الإرهاب وتصنيف أنماطه . وتعمق الخلاف حول مفهوم الإرهاب وتجريمه ، بسبب الخلافات والتناقضات السياسية والعقائدية التي كانت سائدة بين المعسكرين الشرقي والغربي آنذاك . وقد اتجهت المحاولات السياسية اتجاهاً آخر بالبحث عن التمييز بين إرهاب مشروع وآخر غير مشروع ، كما جرى استحداث عبارات متداخلة مثل إرهاب الفرد ، إرهاب الدولة ، الإرهاب المنظم ، العنف السياسي وغيرها من العبارات المركبة ، في محاولات تلوي عنق الحقيقة ، الشيء الذي ضاعف من صعوبة الاتفاق حول تعريف موحد يحدد عناصر الجريمة . إذًا ، لم يكن الاختلاف حول تعريف جريمة الإرهاب قائمًا على أسس علمية أو قواعد فقهية أو تشريعات وأعراف مستقرة . بل ظل لكل معسكر تفسيره السياسي للحدث الإرهابي . ما كان يراه المعسكر الغربي عملاً إرهابياً ، كان يعتبره المعسكر الشرقي حركة تحررية وحقاً مشروعاً . انعكس الاختلاف حول تعريف الإرهاب على مواقف المجتمع الدولي تجاه الأنشطة الإرهابية التي باتت تنمو وتطور أساليبها . وظلت الأمم المتحدة تتردد - لأكثر من نصف قرن - في اتخاذ التدابير اللازمة لمكافحة الإرهاب . ويتضح ذلك جلياً من توصيات مؤتمر الأمم المتحدة الثامن لمنع الجريمة ومعاملة المذنبين والتي اعتمدت بواسطة الجمعية العامة للأمم المتحدة عام ١٩٩٢ م ؛ حيث جاء في الفقرة الأولى^(١) :

«منذ أن أعدت الأمم المتحدة في عام ١٩٧٣ م أول دراسة عن الإرهاب الدولي ، لم يتمكن المجتمع الدولي من تحديد معنى متفق عليه عالمياً لما تشمله

(١) تقرير مؤتمر الأمم المتحدة الثامن لمنع الجريمة ومعاملة المذنبين ، هافانا ، ١٩٩٠ م ، منشورات الأمم المتحدة A/CONF.144/28 .

عبارة- الإرهاب الدولي أو الإرهاب ، كما أنه لم يتوصل إلى اتفاق كاف بشأن التدابير اللازم اتخاذها لمنع مظاهر العنف الإرهابي المؤذية ومكافحتها» .

وجاء في الفقرة الثانية من تلك التوصيات :

« ودون المساس بمناقشة الموضوع في الجمعية العامة للأمم المتحدة وريثما يتم الاتفاق على تعريف مقبول عالمياً للإرهاب الدولي ، من المفيد العمل على تعريف السلوك الذي يعتبره المجتمع الدولي غير مقبول ، ويرى أن تطبق بشأنه تدابير وقائية وقمعية فعّالة تكون متمشية مع مبادئ القانون الدولي المتعارف عليه » .

إذاً ، لم تكن هنالك معضلة حول تعريف الإرهاب كظاهرة إجرامية مثل غيرها من الجرائم التي تم تعريفها وتحديد عناصرها في القوانين الوضعية أو الفقه الإسلامي أو العرف ، ولكن كانت المعضلة في توفير الإجماع الإقليمي أو الدولي حول مفاهيم موحدة تميز بين ما هو عمل إرهابي ينبغي تجريمه وما هو كفاح مشروع ضد الاستعمار أو الاحتلال أو سيطرة الأقليات العنصرية على الأغلبية . المعضلة هنا ناجمة عن خلط واضح بين نصوص في القانون الجنائي تهدف إلى تجريم فعل ضار وبين مطالب ووجهات نظر سياسية غير مستقرة . وعلى عكس الاتجاه السائد بعدم وجود اتفاق دولي حول مفهوم الإرهاب ، يلاحظ أن هنالك قدرًا كبيرًا من الإجماع حول مفهوم الإرهاب منذ عام ١٩٧٣م والذي وصف الإرهاب بأنه السلوك الذي يستهجنه المجتمع الدولي ويعتبره غير مقبول .

إن تعريف جريمة الإرهاب كفعل يؤدي إلى إزهاق الأرواح وإتلاف الممتلكات وتخريب المنشآت وإخلال بالطمأنينة العامة وتسبب الخوف

والفزع وسط الأبرياء مطلب تشريعي وفقهي عام وثابت . ولا مجال لاستثناء أي فعل كهذا من التجريم كما أنه لا مجال لاستثناء أي شخص من العقوبة القانونية أو الشرعية المقررة لمثل هذا الجرم . ولا ينبغي بأي حال من الأحوال الزج بقضايا سياسية أو حقوق مدنية عارضة لتصبح جزءاً من مصطلحات ومفاهيم القانون الجنائي .

الجريمة في الفقه عمل ضار يأتي به شخص مؤهل لتحمل المسؤولية بقصد جنائي - وتختلف وسائل ارتكاب الجريمة من مكان لآخر . فإذا أخذنا جريمة القتل العمد - على سبيل المثال - قد ترتكب بواسطة فرد أو جماعة ، قد يُستعمل في ارتكابها سلاح أبيض ، أو سلاح ناري أو مادة متفجرة أو آلة ميكانيكية . قد ترتكب جريمة القتل لدوافع وأسباب اجتماعية أو اقتصادية أو نفسية أو سياسية . قد ينال مرتكب جريمة القتل عقوبة مشددة

أو مخففة وفقاً للظروف المحيطة بارتكابها . ولكن ليس هنالك من يستطيع القول بعدم تجريم القتل أو السماح لأي فرد بالاعتداء على آخر لأي سبب أو حجة . ولكن هنالك نصوصاً ومبادئ عامة في القانون الجنائي قد تسمح بتخفيف العقوبة المقررة لجريمة القتل ، مثل حق الدفاع الشرعي ، الاستفزاز الشديد المفاجئ أو عامل السن . ولم تكن تلك العوامل المخففة عائقاً للاتفاق حول مفهوم جريمة القتل العمد في كافة الشرائع السماوية والقوانين الوضعية . إذاً ، لماذا الخلاف حول مفهوم الجريمة الإرهابية ، وهي أسلوب من أساليب جريمة القتل العمد؟

رغم الاختلاف الشديد في وجهات النظر السياسية حول مفهوم الإرهاب نجد أن هنالك تقارباً واضحاً أو تطابقاً في بعض الأحيان بين التعريفات التي توصل إليها كُتّاب من دول مختلفة وكذلك التعريفات

المضمنة في القوانين الوطنية ، وفيما يلي نورد أمثلة من محاولات تعريف الإرهاب :

- الإرهاب عنف منظم ومتصل بقصد خلق حالة من الرعب والتهديد العام الموجه إلى دولة أو جماعة سياسية وترتكبه منظمة بقصد تحقيق أهداف سياسية .

- في محاولة لوضع تعريف جامع للإرهاب قام العلامة «إشميد» بجمع (١٠٩) تعريفات لعدد من الباحثين في مختلف أبواب المعرفة ، ومن ثمّ استخرج أهم العناصر المضمنة في تلك التعريفات وصاغها في تعريف شامل ومفصل على النحو التالي :

“Terrorism is a method of combat in which random or symbolic victims serve as an instrumental target of violence. These instrumental victims share group or class characteristics which form the basis for their selection for victimization. Through previous use of violence or the credible threat of violence, other members of that group or class are put in a state of chronic fear (terror). This group or class, whose members_ sense of security is purposefully undermined, is the target of terror. The victimization of target of violence is considered extra-normal by most observers from the witnessing audience on the basis of its atrocity, the time (e.g., peacetime) or place (not a battlefield) of victimization, or the disregard for rules of combat accepted in conventional warfare. The norm violation creates an attentive audience beyond the target of terror; sectors of this audience might in turn form the main object of manipulation. The purpose of this indirect method of combat is either to immobilize the target of terror in order to produce disorientation and/or compliance or to mobilize secondary targets of demands (e.g., a government) or targets

of attention (e.g., public opinion) to changes of attitude or behaviour favouring the short or long term interests of the users of this method of combat“(1).

ومن أهم عناصر هذا التعريف الجامع ما يلي :

- ١ - الإرهاب أسلوب للقتال .
 - ٢ - المستهدفون بالعنف أشخاص يتم اختيارهم عشوائياً .
 - ٣ - المستهدفون بالإرهاب ليس بالضرورة أن يكونوا بين الضحايا .
 - ٤ - الرأي العام والحكومة هدفان ثانويان .
 - ٥ - يقصد بالإرهاب خدمة مصالح آجلة أو عاجلة .
- قدم «بسيوني» تعريفاً للإرهاب أخذت به الأمم المتحدة في لجنة الخبراء التي عُقدت في فيينا عام ١٩٨٨ م ، وكان مفاده :
- «الإرهاب استراتيجية تتسم بعنف دولي الطابع تدفعها أيديولوجية صممت لإدخال الرعب في فئة من مجتمع ما ، لتحقيق مكاسب سلطوية أو دعائية لحق أو ضرر ، بصرف النظر عن الجهة المستفيدة ، سواء كان المنفذون يعملون لمصلحتهم أو مصلحة الغير» .

“(Terrorism is) an ideologically motivated strategy of internationally proscribed violence designed to inspire fear of violence within a particular segment of a given society in order to achieve a power-outcome or to propagandize a claim or grievance irrespective of whether its perpetrators are acting for and on behalf of themselves or on behalf of a state“(2).

(1)Quoted in Mohammed Shukri, Ibid p.23.

(2) Mahmood Sherif Bassiouni, United Nations‘ Interregional Meetings of Experts in Vienna, 14-18 March, 1988.

- المادة (٢٦٥٦) (d) (f) من القانون الأمريكي رقم (٢٢) عرفت الإرهاب بأنه عنف مُعظم ، له دوافع سياسية وموجه ضد أهداف مدنية من قِبَل منظمات سرية بقصد التأثير على الرأي العام .

- The term “terrorism“ means premeditated, politically motivated violence perpetrated against noncombatant targets by sub-national groups or clandestine agents, usually intended to influence an audience .

- The term “international terrorism“ means terrorism involving citizens or the territory of more than one country .

-The term “terrorist group“ means any group practicing, or that has significant subgroups that practice, international terrorism⁽¹⁾.

- الإرهاب : هو الاستخدام غير المشروع للعنف أو التهديد به بواسطة فرد أو مجموعة أو دولة ضد فرد أو جماعة أو دولة ينتج عنه رعباً يعرض للخطر أرواحاً بشرية أو يهدد حريات أساسية ، ويكون الغرض منه الضغط على الجماعة أو الدولة لكي تغير سلوكها تجاه موضوع ما^(٢) .

- أعمال الإرهاب : تعني الأعمال الإجرامية الموجهة ضد دولة وتهدف أو تخطط إلى إحداث حالة من الرعب في أفكار أشخاص معينين أو مجموعة من الناس أو لدى العامة^(٣) .

(1) The definition of terrorism contained in Title 22 of the United States Code, Section 2656f(d).

(٢) نبيل أحمد حلمي ، الإرهاب الدولي وفقاً للسياسة الجنائية الدولية ، المركز العربي للدراسات الأمنية والتدريب - الرياض ١٩٨٨ .

(٣) المادة الأولى من اتفاقية منع ومعاينة الإرهاب لسنة ١٩٣٧ المعروفة باتفاقية جنيف - لم تدخل حيز التنفيذ
Convention for the Prevention and Punishment of Terrorism .

- Terrorism is a sudden, unexpected act of shocking, calculated, and unlawful violence, or the plausible threat of such violence, by an illegal, sub-national, clandestine group usually carried out in a peaceful, civilian environment, be it urban, rural, in the air or on water-against certain noncombatants or targets that represent or symbolize a certain country, but sometimes indiscriminately against bystanders or passerby at a particular location, with the intention of garnering publicity, propagandizing a cause and intimidating as many people as possible in order to attain social, political, or strategic objectives⁽¹⁾.

يجمع هذا التعريف الأخير كثيراً من عناصر الإرهاب في منظور العالم الحر الذي يرفض كافة أشكال العنف والجرائم المنظمة كما أن هذا التعريف يتضمن بعض العناصر المشتركة بين الإرهاب واحتجاز الرهائن كعمل من أعمال العنف غير المشروع. ومن عناصر هذا التعريف ما يلي:

أ- الإرهاب عمل مفاجئ وغير متوقع.

ب- يحدث هزة.

ج- منظم.

د- عنف غير مشروع.

هـ- خوف مناسب ناجم عن العنف.

و- يأتي به الفرد أو الجماعة.

(1) Rex A Hudson, "Dealing with International Hostage _ Taking: Alternatives to Reactive Counter Terrorist Assaults", Terrorist, volume No. 221., Crane Russak London, 1983.

ز- يقع في أي مكان في البر أو البحر أو الجو .

ح- موجه عادة ضد المدنيين الأبرياء .

ط- يستهدف مواقع تمثل أو تتعاطف مع إحدى الدول .

ي- يوجه أحياناً ضد الأبرياء من المارة والمتفرجين .

ك- يستهدف الإعلام والدعاية ولفت انتباه أكبر عدد من الناس .

ل- تحقيق غايات اجتماعية ، سياسية أو استراتيجية .

ويُعرّف تايلور^(١) الإرهاب على أساس سيكولوجي بقوله :

«يشمل الإرهاب العنف أو استعمال القوة أو التهديد باستخدام القوة لتحقيق أهداف سياسية ، ولكن يمكننا التوسع بالقول بأن الهدف السياسي عادة (وليس بالضرورة) يعبر عن عمل جماعة غير حكومية أو عمل منظمة . ويمكن تحقيق ذلك الهدف جبراً أو بالسلب أو بالتخويف أو بقرار في أحد المجالات السياسية . وهناك عنصر هام يجب إضافته للتعريف ؛ أنه من المهم أن يكون العمل الإرهابي ذات طابع جنائي في وصفه ويستخدم الإعلام الناجم عن أعمال العنف كسلاح خفي . مع الأخذ في الاعتبار المقولة الصينية القديمة ؛ «أقتل واحداً لتخويف عشرة آلاف»^(٢) «Kill one to frighten ten thousands» .

بعد محاولات عديدة بذلها مجلس وزراء الداخلية العرب ، عبر العديد من اللقاءات والمشاورات خلص إلى اعتماد ثلاث وثائق هامة هي ؛

(1) Maxwell Taylor and Guayle, Terrorist Lives, London: Brassey's, 1994 .

(2) Maxwell Taylor, The Terrorist, London: Brassey's, 1988 .

الاستراتيجية العربية لمكافحة الإرهاب ، والاتفاقية العربية لمكافحة الإرهاب والقانون العربي النموذجي لمكافحة الإرهاب . وأبرز ما تضمنته الوثائق العربية الثلاث هو تعريف الإرهاب والجريمة الإرهابية ، إذ نصت المادة الأولى من الاتفاقية العربية لمكافحة الإرهاب على التعاريف التالية^(١):

١ - الإرهاب:

كل فعل من أفعال العنف أو التهديد به أيًا كانت بواعثه أو أغراضه ، يقع تنفيذًا لمشروع إجرامي فردي أو جماعي ، ويهدف إلى إلقاء الرعب بين الناس ، أو ترويعهم بإيذائهم أو تعريض حياتهم أو حريتهم أو أمنهم للخطر ، أو إلحاق الضرر بالبيئة أو بأحد المرافق أو الأملاك العامة أو الخاصة ، أو احتلالها أو الاستيلاء عليها ، أو تعريض أحد الموارد الوطنية للخطر .

٢ - الجريمة الإرهابية:

هي أي جريمة أو شروع فيها ترتكب تنفيذًا لغرض إرهابي في أي من الدول المتعاقدة ، أو على رعاياها أو ممتلكاتها أو مصالحها يعاقب عليها قانونها الداخلي ، كما تعد من الجرائم الإرهابية : الجرائم المنصوص عليها في الاتفاقيات التالية ، عدا ما استثنته منها تشريعات الدول المتعاقدة أو التي لم تصادق عليها :

أ - اتفاقية طوكيو والخاصة بالجرائم والأفعال التي ترتكب على متن الطائرات والموقعة بتاريخ ١٤ / ٩ / ١٩٦٣ م .

(١) الاتفاقية العربية لمكافحة الإرهاب ، تم التوقيع عليها في جلسة مشتركة بين مجلس وزراء الداخلية العرب ومجلس وزراء العدل العرب في عام ١٩٩٨ بالقاهرة .

ب- اتفاقية لاهاي بشأن مكافحة الاستيلاء غير المشروع على الطائرات والموقعة بتاريخ ١٦ / ١٢ / ١٩٧٠ م.

ج- اتفاقية مونتريال الخاصة بقمع الأعمال غير المشروعة الموجهة ضد سلامة الطيران المدني والموقعة في ٢٣ / ٩ / ١٩٧١ م ، والبروتوكول الملحق بها والموقع في مونتريال في ١٠ / ٥ / ١٩٨٤ م.

د- اتفاقية نيويورك الخاصة بمنع ومعاقبة الجرائم المرتكبة ضد الأشخاص المشمولين بالحماية الدولية بمن فيهم الممثلون الدبلوماسيون والموقعة في ١٤ / ١٢ / ١٩٧٣ م.

هـ- اتفاقية اختطاف واحتجاز الرهائن والموقعة في ١٧ / ١٢ / ١٩٧٩ م .
و- اتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار لسنة ١٩٨٣ م ، ما تعلق منها بالقرصنة البحرية .

انتقد البعض تعريف الإرهاب الذي استقرت عليه الدول العربية ، لأن الاتفاقية العربية لمكافحة الإرهاب تضمنت في مادتها الأولى نصاً حول الكفاح المسلح ضد الاحتلال إذ تقرأ المادة الثانية من الاتفاقية والتي جاءت بعد تعريف الجريمة الإرهابية مباشرة كما يلي :

أ - لا تُعد جريمة ، حالات الكفاح بمختلف الوسائل ، بما في ذلك الكفاح المسلح ضد الاحتلال الأجنبي والعدوان من أجل التحرر وتقرير المصير ، وفقاً لمبادئ القانون الدولي ، ولا يعتبر من هذه الحالات كل عمل يمس بالوحدة الترابية لأي من الدول العربية .

ب- لا تُعد أي من الجرائم الإرهابية المشار إليها في المادة السابقة من الجرائم السياسية .

وفي تطبيق أحكام هذه الاتفاقية ، لا تُعد من الجرائم السياسية - ولو كانت بدافع سياسي - الجرائم الآتية :

١ - التعدي على ملوك ورؤساء الدول المتعاقدة والحكام وزوجاتهم أو أصولهم أو فروعهم .

٢ - التعدي على أولياء العهد ، أو نواب رؤساء الدول ، أو رؤساء الحكومات ، أو الوزراء في أي من الدول المتعاقدة .

٣ - التعدي على الأشخاص المتمتعين بحماية دولية ، بمن فيهم السفراء والدبلوماسيون في الدول المتعاقدة أو المعتمدون لديها .

٤ - القتل العمد والسرققة المصحوبة بإكراه ضد الأفراد أو السلطات أو وسائل النقل والمواصلات .

٥ - أعمال التخريب والإتلاف للممتلكات العامة والممتلكات المخصصة لخدمة عامة حتى ولو كانت مملوكة لدولة أخرى من الدول المتعاقدة .

٦ - جرائم تصنيع أو تهريب أو حيازة الأسلحة أو الذخائر أو المتفجرات ، أو غيرها من المواد التي تُعد لارتكاب جرائم إرهابية .

في تقديرنا أن النص الوارد في المادة الثانية من الاتفاقية العربية لمكافحة الإرهاب يُفقد تعريف الإرهاب مضمونه القانوني ولا يؤثر على أركانه وعناصره وقد يُنظر لأية دولة عربية تعتمد مثل هذا النص في قانونها الوطني وكأنها دولة راعية للإرهاب . وعليه لا ينبغي النظر إلى نص المادة الثانية سوى إجماع عربي حول رأي سياسي يتصل بأوضاع سياسية عارضة وقابلة للتغيير ، بيد أن التعريف القانوني للإرهاب يظل بأركانه جزءاً من القوانين العقابية الوطنية .

نخلص مما تقدم إلى القول بأننا إذا نظرنا إلى جريمة الإرهاب من وجهة النظر القانونية أو الشرعية فإننا لا نجد صعوبة في تعريفها وتحديد أركانها . وللعمليات الإرهابية نتائج واضحة ومعروفة وتبلغ مداها بتسبب الموت وهلاك الأنفس وإتلاف الأموال وتخريب المنشآت وغيرها من الأضرار المادية والبشرية التي تطالها القوانين العقابية في جميع دول العالم متى أتى بها شخص أهل لتحمل المسؤولية مع توفر القصد الجنائي . والجريمة الإرهابية نمط حديث من العنف الأعمى الذي لا يُفرق بين الضحايا أو الأهداف المادية ، وينبغي مواجهتها بعقوبات مشددة وإجراءات استثنائية . وكلما يرد بعد ذلك كمبرر أو دافع لارتكاب الجريمة الإرهابية لا ينبغي أن يؤثر على أركان الجريمة أو يُطرح للنقاش في مرحلة سن التشريعات العقابية ، ولكن مكان ذلك في مرحلة المحاكمة حيث يسأل الجاني عن الأسباب والدوافع التي قادت لارتكاب الجريمة . هذه هي حقيقة تعريف الجريمة الإرهابية الواضحة أمام رجال القانون وأجهزة الأمن والعدالة الجنائية في جميع أنحاء العالم . وعليه ، فإن الاختلاف السياسي حول مفهوم الإرهاب لا ينبغي أن يكون عائقاً لبناء أطر وآليات محددة للتعاون الدولي والإقليمي لمكافحة هذه الظاهرة ومعالجة أسبابها ومعاونة ضحاياها .

٢ . ٢ جهود المجتمع الدولي في مكافحة الإرهاب:

أدرك المجتمع الدولي في وقت مبكر خطر الإرهاب على السلم والنظام العالمي . فمنذ بداية انتشار عمليات اختطاف الطائرات واحتجاز الرهائن كظاهرة في الستينات من القرن العشرين ، عبّرت الجمعية العامة للأمم المتحدة عن قلقها إزاء الإرهاب وأدرجت المشكلة في أجندتها ، وأصدرت سلسلة من قرارات الإدانة والشجب كما أصدرت العديد من الموجهات والقواعد

التي من شأنها أن تسهم في مكافحة الإرهاب والحد من أضرارها ، وذلك ابتداءً من قرارها رقم (٣٠٣٤)(د-٢٧) لسنة ١٩٧٣ م وانتهاءً بقرار مجلس الأمن رقم (١٣٦٣) لسنة ٢٠٠١ م^(١).

أفرزت جهود الأمم المتحدة واهتمامها بمشكلة الإرهاب عددًا كبيرًا من الاتفاقيات والمعاهدات الدولية والقواعد والموجهات ومن أهم تلك الوثائق ما يلي:

— على المستوى الدولي:

- ١- اتفاقية طوكيو الخاصة بالجرائم والأفعال التي ترتكب على متن الطائرات الموقعة في ١٤/٩/١٩٦٣ م Tokyo Convention of ١٩٦٣ .
- ٢- اتفاقية لاهاي بشأن مكافحة الاستيلاء غير المشروع على الطائرات الموقعة في ١٦/١٢/١٩٧٠ م Hague Convention (١٩٧٠) .
- ٣- اتفاقية مونتريال الخاصة بقمع الأعمال غير المشروعة الموجهة ضد سلامة الطيران المدني الموقعة في ٢٣/٩/١٩٧١ م والبروتوكول الملحق بها والموقع في مونتريال في ١٠/٥/١٩٨٤ م Montreal Convention .
- ٥- اتفاقية نيويورك الخاصة بمنع ومعاقبة الجرائم المرتكبة ضد الأشخاص

(١) راجع قرارات الجمعية العامة رقم (٣٠٣٤)(د-٢٧) ، ١٠٢/٣١ ، ٣٢/٣٢ ، ١٤٧/٣٤ ، ١٢٥/٣٦ ، ١٠٩/٣٨ ، ١٣٠/٤٠ ، ٦١/٤٢ ، ٥٩/٤٤ ، ٢٩/٤٤ بتاريخ ١٨ سبتمبر سنة ١٩٧٢ م ، ١٥ ديسمبر ١٩٧٦ م ، ١٦ ديسمبر ١٩٧٧ م ، ١٧ ديسمبر ١٩٧٩ م ، ١٠ ديسمبر ١٩٨١ م ، ١٩ ديسمبر ١٩٨٣ م ، ٩ ديسمبر ١٩٨٥ م ، ٣٠ نوفمبر ١٩٨٧ م ، ٤ ديسمبر ١٩٨٩ م على التوالي . راجع أيضاً قرار مجلس الأمن رقم (١٢٦٩) لسنة ١٩٩٦ م ورقم (١٣٣٣) لسنة ٢٠٠٠ م ورقم (١٣٦٣) لسنة ٢٠٠١ م .

- المشمولين بالحماية الدولية بمن فيهم الممثلون الدبلوماسيون الموقعة في
١٤ / ١٢ / ١٩٧٣ م New York Convention .
- ٥ - اتفاقية اختطاف واحتجاز الرهائن الموقعة في ١٧ / ١٢ / ١٩٧٩ م .
- ٦ - اتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار لسنة ١٩٨٣ .
- ٧ - معاهدة الأمم المتحدة ضد احتجاز الرهائن لسنة ١٩٧٩ م International
Convention Against The Taking of Hostage .
- ٨ - معاهدة الأمم المتحدة الخاصة بمنع التفجيرات الإرهابية لسنة ١٩٩٧ م .
- ٩ - معاهدة الأمم المتحدة الخاصة بمنع تمويل الإرهاب لسنة ١٩٩٩ م .
- ١٠ - معاهدة الأمم المتحدة الخاصة بالمتفجرات البلاستية لسنة ١٩٩١ م .
Convention on The Marking of Plastic Explosives .
- ١١ - معاهدة الأمم المتحدة الخاصة بالمتفجرات البلاستية لسنة ١٩٩١ م .
Convention on The Physical Protection of Nuclear Materials .
- ١٢ - معاهدة الأمم المتحدة بشأن منع الأعمال غير المشروعة ضد سلامة الملاحة
البحرية والبروتوكول الخاص بالعمليات الإرهابية ضد السفن لسنة
١٩٨٨ م .
- ١٣ - قرار مجلس الأمن رقم ١٣٧٧ لسنة ٢٠٠١ م .
- ١٤ - قرار مجلس الأمن رقم ٧١٥٨ لسنة ٢٠٠١ م .
- ١٥ - ما تضمنته المادة (٥١) ، الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة بشأن
مهددات السلم^(١) .

(1) <http://www.undcp.org/temorism.html> .

— على المستوى الإقليمي:

- ١ - الاتفاقية العربية لمكافحة الإرهاب لسنة ١٩٩٨ م .
 - ٢ - اتفاقية منظمة المؤتمر الإسلامي بشأن مكافحة الإرهاب لسنة ١٩٩٩ م .
 - ٣ - الاتفاقية الأوروبية لمكافحة الإرهاب الدولي لسنة ١٩٧٧ م .
 - ٤ - اتفاقية منظمة الدول الأمريكية لمكافحة الأعمال الإرهابية التي تأخذ شكل جرائم ضد الأشخاص وجرائم السلب ذات الصبغة الدولية لسنة ١٩٧١ م .
 - ٥ - الاتفاقية الإقليمية لدول رابطة جنوب آسيا لمكافحة الإرهاب لسنة ١٩٩٨ م .
- ولعل أبرز ما يميز هذه القائمة من المعاهدات والاتفاقيات والصكوك الدولية والإقليمية أنها:
- تعاملت مع أنماط محددة من الأعمال الإرهابية ظهرت في مراحل تاريخية مختلفة ، وبذلك عجزت عن إيجاد صيغة متكاملة وشاملة تساعد على مواجهة الظاهرة الإرهابية .
 - عيّنت بالجوانب الموضوعية وأهملت الجوانب الشكلية والتي ترسم الأطر وتحدد الآليات والأساليب الإجرائية التي تتخذها الأجهزة الوطنية ، لجمع المعلومات والتحقيق ورصد الأنشطة المشبوهة .
 - افتقرت - بصفتها الدولية - القوة الملزمة والمصادقية ، الشيء الذي أدى إلى تباطؤ الدول في المصادقة عليها وتضمينها في قوانينها الوطنية .
 - اتسمت بعض نصوصها بالضعف والغموض بحجة البحث عن صيغ توفيقية تُرضي الأطراف الدولية ذات المصالح المتضاربة .

وكانت النتيجة أن المواثيق والصكوك الدولية - مثل غيرها من الجهود العلمية المتمثلة في الكم الهائل من المؤتمرات والبحوث العلمية واللقاءات الحكومية - لم تكفل السيطرة على ظاهرة الإرهاب .

ومما أثر سلباً على فاعلية الجهود الدولية والإقليمية الرامية لمكافحة الإرهاب ، عدم المصادقية في تبني المواثيق الدولية ، وإحساس بعض المجتمعات بالاطمئنان على مصالحها أو اعتقاد بعض الدول بأنها غير معنية بالظاهرة الإرهابية التي باتت تحدد أهدافها بوضوح وتوجه عملياتها إلى مجتمعات بعينها . إن العمل بفاعلية تحت مظلة التعاون الدولي يتطلب توفر المصادقية والإحساس بالمسئولية الدولية والنظر إلى المخاطر الأمنية التي تصيب أي مجتمع أو فئة وكأنها مخاطر موجهة لكافة دول العالم والإنسانية جمعاء . وهذا ما يفتقر إليه المجتمع الدولي حيال مواجهة الإرهاب . ومن الشواهد الداعمة لهذا الاستنتاج ما يلي :

١- البطء الذي لازم تعامل الدول مع المواثيق الدولية التي اعتمدت لمكافحة الإرهاب ، وعزوف معظم دول العالم عن سن التشريعات الجنائية الوطنية وإبرام الاتفاقيات الثنائية التي نادى بها المواثيق الدولية العديدة التي اعتمدت خلال العقود الأربعة المنصرمة .

٢- قلة من الدول تفاعلت مع المواثيق الدولية وضمنت تشريعاتها الوطنية نصوص تجرم العمليات الإرهابية وتنظم كيفية جلب المتهمين فيها إلى العدالة ، وكان ذلك في تاريخ لاحق لتاريخ الأحداث الإرهابية

الأكثر خطورة^(١). وقد خضعت تلك التشريعات للإجراءات التقليدية، وما زالت الأجهزة التشريعية في بعض الدول تسلك إجراءاتها التقليدية لإصدار تشريعات هدفها مواجهة إحدى أخطر الجرائم التي عرفها الإنسان.

٣- بعد أحداث الحادي عشر من سبتمبر ٢٠٠١م- ورغم عظم الكارثة- عجز المجتمع الدولي عن تحريك آلياته وفشل في التعامل مع الحدث بلغة واضحة ، فبينما كانت الدولة العظمى تعاني من كارثة إنسانية وأضرار بالغة قامت بعض الدول بالدعوة إلى مؤتمر دولي لتعريف الإرهاب ، فيما بدأت دول أخرى تتساءل عن الأدلة والبراهين التي تبرر الاتهامات التي وجهتها الولايات المتحدة الأمريكية لبعض الجهات .

٤- سكوت العالم عن العمليات الإرهابية التي تشهدها بعض المناطق والدول مثل : الجزائر ، الشيشان ، الفلبين وفلسطين المحتلة .

٥- احتكار الحكومات عمليات التصدي لظاهرة الإرهاب من خلال أجهزة أمنية ودبلوماسية محدودة ، مع إهمال دور الشعوب ومشاركتها ورأيها في هذا الشأن .

(1) - Anti-Terrorism Act of Canada, issued in 2001,
- Terrorism Act of United Kingdom, 2000,
- Prevention of Terrorism Ordinance of India, 2001,
- Anti-Terrorism Ordinance of Pakistan, 1999,
- Anti-Terrorism Special Measures Bill of Japan, 2001,

٢ . ٣ أُطُر وآليات التعاون الدولي

— ما المقصود بالأُطر والآليات:

عبارة الأُطر أو النطاق Scope or Framework تعني دائرة الإختصاص الإقليمي أو المساحة الجغرافية والسياسية التي تتحرك فيها أنشطة التعاون الدولي ، وتمتد إليها الإجراءات الشكلية الرامية لمكافحة الإرهاب على الواقع العملي . لم تحدد المواثيق الدولية مجالات التعاون ونطاق حركة الأنشطة والبرامج والتدابير الأمنية اللازمة تحديداً دقيقاً . لقد أطلقت المواثيق شعارات فضفاضة كالتنسيق والتعاون بين الأجهزة المختصة ، وبصفة خاصة بين الأجهزة القضائية ، وفيما يتصل بتسليم المجرمين وفق قواعد مشددة ، يصعب معها ملاحقة مرتكبي جرائم الإرهاب ، بالحرية التي تقتضيها إجراءات الأجهزة الأمنية . لم تقدم الوثائق الدولية بوضوح نطاق معاملة الأشخاص والأراضي والأقاليم المجاورة للدول . بل ظلت حساسية السيادة الوطنية على أراضي الدول هاجساً يعيق حرية الحركة المتبادلة بين الأجهزة المختصة حتى بين الدول الصديقة والشقيقة .

أما آليات التعاون الدولي فتشمل ميكانيكية العمل الميداني والإجراءات الشكلية المفصلة والأجهزة القضائية والشرطية والإستخباراتية التي تقوم بتلك الإجراءات ، وتقود الأنشطة وترجم الإتفاقيات الدولية والإقليمية على الواقع العملي على المستويات الوطنية . إن العلاقات الدولية القائمة على قنوات الاتصالات الدبلوماسية التقليدية ، لم تعد ملائمة أو مؤهلة لإدارة عمليات مكافحة الإرهاب غير العادية وغير التقليدية . القنوات الدبلوماسية لها ظروفها الدولية ذات الطابع السلمي والتي تقبل لغة

المجاملات وأداب البروتوكولات وتمثيل الأدوار. ولكن على عكس ذلك تحتاج مواجهة الجرائم الإرهابية قنوات اتصال ذات كفاءة عالية ، ووضوح في الإجراءات الشكلية وأسلوب الخطاب الذي يخدم الأمن والاستقرار وحماية الأرواح والممتلكات ، ويتسم بالعدالة المتوازنة. المجتمع الدولي الآن أكثر وعياً بمخاطر الإرهاب وأكثر قبولاً للإجراءات الأمنية الرامية إلى مكافحة الإرهاب. كما أن الأفراد الآن أكثر استعداداً للتضحية بجزء من الحريات مقابل مكافحة الإرهاب. لذا ، الفرصة سانحة الآن لبيان الأطر والاتفاق حول آليات دولية أكثر فاعلية.

سبق أن أوضحنا كيف أن التعاون الدولي في ميدان الإرهاب قد أخذ حقه في السياق النظري والسياسي. الظاهرة الإرهابية وجدت أكثر من حظها من الاهتمام النظري الأكاديمي والسياسي ، ولكن لم يجد حظاً في أطره الفنية كعمل أمني متخصص له ركائزه وعناصره. أخذ المجتمع الدولي مسألة التعاون الدولي في ميدان مكافحة الإرهاب بذات المفهوم المعتمد للتعاون في المجالات السياسية وميادين الاقتصاد والصحة والتعليم وغيرها. فإذا كنا بصدد الحديث عن التعاون الدولي لمواجهة ظاهرة إجرامية كالإرهاب فإن الأمر يختلف تماماً عن المفهوم التقليدي للتعاون الدولي. لا ينبغي هنا النظر إلى التعاون في شكل وثائق وإعلانات تتم صياغتها بعبارات فضفاضة تكفل الاتفاق وتتفادى الشفافية وتسمح في ذات الوقت بالتهرب من المسؤولية. إن مواجهة ظاهرة فريدة من نوعها كالإرهاب ، تتطلب عملاً حالاً على الواقع ، وتحركاً يسبق الحدث الإجرامي بإجراءات أمنية تكفلها القوانين الجنائية الشكلية كالتدخل السريع بالإيقاف والقبض والتفتيش والمداهمة ومصادرة الأسلحة والأموال ذات العلاقة بالإرهاب ، وفق إجراءات استثنائية تأخذ حجم الحدث الإرهابي المحتمل.

في كثير من دول العالم توجد أجهزة شرطة وأجهزة أمنية على درجة عالية من الكفاءة والجاهزية ، ولها من المعلومات الأمنية الموثقة والقدرة على ملاحقة الجرائم والمجرمين على المستويات المحلية . وتعمل مثل هذه الأجهزة في كثير من الدول وفق قوانين وأنظمة وطنية استثنائية تكفل لها حرية الحركة . ولكن لا نرى دوراً لتلك الأجهزة في ميدان مكافحة الإرهاب ، كما أنها لا تؤدي دوراً واضحاً في صياغة سياسات التعاون الدولي . الأجهزة الأمنية ونظم العدالة الجنائية هي الآلية الأكثر قدرة وتأهيلاً في رسم وتفعيل برامج التعاون الدولي .

أجهزة الشرطة التقليدية وأجهزة الأمن الوطنية بحكم انتشارها الواسع داخل كل دولة ، وبحكم خبرتها الطويلة واتصالها الوثيق بكافة قطاعات المجتمع لها من المعلومات الأمنية ما يكفيها لمواجهة ظاهرة الجرائم الإرهابية . الإرهاب نمط من أنماط الجرائم التي عاشتها الأجهزة الأمنية منذ أمد بعيد ، الشيء الذي وفر لتلك الأجهزة خبرات وتقنيات تسهل عليها مهمة التصدي لظاهرة الإرهاب . ويشترط هنا أن لا تعكر التصريحات السياسية وتدخل الحكومات صفو إجراءات الشرطة وبرامجها الأمنية الهادئة التي تؤهلها للسيطرة على مخاطر الإرهاب .

المعلومة الأمنية وقراءات خبراء الشرطة والأمن ثروة غالية ينبغي اعتمادها في سياق آليات التعاون الدولي لمواجهة الجرائم الإرهابية . ولا ينبغي أن تكون تلك المعلومات والقراءات والتوقعات ملكاً لدولة معينة ورهينة أضيابها الخاصة . نسوق دليلاً لأهمية مثل هذه المعلومات وقراءات ذوي الخبرة من رجال الشرطة والأمن على النحو التالي :

في عام ١٩٨٥ م ، نشر Gayle Rivers^(١) خلاصة تجربته كمقاتل حارب في فيتنام وتخصص بعد ذلك في مكافحة الإرهاب ، في كتابه الموسوم الحرب ضد الإرهابيين . ثم تابع بعد ذلك - من خلال وسائل الإعلام الأمريكية توجيه النصح والمشورة للرؤساء في الولايات المتحدة الأمريكية حول الإرهاب وكيفية مواجهتها كما ضمن كتابه قراءات مستقبلية ، وسيناريوهات أشبه بما حدث في الحادي عشر من سبتمبر ٢٠٠١ م . يقول Gayle في مؤلفه :

I can't close this chapter without addressing the special problems of America's greatest and most vulnerable city, New York .

Manhattan is a narrow island, cut off from the rest of the United States by several bridges and four tunnels. One thriller writer had a field day demonstrating what would happen if a well-organized dissident group with military training cut off access to and egress from Manhattan by seizing the bridges and tunnels and setting up headquarters at the top of the Empire State building.

Manhattan is also vulnerable because it is laced with railroad and subway tunnels in which it is demonstrably easy to plant explosives. Above the tunnels are the tall buildings, swaying in the wind. The skyscrapers are especially vulnerable to fires started on the high floors, which cannot be reached by street-level fire-fighting equipment.

Thus the problem of antiterrorist security in New York City is perfect microcosm of the problems facing the United States overall.

(1) Gayle Rivers, The War Against Terrorists: How To Win it. New York: Stein and Day Publishers, 1985, P. 132.

وفي هذا السياق نشير أيضاً إلى المعلومات القيمة التي رصدتها الأجهزة الأمنية في الولايات المتحدة الأمريكية وحلفائها في الأعوام ١٩٩٥ - ١٩٩٧ م ، والتي تضمنت مؤشرات واضحة عن الأنشطة الإرهابية التي كانت تجري والتدريبات والتحضيرات التي كانت تتم في بعض الدول التي كانت ترعى الإرهاب ومن ذلك ما كان يجري في أفغانستان ، الصومال ، البوسنا والهرسك والشيشان ، إذ تشير التقارير الأمنية الموثقة والتي جرى تعميمها على بعض الدول آنذاك ، إلى تفاصيل دقيقة عن الأشخاص والمواقع والممارسات والخطط المستقبلية^(١) . إلا أنه من الملاحظ أن التعامل مع تلك التقارير اقتصر على إعلانات سياسية وتهديدات توجه هنا وهناك دون القيام بإجراءات أمنية سليمة تكمل ما قامت به الأجهزة الاستخبارية ، بالقدر الذي يحد من الإرهاب .

٢. ٤. معوقات بناء الأطر والآليات

ليس من السهل بناء أطر وآليات فعالة لمواجهة ظاهرة أمنية مثل ظاهرة الإرهاب التي لها جذور اجتماعية وسياسية عميقة وتنتشر وسط جماعات وأثنيات ذات ثقافات مختلفة ومعتقدات متضاربة . ومع ذلك ينبغي الإشارة لأكثر المعوقات أهمية والسعي للتعامل معها وهي :

أ - مسألة الإجماع حول الأطر والآليات

يعتبر الاتفاق والإجماع الدولي حول أطر وآليات التعاون الدولي هو محور النجاح في مواجهة الإرهاب . إن الأطر والآليات المتعلقة بالمشكلات

(1) Patterns of Global Terrorism, Report issued by United States Department of State, 1997 .

الدولية ذات الطابع السياسي أو الأمني تتبلور عادة إبان الأزمات الدولية الحرجة ، وتفرض اتفاقيات ومعاهدات دولية فاعلة تعزز الأمن والسلام العالميين . حدث ذلك في أعقاب الحرب الكونية الأولى التي أنجبت عصبة الأمم ، كما تكرر ذلك أيضاً في أعقاب الحرب العالمية الثانية التي أفرزت ميثاق الأمم المتحدة التي ظلت ترعى مكتسبات الدول والشعوب لأكثر من نصف قرن .

لقد شهد أواخر القرن العشرين تراجعاً ملحوظاً في حدة الخلاف بين الدول الكبرى التي كانت تعيق بناء وتفعيل أطر وآليات التعاون الدولي في مجال مكافحة الإرهاب . وقد تبع ذلك التراجع تقارب فكري حول تصنيف الأنشطة الإرهابية وتحديد مواصفات الإرهابيين . وقد بلغ التقارب مداه بعد أحداث الحادي عشر من سبتمبر ٢٠٠١م ، بإجماع المجتمع الدولي على إدانة تلك الأحداث واعتمادها نموذجاً متطوراً للجرم الإرهابي الذي يستحق أشد العقوبات . وقد ذهبت معظم دول العالم أبعد من ذلك - عن قصد أو جهل - بتحديد مواصفاتها ونوع العقوبة التي ينبغي تطبيقها على مرتكب الجريمة الإرهابية أو مَنْ يدعم أو يساعد أو يوفر الملاذ الآمن ، أو يمنح الوثائق الثبوتية وحرية السفر والتنقل للإرهابيين . وبلغت تلك العقوبة التي أجمع عليها معظم دول العالم المتقدم الحجم الذي شاهدناه عام ٢٠٠١م على الساحة الأفغانية وغيرها من الدول . ولكن سرعان ما تتآكل مثل تلك الاتفاقيات والإجماع الدولي عندما تصطدم الحقائق بمصالح الدول وأطماع الهيمنة ، في غياب المثل والمعتقدات الراسخة الملزمة للشعوب والدول .

يشهد العالم اليوم مقدمات لتجدد الخلافات بين الدول الكبرى قد تعيد المجتمع الدولي إلى شكل من أشكال التكتلات الإقليمية المتصارعة التي تدفع إلى الإرهاب ، من خلال إحياء البؤر الجامدة للمشكلات السياسية والاجتماعية في كثير من أنحاء العالم . وعليه ، يبدو أن البحث عن إجماع دولي حول

ظاهرة الإرهاب أمر بعيد المنال ، ولا ينبغي الركون إليه وانتظار الأجل المجهول الذي يتحقق فيه الإجماع الدولي . ولعل في التعاون الإقليمي والاتفاقيات الثنائية ما يحقق قدرًا من الأُطر والآليات الفاعلة متى جرى التركيز عليها .

ب - حقيقة صدام الحضارات

يتردد المعتدلون والمتفائلون في الشرق والغرب من الاعتراف بحقيقة ماثلة أمامنا ، هي صدام الحضارات والصراع التاريخي بين الأديان الرئيسة : الإسلام ، والمسيحية واليهودية . ذلك الصراع الذي بلوره صموئيل هنتنغتون عام ١٩٩٦ موضحًا أسبابه في الآتي :

- مفهوم الإسلام كمنهج للحياة يوحد الدين والسياسة : على عكس المفهوم المسيحي الذي يفصل الدين عن السياسة .
- التشابه بين الإسلام والمسيحية من حيث اعتقاد كل منهما بأنه الإيمان الحقيقي والذي يجب أن يعتنقه جميع الناس .
- التزام كل دين بتحويل الناس إلى الإيمان برسالته .
- ثقافة الجهاد كواجب ديني في الإسلام مقابل ثقافة الصليب في المسيحية ، عاملان راسخان يصعب تجاوزهما كعبادات دينية .
- اتجاه دول الغرب المسيحي نحو الهيمنة على الدول الإسلامية ومواردها الطبيعية بفضل ما لديها من القدرات العسكرية والتقنيات المتطورة^(١) .
- غياب فرص التسامح الديني في ظل المتغيرات السياسية .

(١) صدام الحضارات - وإعادة بناء النظام العالمي - صموئيل هنتنغتون ، ترجمة مالك عبيد أبو شهيوه ومحمود خلف ، مصراته : الدار الجماهيرية للنشر والتوزيع ١٩٩٩ م ، ص ٣٧٤ .

سوف يظل هذا الصراع بين الأديان عنصراً هاماً وراسخاً من العناصر المؤثرة على ظاهرة الإرهاب والعنف والكراهية بين معتنقي الديانات السماوية لتوفر مرجعيات منزلة لن يجرواً أحد على تعديلها وسوف تختلف الآراء حول تفسير تلك المرجعيات على مرّ الأزمان . وقد تتراوح المواقف بين التشدد والتساهل . وهنا يبرز أهمية التعاون الدولي في تطوير قواعد القانون الدولي بما يكفل الحريات الدينية وفق حدود جغرافية . إن مسألة التسامح الديني وتجديد أصول الأديان وجعلها ملائمة لكل زمان تتطلب من ذوي الشأن الاجتهاد والإبداع .

ج - مسألة التدخل الأجنبي

إن عدم التدخل الأجنبي في الشؤون الداخلية للدول ذات السيادة مبدأ مستقر في العلاقات الدولية . ولكن أصبح من الممكن السماح بالتدخل لأسباب إنسانية متى فشلت السلطات الوطنية في تفاذي المشاكل الداخلية كما حدث في بعض البلدان الأفريقية . وتبرز الآن مسألة مدى مشروعية التدخل الأجنبي بقصد محاربة الإرهاب ، كما حدث في أفغانستان ، أو عندما يقتضي الأمر القيام بمشاركة أجهزة أجنبية في التحقيقات التي تجريها أجهزة الدولة التي وقع فيها الحدث الإرهابي . والسؤال الذي يُطرح هنا هو ، هل يكون التدخل تحت مظلة الشرعية الدولية ، أم هي مسألة تتصل بالمصالح الخاصة للدولة أو مجموعة الدول المتضررة من الحدث الإرهابي .

إن انتشار الإرهاب في دولة من الدول لا ينبغي أن ينظر إليه كشأن داخلي ، فالنظرة الموضوعية للحدث الإرهابي تقودنا إلى ضرورة أن تتقدم الدولة التي تعاني من الخطر الإرهابي إلى المجتمع الدولي طالبة المشاركة

في علاج الظاهرة قبل أن تبادر الجهات الأجنبية بالتدخل . إن انتشار الإرهاب أو سيطرة العناصر الإرهابية على دولة معينة يعني في حد ذاته اعتداءً على سيادة تلك الدولة ، لذا من الأولى أن تلجأ الدولة نفسها إلى الشرعية الدولية ، للاستعانة بها .

د - مسألة حق تقرير المصير والإرهاب

يعتقد البعض أن مبدأ حق تقرير المصير الذي كفله ميثاق الأمم المتحدة وتعهدت به الدول العظمى بعد الحرب العالمية الثانية سند قانوني يبرر الكفاح المسلح والنضال ضد الاستعمار والاحتلال الأجنبي . وقد أدى هذا الاعتقاد إلى ميل البعض نحو مساندة الشعوب والأقليات التي تناضل من أجل الحرية والاستقلال حتى ولو جنحت تلك الفئة إلى ممارسة العمل الإرهابي ضد المحتل . لقد ظل مبدأ حق تقرير المصير منذ إعلانه واعتماده في ميثاق الأمم المتحدة عام ١٩٤٢م مثيراً للجدل بين الفقهاء والساسة من حيث النصوص الواردة بشأنه في المواثيق الدولية وما أحيط بتلك النصوص من غموض . استندت بعض الحركات السياسية على مبدأ حق تقرير المصير كمبرر للنضال والكفاح المسلح ضد الاستعمار والاحتلال الأجنبي^(١) . وما زال الاستناد على هذا المبدأ كمبرر للعمليات الفدائية واستعمال العنف ضد المدنيين يشكل معضلة أمام سياسات مكافحة الإرهاب رغم انحساره في أماكن محدودة . بالرجوع إلى المواثيق والأعراف الدولية التي يستند عليها مبدأ حق تقرير المصير نجد النصوص الأساسية التالية في سياق تحديد أهداف الأمم المتحدة ، إذ جاءت المادة الأولى ، الفقرة الثانية من ميثاق الأمم المتحدة كما يلي :

(1)E .Chadwick, Self-Determination, Terrorism and The International Humanitarian Law of Armed Conflict, The Hague, 1996 .

«إنماء العلاقات الودية بين الأمم على أساس احترام مبدأ المساواة في الحقوق بين الشعوب وحق تقريرها لمصيرها ، واتخاذ التدابير الأخرى المناسبة لتعزيز السلم العام» .

وواضح من هذا النص أن احترام مبدأ المساواة في الحقوق بين الشعوب وحقها في تقرير مصيرها هو أساس إنماء العلاقات الودية بين الأمم ، الشيء الذي يعد هدفاً من أهداف المنظمة الدولية . فالنص لا يتبنى حق تقرير المصير كغاية أو مطلب جوهري بل يعتبر المساواة فيه وسيلة لإنماء العلاقات الودية بين الأمم .

ورغم هذه الصياغة الغامضة الواردة في ميثاق الأمم المتحدة بشأن مبدأ حق تقرير المصير ، جاءت المادة الثانية من الميثاق بنصوص تكاد تمحو كل أثر كان من الممكن أن يترتب بموجب المادة الأولى (الفقرة الثانية) من هذا الميثاق ومن تلك النصوص ما يلي :

«المادة الثانية ، تعمل الهيئة وأعضاؤها لبلوغ الأهداف المبينة في المادة الأولى وفق المبادئ التالية :

- ١- تقوم الهيئة على مبدأ المساواة في السيادة بين أعضائها .
- ٢- لأجل أن يضمن جميع الأعضاء الحقوق والمنافع الناجمة عن العضوية يقومون في حسن نية بالوفاء بالالتزامات التي تعهدوا بها بموجب هذا الميثاق كافة .
- ٣- يحسم جميع أعضاء الهيئة نزاعاتهم الدولية بالطرق السلمية بحيث لا يعرضون السلم والأمن والعدل الدولي للخطر .
- ٤- يمتنع جميع أعضاء الهيئة عن التهديد باستخدام القوة في علاقاتهم

الدولية، أو استعمالها للقضاء على الوحدة الوطنية أو الاستقلال السياسي لأية دول أو بأي أسلوب لا يناسب أهداف الأمم المتحدة.

٥- يقدم جميع الأعضاء كل ما في وسعهم من عون للأمم المتحدة في أي عمل تتخذه استناداً إلى هذا الميثاق، ويمتنعون عن مساعدة أية دولة تتخذ الأمم المتحدة إزاءها إجراء من إجراءات المنع أو الردع.

٦- تعمل الهيئة على أن تسلك الدول غير الأعضاء فيها سبباً هذه المبادئ بحسب ما تقتضيه ضرورة حفظ السلم والأمن الدولي.

٧- ليس في هذا الميثاق ما يبيح للأمم المتحدة أن تتدخل في كل ما يُعد من صميم السيادة الداخلية لإحدى الدول، وليس فيه ما يقتضي الأعضاء أن يرفعوا مثل هذه المسائل لحلها وفق أحكام هذا الميثاق، غير أن هذا المبدأ لا يخل بتنفيذ تدابير الردع الواردة في الفصل السابع.

عليه، يبدو من الضروري تبيان هذه الحقيقة بقرار تتعهد به الجمعية العامة للأمم المتحدة يوضح ما هو مفهوم حق تقرير المصير وما مدى مشروعية حق النضال المسلح لتحقيق هذا المبدأ، خاصة ومواثيق الأمم المتحدة واضحة في هذا المجال، وهي لا تسمح بأي شكل من الأشكال باستعمال القوة أو التدخل في شئون الدول الداخلية لتحقيق هذا المبدأ. كما أن المادة الثانية من ميثاق الأمم المتحدة وضعت ضوابط واضحة لتحقيق الأهداف المبينة في المادة الأولى من الميثاق.

هـ- مسؤولية الدول تجاه رعاياها

أصبحت دول العالم اليوم أكثر تقارباً وانسجاماً حول مفهومها للإرهاب، وقد توحدت الرؤى بين القوى العظمى التي أصبحت تعاني من مخاطر الإرهاب داخل أراضيها. لذا نلاحظ اليوم إجماع دول العالم

على إدانة الإرهاب والجرائم الإرهابية بصورها وأشكالها التي أصبحت مألوفة وواضحة. في أعقاب كل عملية إرهابية تقع في أي جزء من العالم تعلن الحكومات إدانتها للإرهاب وتؤكد تعاطفها مع ذوي ضحايا الإرهاب. والسؤال الذي يطرح في هذا السياق، هل يكفي إعلان إدانة الإرهاب من قبل الدولة الإرهابية؟ وبمعنى آخر أليست الدول مسئولة عن أفعال رعاياها في داخل أو خارج إقليمها؟

من المؤكد أن الأفراد الذين يرتكبون الجرائم الإرهابية ينتمون إلى إحدى دول العالم، ولدوا وترعرعوا فيها، حملوا جنسيتها وتحركوا بوثائقها الثبوتية، وربما وجدوا دعماً للسفر أو الإقامة في الدول التي ارتكبوا فيها الجريمة الإرهابية. لا شك أن للدول دوراً مباشراً أو غير مباشر، في انفلات بعض أبنائها وانحرافهم أو انجرافهم في تيارات فكرية هدامة تقوِّدهم في النهاية إلى الانضمام لمنظمات إرهابية أو جماعات خارجة عن القانون. قد لا يكون دور الدولة في انفلات قلة من رعاياها مقصوداً، بيد أن التصرف بإهمال أو طيش تجاه رعاياها لدرجة تبلغ تورطهم في جرائم إرهابية بالحجم الذي نشاهده اليوم يقتضي المراجعة والبحث حول الأسباب والعوامل التي دفعت تلك الفئات إلى الانحراف والخروج على القانون والانخراط في المنظمات الإرهابية؟ ما مدى صحة إلقاء مسؤولية هذا الانحراف على النظم السياسية والاقتصادية والاجتماعية والتعليمية السائدة؟ وما مدى مسؤولية الدول عن أخطاء وجرائم رعاياها؟

لا شك أن هنالك ضرورة لبلورة نظرية جديدة تقول بمسؤولية الدول عن الجرائم الإرهابية التي ترتكب بواسطة رعاياها أو مَنْ يحملون جنسيتها سواءً كان ذلك داخل حدودها الإقليمية أو خارجها. تولي الدول اهتماماً

بالغاً بمصالح رعاياها خارج حدودها وتلزم غيرها من الدول على التعاون معها في خدمة رعاياها . وتنص الدول في الوثائق الثبوتية ووثائق السفر التي تصدرها على مطالبة الدول الأخرى على تسهيل حركة من يحملون تلك الوثائق . إن رعاية مصالح أية دولة في خارج حدودها تأخذ الأولوية القصوى ، ويؤكد ذلك انتشار السفارات والبعثات الدبلوماسية في جميع أنحاء العالم . ومتى انقطعت العلاقات الدبلوماسية بين دولة وأخرى تظل متابعة تلك المصالح من خلال البعثات الدبلوماسية التي تيب عنها .

وبمثل هذا القدر من رعاية المصالح الوطنية خارج الحدود ينبغي أن تتحمل الدول المسؤولية عن الأضرار المادية والبشرية التي يتسبب فيها من يحملون جنسيتها .

قد يرى البعض الغرابة في هذا الطرح ، إلا أننا نرى في ذلك مدخلاً لتعزيز التعاون الدولي القائم على المصالح المشتركة والحقوق والواجبات المتبادلة . إن مساءلة الدول عن أخطاء رعاياها في جرائم الإرهاب وغيرها من السلوكيات الأكثر خطورة مثل التداول أو الاتجار في أسلحة الدمار الشامل ومعلوماتها وتقنياتها ضرورة ملحة . إن مساءلة الدول وإلزامها بضمان حسن سيرة وسلوك رعاياها خارج الحدود يكفل للدول حق ممارسة بعض القيود على حركة رعاياها ، ولا ينبغي أن ينظر لذلك اعتداء على الحريات طالما كانت مواجهة الإرهاب هدفاً .

لم نطرح نظرية مسؤولية الدول من زاوية المسؤولية عن أعمال رعايا الدول فحسب ولكن هنالك زاوية أخرى من المسؤولية وهي حقيقة أنه لا توجد جريمة أو منظمة إرهابية دون أن تسندها دولة بطريقة مباشرة أو غير مباشرة والحقائق حول هذا الارتباط العضوي والروحي بين الدولة

والإرهاب كثيرة ومتنوعة^(١). وليس من السهل إثبات علاقة كل منظمة إرهابية أو حدث إرهابي بدولة من دول العالم ولكن لدينا من الأدلة والاعترافات ما يشير إلى أن المنظمات الإرهابية تكتسب القوة والثقة بالنفس والطمأنينة بأقل إيماءة أو ضوء أخضر أو عبارة تأييد أو معلومة يسربها أحد المسؤولين.

وأمامنا العديد من مثل هذه المؤشرات واضحة في وسائط الإعلام ناهيك عن الاتصالات السرية والاستخباراتية التي تجمع بين الدول والمنظمات الإرهابية. وأكثر ما يؤكد مسؤولية الدول عن الإرهاب تمكينها المنظمات الإرهابية من الحصول على الأسلحة والمتفجرات. فالأسلحة والمتفجرات لها قوانين تنظمها من حيث تصنيعها وحيازتها والاتجار فيها. ولا توجد منظمة إرهابية تملك مصانع للأسلحة والمتفجرات، وإن حدث ذلك فلا يمكن إقامة تلك المصانع إلا على أراضي دولة من دول العالم.

٢. ٥ صيغة أطر التعاون الدولي المنشود

إن التعاون الدولي المنشود لمواجهة الإرهاب له مفهومه وإطاره الخاص ومتطلباته المتميزة. إن التعاون الدولي المطلوب لمواجهة الظاهرة الإرهابية لا يقوم كلية على قنوات السلك الدبلوماسي، بل ينبغي فتح قنوات أمنية وشرطية مستحدثة تعمل على تنفيذ القانون بعيداً عن لغة المجاملات الدبلوماسية. ويقتضي بناء قنوات أمنية وشرطية دولية توفر التالي:

١- إعلافاً دولياً قوياً وأكثر وضوحاً ودقة يتم صياغته بشكل يخاطب مباشرة

(١) تيري ميسان، الخديعة المرعبة، ترجمة سوزان قازان ومايا سلمان، دمشق: دار كنعان للنشر ٢٠٠١.

المسائل الجوهرية ذات العلاقة بالعمليات الإرهابية ، المنظمات الإرهابية بهياكلها وأنشطتها ، تمويل المنظمات الإرهابية ، تزويد الإرهابيين بالأسلحة والوثائق الثبوتية ، تداول المعلومات والتقانة .

٢- وضع قانون نموذجي للإجراءات الجنائية الخاصة بالجرائم الإرهابية يتضمن إجراءات وسلطات أجهزة تنفيذ القانون ، كيفية التعامل مع المتهمين والمشتبه فيهم ، نطاق دائرة اختصاص رجال الشرطة والأمن وقنوات تبادل المعلومات ، على أن يصاحب اعتماد القانون النموذجي قرارات دولية تلزم الدول الأعضاء على إصدار قوانين وطنية مماثلة .

٣- إعطاء الأولوية للوقاية من الجرائم الإرهابية بدلاً من التركيز على الإجراءات القضائية اللاحقة للحدث الإرهابي ، خاصة وقد أصبحت العمليات الإرهابية بالغة الخطورة ، ولا تترك وراءها أثراً للجنة الذين يقتلون أنفسهم ضمن ضحايا العملية الإرهابية . ولفداحة خسائر العمليات الإرهابية والتي قد تتضاعف مستقبلاً عند استخدام أسلحة الدمار الشامل ، قد لا تشكل الإجراءات اللاحقة للحدث ردعاً أو تعويضاً .

إن التركيز على الوقاية يتطلب إنشاء قواعد بيانات لجمع وتحليل المعلومات ذات العلاقة بالمنظمات الإرهابية ومتابعة المستجدات ورصد التحركات بالقدر الذي يمكن جميع الأجهزة الأمنية الدولية المتعاونة من الدخول على قواعد البيانات للاطلاع والتغذية واتخاذ الإجراءات المنعوية والتدابير الوقائية .

٤- تفعيل دور الشعوب في مكافحة الإرهاب ، باستقطاب مشاركة جميع أعضاء المجتمع وتحقيق التصالح بين أجهزة العدالة الجنائية والجمهور بالقدر الذي يحقق تبادل المعلومات .

- تصور مقترح لأطر وآليات التعاون الدولي في مكافحة الإرهاب:

يعتمد التصور المقترح لإحياء وتعزيز دور التعاون الدولي في مكافحة الإرهاب على أطر وآليات قائمة على المستوى الدولي والوطني ، يتم إحيائها لتعمل بأسلوب جديد وسلطات جديدة على دائرة اختصاص دولي افتراضي . كما ينشئ التصور أجهزة أخرى أكثر قوة وقدرة على الحركة مثل مكاتب ضباط الارتباط الخاصة بمكافحة الإرهاب تنشئها كل دولة في الدول الأخرى وفق اتفاقيات واضحة تسمح لهذه المكاتب بالعمل في الدولة الأجنبية لمتابعة حركة رعاياها وسلوكياتهم المنحرفة أو المشبوهة .

يتكون التصور من عناصر هامة هي :

- منظمات حكومية تعمل الآن على نطاق دولي وهي :

- منظمة الشرطة الجنائية الدولية INTERPOL .

- فرع الأمم المتحدة لمكافحة الإرهاب TPB بعد تأهيله ودعمه .

- مكاتب ضباط الارتباط .

- اللجنة الدولية لمتابعة حركة أموال المنظمات الإرهابية وأنشطتها التجارية .

- أجهزة الشرطة والأمن ونظم العدالة الجنائية الوطنية ؛ المكونة من قوات الشرطة ، قوات الأمن ، الشرطة المجتمعية ، القضاء ، النيابة العامة ، المؤسسات العقابية ، المنظمات الطوعية واللجنة الوطنية لمتابعة حركة أموال المنظمات الإرهابية وأنشطتها التجارية .

وتعمل هذه الأجهزة على النطاق الدولي والوطني بموجب

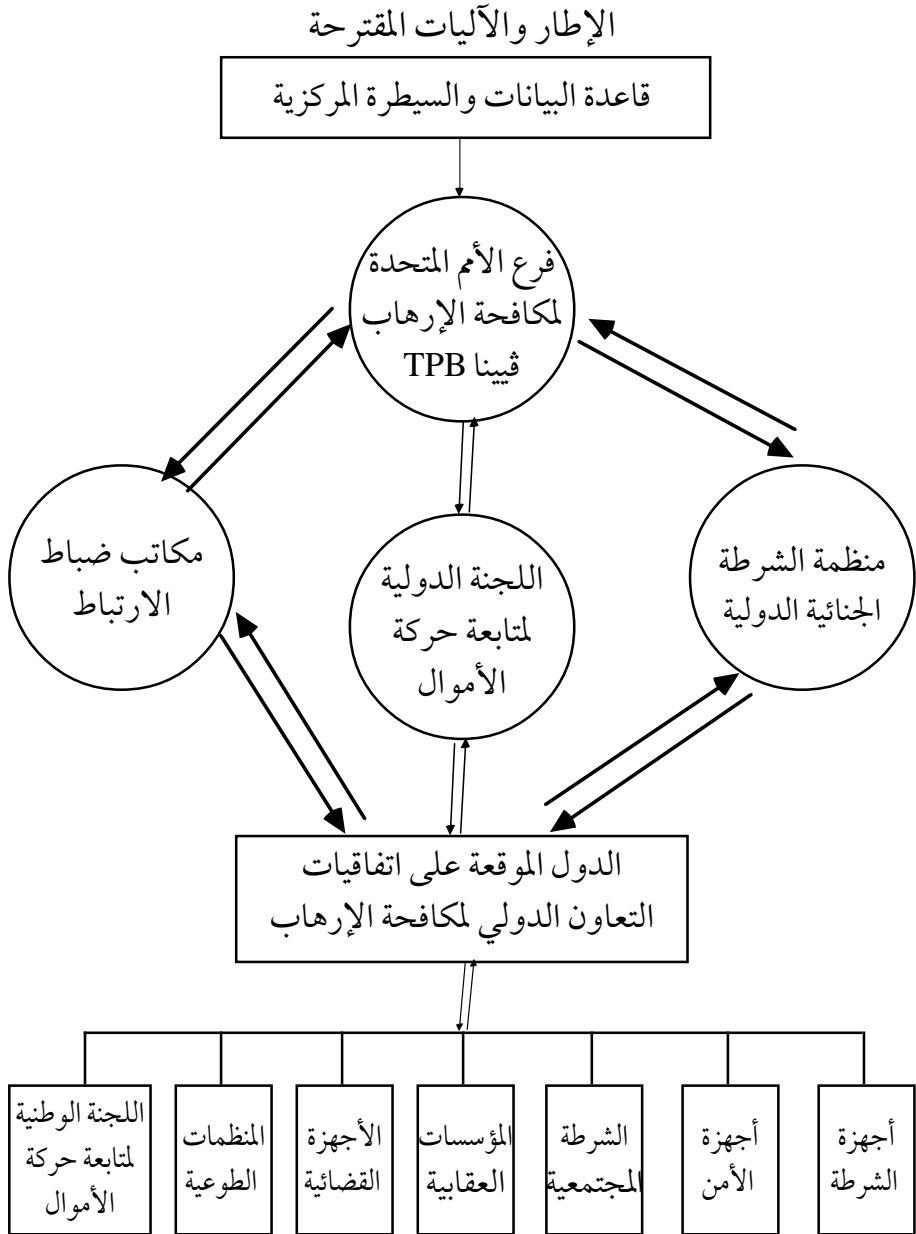
اختصاصات وسلطات يتفق عليها ، في مساقات أربعة هي :

المساق الأول: مساق المعلومات وهي القاعدة التي يقوم عليها هذا التصور . ويعتمد نجاح النظام المعلوماتي الأمني على الكفاءة والمصدقية والثقة المتبادلة بين أطراف المنظومة الدولية المقترحة . ويتطلب ذلك في المقام الأول بناء قاعدة بيانات مركزية تكفل السرية .

المساق الثاني: إجراءات التعاون من حيث الشكل والمضمون ، ويقضي ذلك صياغة تشريع دولي نموذجي تعتمده الدول الأعضاء ضمن تشريعاتها الوطنية .

المساق الثالث: تبادل الخبرات والتقنيات الحديثة من خلال عمل جماعي تساهم فيه الدول الأعضاء .

المساق الرابع: تأهيل الأجهزة المقترحة في هذا التصور والعمل على تدريب أعضائها بصفة مستمرة ووضع برامج تمكنهم من الاتصال والتعارف والتفاهم حول الأهداف الأمنية المشتركة .



الرمز:

↔ = التداخل ، المصدقية والثقة في تبادل المعلومات والإجراءات التنفيذية - دائرة الاختصاص الافتراضي -

٣ . الخاتمة

نخلص مما تقدم إلى الملاحظات والتوصيات التالية :

٣ .١ الملاحظات

- ١- وجدت مشكلة الإرهاب حظها الوافر من الدراسات والبحوث النظرية دون أن تترجم على الواقع العملي .
- ٢- وجدت مشكلة الإرهاب حظها الوافر من جهود التعاون الدولي والإقليمي المتمثل في المؤتمرات الدولية والإقليمية واللقاءات العلمية التي امتدت عبر العقود الثلاثة المنصرمة على مختلف المستويات .
- ٣- وجدت مشكلة الإرهاب حظها الوافر من الاتفاقيات والمعاهدات الدولية والإقليمية التي أُعدت عبر العقود الثلاثة المنصرمة علاوة على القرارات والتوجيهات والملاحظات التي صدرت عن الجمعية العامة للأمم المتحدة ومجلس الأمن والمنظمات الإقليمية .
- ٤- افتقدت جهود التعاون الدولي والإقليمي المصدقية وأخذت طابع المجاملات الدبلوماسية الشيء الذي أقعد آلياتها وأعاق بلورة الكم الهائل من المواثيق الدولية على الواقع العملي .
- ٥- عمدت الدول بمختلف اتجاهاتها إلى استثمار ظاهرة الإرهاب لخدمة أغراضها السياسية ، الشيء الذي قاد محاولات التصدي وخطط المكافحة إلى دروب السياسة المتقلبة بدلاً من اعتماد الأساليب القانونية المعمول بها لمواجهة الظواهر الإجرامية .
- ٦- أسهمت الدول بمختلف اتجاهاتها في انتشار ظاهرة الإرهاب منذ أن كانت في مهدها وذلك عن طريق دعمها لبعض الأفكار الهدامة ، سوء تقديرها

لمخاطر الإرهاب ، تزويدها المنظمات الإرهابية بالمال والعتاد والأرض عن قصد أو إهمال . حدث ذلك رغم اعتماد تلك الدول كافة المواثيق الدولية التي صدرت لمواجهة الإرهاب .

٣. ٢ التوصيات:

١- اعتبار الجريمة الإرهابية ظاهرة اجتماعية يكون التعامل معها بواسطة الأجهزة الشرطة والأمنية ونظم العدالة الجنائية ، إذ أن مواجهتها بالتدخلات السياسية تضاعف من مخاطرها وتحقق الأهداف الدعائية للمنظمات الإرهابية .

٢- اعتماد تصور متكامل للتعاون الدولي تدعمه تشريعات دولية ووطنية تحقق حرية الحركة وتبادل المعلومات والإجراءات والتدابير الوقائية بين الأجهزة الشرطة في إطار دائرة اختصاص دولي افتراضي .

٣- إصدار إعلان دولي يتضمن قواعد موضوعية وشكلية تركز على تجريم الظاهرة الإرهابية بمختلف عناصرها ومقوماتها ، وتُفصّل الإجراءات الشكلية التي تتخذ على المستويات الدولية الإقليمية للتدخل والتصدي لأنشطة المنظمات الإرهابية في مهدها .

المراجع

أولاً: المراجع العربية:

- تيري ميسان ، الحقيقة المرعبة ، ترجمة سوزان قازان ومايا سلمان ، دمشق : دار كنعان للنشر ٢٠٠١ م .
- حلمي . نبيل أحمد ، الإرهاب الدولي وفقاً للسياسة الجنائية الدولية ، الرياض ، المركز العربي للدراسات الأمنية والتدريب ، ١٩٨٨ م .
- الحضيري . محسن ، علم تحقيق المستحيل انطلاقاً من الممكن . القاهرة : مكتبة الأنجلو المصرية ، ١٩٨٦ م .
- عيد . محمد فتحي ، واقع الإرهاب في الوطن العربي ، الرياض : أكاديمية نايف للعلوم الأمنية ، ١٩٩٩ م .
- عز الدين . أحمد جلال ، الإرهاب الدولي وانعكاساته على الأمن القومي ، رسالة دكتوراه ، أكاديمية ناصر العسكرية العليا ، القاهرة ١٩٨٤ م .
- لطفي . عبد الحميد ، علم الاجتماع ، القاهرة : دار النهضة العربية ، ١٩٧٧ م .
- مؤتمر الأمم المتحدة الثامن لمنع الجريمة ومعاملة المذنبين ، تقرير الأمانة العامة ، ١٩٩٠ م . رقم A/Conf . ٢٨ / ١٤٤ .
- ميثاق الأمم المتحدة .
- الاتفاقية العربية لمكافحة الإرهاب لسنة ١٩٩٨ م .

ثانياً: المراجع الأجنبية:

Alfred L. Rubin, International Terrorism and International Law, N.Y.: Joan Jay Press, 1977 .

Antony Burton, Urban Terrorism, London: Leo Cooper, 1983 .

Brian Jenkins, Children held Hostage: When No Policy May be the Best Policy “Los Angles Times, (1988, 25th. Dec .).

E .Chadwick, Self-Determination, Terrorism and The International Humanitarian Law of Armed Conflict, The Hague: Boston Mass, 1996.

Henry H. Han, Terrorism & Political Violence: Limits & Possibilities of Legal Control, New York: 1993 .

Gayle Rivers, The War Against Terrorists - How To Win, New York: Stein & Publishers, 1986 .

John D. Elliot Contemporary Terrorism and the Police Response “The Police Chief. Vol. XLV, No.2. Feb. , 1978 .

Karras C.L., The Negotiation Game, N.Y, Garwell Publishing Co. , 1970 .

Maxwell Taylor, The Fanatics, London: Brassely_s, 1991 .

Maxwell Taylor, Terrorist Lives, London: Brassely’s, 1991 .

Maxwell Taylor, The Fanatics: A Behavioral Approach to Political Violence, London: Brassey_s, 1991 .

Maxwell Taylor and John Horgan, The Future of Terrorism, London: Franks cass, 2000 .

Mahmood Sherif Bassiouni, United Nations‘ Interregional Meetings of Experts in Vienna, 1988 .

Mohamed El Amin Elbushra, “Terrorists and Hostage taking

in The Criminal Justice System“, Penal Law Journal, Kodon-Sha, Tokyo, 1989.

Mohamed Aziz Shukri, International Terrorism-A Legal Critique, Vermont: Amana Books, 1991 .

Rex A Hudson, “Dealing with International Hostage _ Taking - Alternatives to Reactive Counter Terrorist Assaults“ in Terrorist, vol. No. 22, London Crane Russak, 1983 .

Robert Kupperman, Final Warning Adverting Disaster in The New Age of Terrorism, New York: Doubleday, 1989 .

United States Department of State, Patterns of Global Terrorism, Report issued in 1997.