

صعوبات تعريف الإرهاب في القانون الدولي والتي تعيق مكافحته بفعالية

نورة سحري

طالبة دكتوراه علوم/ جامعة وهران 2 محمد بن أحمد

تاريخ الإستلام: 2018/10/13 تاريخ القبول: 2019/02/23 تاريخ النشر: 2019/03/17

ملخص:

يعد مفهوم الإرهاب أكثر المفاهيم القانونية إثارة للجدل على المستوى الدولي. لا يوجد إلى حد الآن إجماع على تعريف واحد، ولقد صعبت نقاط الاختلاف بين الدول الغربية ودول الجنوب من مهمة التوصل إلى اتفاق بهذا الشأن. أثر هذا الفراغ القانوني ولا يزال على فعالية مكافحة الإرهاب، كما ساهم في حدوث انحرافات خطيرة تهدد السلم والأمن الدوليين.

الكلمات المفتاحية: الإرهاب؛ نضالات التحرر الوطني؛ إرهاب الدولة؛ الحرب على الإرهاب؛ الإسلام.

Abstract :

The concept of terrorism is the most controversial legal concepts at the international level. There is still no consensus on a single definition. Disagreements between Western and Southern countries have made it difficult to reach agreement in this regard. This legal vacuum has affected the efficiency of the fight against terrorism; it also contributed to serious deviations that threaten international peace and security.

Keywords: Terrorism; The struggles of national liberation; State terrorism; The war on terror; Islam.

مقدمة:

يستخدم عدد كبير من الصكوك الدولية مفهوم الإرهاب دون تعريفه، بحيث أننا لا نعرف معناه لغياب تعريف دولي واضح ودقيق. وفي حين تعتقد بعض الدول أن القانون الدولي يمكن أن يستغني عن هذا التعريف، تدرك الجمعية العامة للأمم المتحدة بأن فعالية مكافحة الإرهاب سيجري تعزيزها بوضع تعريف مقبول عموماً. إن استخدام هذا المفهوم في ظل غياب تعريف، يحكم على القاعدة القانونية بالبقاء في المجال الذي تم الإدلاء بها فيه.¹

أكد فريق الشخصيات رفيع المستوى المكلف بدراسة التهديدات، التحديات والتغييرات في نتائجه، أن تعريف الإرهاب ليس مسألة قانونية، ولكن سياسية. وأنه من وجهة النظر القانونية، فإن كل أشكال الإرهاب تقريباً محظورة بأحد الاتفاقيات الدولية لمكافحة الإرهاب، القانون الدولي العرفي، اتفاقيات جنيف أو نظام روما.²

تعرف المادة 2 من الاتفاقية الدولية لقمع تمويل الإرهاب لعام 1999 الإرهاب، تم التوصل إلى إجماع صغير بشأنه بين تلك الدول التي من جهة، تميز الكفاح المسلح ضد الاحتلال الأجنبي عن الإرهاب، وتصف "بإرهاب الدولة" القمع الذي تمارسه بعض الحكومات ضد هذا الكفاح المسلح، ومن جهة أخرى، الدول التي ترفض هذا التمييز.³ ما عدا هذه الاتفاقية، فإن الاتفاقيات العالمية الأخرى بشأن الإرهاب لم تتضمن أي تعريف له وتحاشت الخوض في المسألة مفضلة النص على بعض الأعمال التي تستوجب التجريم.

¹ - Jean-Christophe Martin, les règles internationales relatives à la lutte contre le terrorisme (Bruxelles, Bruylant, 2006), p.33.

² - Adriano Mendy, « La lutte contre le terrorisme en droit international », Thèse pour obtenir le grade de Docteur de l'Université de Reims Champagne-Ardenne, Faculté de droit et de science politique, Sous la direction de Mr. Jean-Pierre Colin, p.73.

³ - M. Kevin Constant Katouya, « Réflexions sur les instruments de droit pénal international et européen de lutte contre le terrorisme », Thèse En vue de l'obtention du grade de Docteur en Droit, Université Nancy 2, Faculté de Droit, Sciences économiques et Gestion, Sous la direction de : M. François Fourment, p. 9.

ورغم أن بعض الاتفاقيات الإقليمية تتضمن تعريفا عاما للإرهاب، فإن هيئات الأمم المتحدة التي تسلمت هذه المهمة فشلت إلى الآن في الوصول إلى اتفاق عليه. شكلت الجمعية العامة للأمم المتحدة عام 1996 لجنة مخصصة لدعم جهود اللجنة السادسة من أجل صياغة معاهدات جديدة لمناهضة الإرهاب. ومنذ عام 2005 أصبحت اللجنة تركز حصرا على صياغة اتفاقية شاملة لمكافحة الإرهاب، إلا أن الاتفاق على تعريف مقبول عالميا لمصطلح الإرهاب لا يزال صعبا.¹ إن التعريف المنصوص عليه في المادة 2 من مشروع الاتفاقية الشاملة وقاعدة أسبقية الاتفاقية على المعاهدات السابقة لها المنصوص عليها في المادة 2 مكرر لا يلقيان بالضرورة إجماعا بالرغم من التوافق المحقق مؤخرا لكن يبقى ضعيفا. كما أن غياب توافق - باستثناء إفراغ الاتفاقية من مضمونها - على الأحكام المتعلقة بتسليم المجرمين يرهن مستقبل مشروع الاتفاقية وافتتاح هذا الصك لتوقيع الدول.²

حالت بعض نقاط الاختلاف بشأن هذا التعريف دون التوصل إلى إجماع بهذا الشأن، واعتماد مشروع الاتفاقية. وهذا ما أثر سلبا على فعالية مكافحة الإرهاب. يدعونا هذا إلى طرح بعض التساؤلات التي ستكون موضوع بحثنا: ما هي الصعوبات التي تحول دون التوصل إلى وضع تعريف واضح ومعروف للإرهاب؟ ثم ما هي آثار غياب هذا التعريف؟ سنعمل من خلال بحثنا هذا على دراسة هذه الإشكاليات والإجابة عليها.

¹ - دانيال أودونيل، "المعاهدات الدولية لمناهضة الإرهاب واستخدام الإرهاب أثناء النزاعات المسلحة ومن قبل القوات المسلحة"، مختارات من المجلة الدولية للصليب الأحمر، المجلد 88 - العدد 864 - (ديسمبر/ كانون الأول 2006)، ص221. أنشأت الجمعية العامة للجنة المخصصة بموجب الإعلان 210/51 ل 17 ديسمبر 1996.

² -Ludovic Hennebel et Gregory Lewkowicz, « Le problème de la définition du terrorisme », (www.philodroit.be/.../pdf/Lewkowicz), pp. 25-26.

أولاً: صعوبات التوصل إلى اتفاق بشأن تعريف الإرهاب

تشير التقارير الصادرة حديثاً عن اللجنة المخصصة إلى اختلاف في الرأي فيما يتعلق بالمادة 18 التي تحول دون اعتماد مشروع الاتفاقية، وبالتحديد بفقرتين منها تتناولان العلاقة بين الاتفاقية والقانون الدولي، ولاسيما القانون الدولي الإنساني. وتنظر اللجنة الآن في صياغتين لهذه المادة، الأولى مسودة أعدها فريق من "أصدقاء الرئيس"، والثانية صياغة بديلة اقترحتها الدول المنتمة إلى منظمة المؤتمر الإسلامي. وتتضمن كل من الصياغتين المقترحتين أربع فقرات نجد الفقرتين الأولى والأخيرة منها متطابقتين. تستثني الفقرتان الأخريان الثانية والثالثة من نطاق تطبيق الاتفاقية المستقبلية الأعمال التي تنظمها قواعد القانون الدولي الإنساني وأنشطة أخرى تضطلع بها القوات المسلحة للدولة، وهي مماثلة لبنود الاستثناء الواردة في اتفاقية قمع الهجمات الإرهابية بالقنابل واتفاقية قمع أعمال الإرهاب النووي. وعلى الرغم من وصف هذه المخاوف على أنها ذات صلة بتعريف الإرهاب، فإنها على الصعيد العملي تتعلق بصياغة بنود الاستثناء في مشروع الاتفاقية أكثر من تعلقها بصياغة التعريف في حد ذاته،¹ أي ما لا يعد إرهاباً، تعريفه السلبي.²

انطلاقاً من مشروع هذه الاتفاقية نستخلص أن أهم صعوبات تعريف الإرهاب في القانون الدولي تكمن في محاولة توسيع التعريف من قبل الدول الغربية ليشمل الكفاح المسلح من أجل التحرر الوطني، وهذا ما ترفضه دول الجنوب (1) بالمقابل، تستثني الدول الغربية من التعريف إرهاب الدولة وترفض إخضاع بعض أشكاله لقواعد القانون الدولي المتعلقة بمكافحة الإرهاب. (2)

¹ - دانيال أودونيل، مرجع سابق، ص 223-224-225.

² - Jean - Christophe Martin, op.cit, p. 35.

1- التعريف واسع لتضمينه نضالات التحرر الوطني:

باعتباره يشكل تنفيذاً لحق تقرير المصير، فإن اللجوء إلى القوة المسلحة في حالات الاستعمار، الهيمنة أو الاحتلال الأجنبي بات من اللازم لتحرير الشعوب. هذا ليس إلا تفسيراً لحق الشعوب في تقرير مصيرها بنفسها وفقاً لقاعدة الأثر المجدي أكثر من حق للشعوب في اللجوء للقوة المسلحة، ويتعلق بلا شك بقراءة عقلانية للمادة 2 فقرة 7 من ميثاق الأمم المتحدة.¹ يدفعنا هذا للتساؤل عن سبب حرص دول الجنوب على استثناء أعمال الكفاح المشروع من أجل التحرر الوطني بشكل صريح وفي متن مشروع الاتفاقية الشاملة لمكافحة الإرهاب، مادام أن ميثاق الأمم المتحدة قد كرس هذا الحق صراحة.

إن تخوف دول الجنوب راجع لعدة اعتبارات. يرفض عدد كبير من الدول، تقريبا الدول الغربية يضاف إليها إسرائيل، بأن يتم استثناء أعمال حركات التحرر الوطني من تعريف الإرهاب، ويتجلى هذا من خلال عدم التزام الولايات المتحدة الأمريكية، إسرائيل وبعض الدول الأخرى، بالبروتوكول الأول الإضافي لاتفاقيات جنيف الذي يصنف كفاح الشعوب من أجل تقرير مصيرها كنزاع مسلح دولي.² على هذا الأساس، تطالب دول الجنوب باستثناء صريح لأعمال هذه الحركات، يدرج في مشروع الاتفاقية الشاملة، مادام أن البروتوكول الأول لا يحظى بموافقة هذه الدول.

في هذا السياق تنص الفقرة 2 المادة 18 من نص المشروع الذي عممه المنسق (تدعمه غالبية الدول الغربية) من أجل المناقشة على ما يلي: "لا تسري هذه الاتفاقية على أنشطة القوات المسلحة خلال صراع مسلح، حسبما يفهم من تلك التعابير في إطار القانون

¹ - Ibid, p. 73.

² - هانز بيتر جاسر، "الأعمال الإرهابية، والإرهاب" والقانون الدولي الإنساني"، المجلة الدولية للصليب الأحمر، مختارات من أعداد 2002، ص 122-130.

الإنساني الدولي، باعتباره القانون الذي ينظم تلك الأنشطة." في حين تنص الفقرة الثانية من النص المقترح من الدول الأعضاء في منظمة المؤتمر الإسلامي (تدعمه دول الجنوب)¹ على أنه: "لا تسري هذه الاتفاقية على أنشطة الأطراف خلال صراع مسلح، بما في ذلك في حالات الاحتلال الأجنبي، حسبما يفهم من تلك التعابير في إطار القانون الدولي الإنساني، باعتباره القانون الذي ينظم تلك الأنشطة."² استناداً لهذين النصين، يمكن إبداء الملاحظات التالية: قدمت بعض الدول الغربية للدفاع عن نص المشروع الذي عممه المنسق جملة من التظلمات، كما وجهت بعض الانتقادات لنص منظمة المؤتمر الإسلامي.

ترى هذه الدول أن من الممكن الرد على مخاوف دول الجنوب، من خلال إدراج فقرة في الديباجة عن الحق في تقرير المصير على النحو المتضمن في العديد من المعاهدات الأخرى والقرارات الأممية الخاصة بالإرهاب.³ لكن بشرط النظر إلى هذه الفقرة كجزء من مجموعة ينبغي أن تتضمن نص مشروع المادة 18 الذي اقترحه المنسق، دونما تغيير. كما اعتبرت "أن الإشارة إلى "الشعوب" في مشروع الفقرة 1 من المادة 18 هي إشارة ضمنية لهذا الحق، وهو ما سيؤكد من جديد في الديباجة، وهكذا يجري تفادي فتح المناقشات من جديد بشأن مشروع المادة 18." في حين أعربت بعض الدول المشاركة "عن قلقها بشأن الإشارة إلى الحق في الكفاح عند ممارسة الحق في تقرير المصير، حيث يمكن أن يؤول على أنه تغاض عن

¹ - La distinction exigée par les Etats du sud entre terrorisme et lutte de libération nationale : « cette distinction est défendue par un nombre important d'Etats ; elle constitue par extension une position de principe de l'Union africaine, de la Ligue des Etats arabes, de l'Organisation de la Conférence islamique, ainsi que du Mouvement des non-alignés ». Jean - Christophe Martin, op. cit, p.71.

² - تقرير الفريق العامل، موجزان غير رسميين أعدهما رئيس الفريق العامل يلخصان نتائج المشاورات غير الرسمية بشأن مشروع الاتفاقية الشاملة ونتائج المناقشات التي أجريت في إطار الفريق العامل بشأن مسألة عقد مؤتمر رفيع المستوى، الجمعية العامة للأمم المتحدة الدورة الستون للجنة السادسة، البند 108 من جدول الأعمال "التدابير الرامية إلى القضاء على الإرهاب الدولي"، 14 أكتوبر 2005، A/c.6/60/L.6.

³ - دانيال أودونيل، مرجع سابق، ص 224.

بعض الأعمال الإرهابية. ولكن أُشير، جوابا على ذلك، إلى أن الحق في تقرير المصير مقترن بالحق في ممارسته، ولذلك فإن العنصر الأخير يكتسي أهمية في المناقشة. كما قيل إن الشعوب لا ترتكب أعمالا إرهابية، وإنما يرتكبها الأفراد والجماعات فقط.¹

وفي هذا السياق، قالت بعض الدول المشاركة أنه "نظرا لأن حالات الاحتلال الأجنبي يسري عليها فعلا القانون الإنساني الدولي، فإن نص المنظمة يطرح الموقف القانوني الصحيح. كما أُشير إلى ضرورة التمييز بوضوح بين الحالتين، أي الحالات التي تنطبق فيها الاتفاقية والحالات التي ينطبق فيها القانون الإنساني الدولي."²

تبدو الفقرة 2 من نص منظمة المؤتمر الإسلامي وكأنها صيغت لكي تستثني من نطاق الاتفاقية الأنشطة التي تتم أثناء الاحتلال الأجنبي في غياب نزاع مسلح. وإذا فسرت حرفيا، توحى اللغة المستخدمة بأن هذه الأنشطة تُستثنى إذا حدثت أثناء أي نزاع مسلح، بما في ذلك لأنشطة التي تحدث أثناء الاحتلال. ومع ذلك، فإذا افترضنا أن أي بند يدرج في اتفاقية يهدف إلى حمل مغزى محدد، قد يبدو أن القصد هنا هو اعتبار الاحتلال متماثلا والنزاع المسلح بحيث تترتب عليهما نفس النتائج. ويدعم هذا التفسير القلق الذي عبرت عنه هذه الدول في ما يتعلق بضرورة تمييز الإرهاب عن النضال من أجل تقرير المصير. في الواقع، فحيث أن الأنشطة التي تضطلع بها القوات المسلحة لأي دولة خلال الاحتلال تستثنى بمقتضى الفقرة 3، فقد يتجه هذا النص إلى وضع القوات المسلحة من غير الدول في وضع أكثر تساويا مع قوات الدولة حين يتعلق الأمر بحالات الاحتلال.³

¹ - تقرير الفريق العامل، مرجع سابق.

² - المرجع السابق.

³ - دانيال أودونيل، مرجع سابق، ص 226.

من مزايا هذه الصيغة، إذ تستثني من نطاق تطبيق الاتفاقية قوات الدولة والقوات من غير الدول، هي أنها تعطي هذه الأخيرة حافزا لقبول المعايير الدولية والالتزام بها، ومن مساوئها أنها تستبعد كل الأعمال التي "ينظمها" القانون الدولي الإنساني، أي الأعمال التي تنتهكها وتلك المطابقة له على حد سواء. ونجد هذا العيب أيضا في الفقرة 2 من الصيغة التي قدمها فريق "أصدقاء الرئيس" ولكن فقط فيما يتعلق بالأعمال التي ترتكب أثناء نزاع مسلح وليس الأعمال التي تحدث أثناء الاحتلال.¹

أما الاختلاف الثاني فبينما تستثني الفقرة 2 من المسودة غير الرسمية أعمالا تقتربها القوات المسلحة، فإن الفقرة البديلة التي تدعمها الدول الإسلامية تستثني الأنشطة التي يضطلع بها طرف من الأطراف في نزاع أو احتلال،² باعتبار أن كلمة "أطراف" في نظر بعض الدول "مستعملة ومُعترف بها فعلا كما هي في اتفاقيات جنيف، ولاسيما في البروتوكول الإضافي الأول.³

يشير مفهوم "أطراف" المعروف في قانون النزاعات المسلحة، للجماعات المشاركة في نزاع مسلح، ويبدو أوسع من مفهوم "القوات المسلحة"،⁴ لذا يُعتقد أن هذا النص قد صمم للالتفاف حول تطبيق تعريف القوات المسلحة حسب ما هو معترف به في القانون الإنساني، أي كفالة استثناء أنشطة أية قوة غير نظامية تشارك في عمليات عدائية أو شكل من أشكال النضال ضد قوة محتلة، حتى لو لم ينطبق عليها التعريف المقبول "لقوات مسلحة".⁵ من العواقب المؤكدة لهذه الصياغة المقترحة هو أنه إذا استعان طرف في النزاع بمجموعات لا

¹ - دانيال أودونيل، مرجع سابق، ص 226.

² - المرجع السابق.

³ - تقرير الفريق العامل، مرجع سابق.

⁴ - Jean -Christophe Martin, op.cit, p.81.

⁵ - دانيال أودونيل، مرجع سابق، ص 226.

تشكل جزءاً من قواته المسلحة لارتكاب أعمال تعتبر انتهاكاً للقانون الإنساني، مثل تعذيب الأسرى على سبيل المثال أو اغتيال المدنيين، فإن هذه الأعمال ستستثنى من نطاق تطبيق مشروع الاتفاقية ولن تخضع إلا للقانون الدولي الإنساني فحسب.¹

رداً على ذلك، اقترح أن تعرف كلمة "أطراف" في مشروع الاتفاقية، إذا لزم الأمر. كما جرى التشديد على ضرورة عدم إعطاء القوات المسلحة معاملة تفضيلية بالمقارنة بالجهات الأخرى التي يسري القانون الإنساني الدولي على أنشطتها خلال الصراعات المسلحة". كما أوضحت الدول المساندة لنص المنظمة أن هذا النص "لا يستثني، ولا ينبغي أن يؤول على أنه يستثني، أعمالاً تستهدف المدنيين من نطاق مشروع الاتفاقية، بما في ذلك التفجيرات الانتحارية. وفي كل الظروف، سيُقاضى من يستهدف المدنيين إما بموجب مشروع الاتفاقية أو القانون الإنساني الدولي، ومثل هذا الفهم يمكن جعله صريحاً إذا لزم الأمر."²

إن مد نطاق التعريف القانوني للإرهاب لينطبق على هجمات معينة يمكن أن تستخدمها قوات غير نظامية ضد أعداء يتمتعون بمزايا تقنية ساحقة يجعل من الأسهل سوء استخدام هذا المصطلح. فإذا كان الهدف هو معاملة متساوية لكل الأطراف في نزاع غير متساوي، فإن بنود الاستثناء التي قد تسمح بسرمان معاهدات مناهضة الإرهاب على بعض الأطراف دون أخرى بسبب وضعها وليس أعمالها، ينبغي أن تفسر وتطبق على نحو ضيق.³

2- التعريف قاصر لاستثنائه إرهاب الدولة:

المعنى الأول التاريخي، الحديث والمعاصر لمفهوم الإرهاب يعني إرهاب الدولة. يتطلب عدد معين من الدول الإشارة الصريحة لإرهاب الدولة كشرط مسبق لاعتماد تعريف عالمي

¹ - المرجع السابق نفسه.

² - تقرير الفريق العامل، مرجع سابق.

³ - دانيال أودونيل، مرجع سابق، ص 228.

للإرهاب، إلا أنه توجد عدة عقبات سياسية تمنع أولاً الاعتراف بوجود "إرهاب الدولة" وبعد ذلك وضع حيز التنفيذ تعريف قانوني عملي له. بل إن جانباً من الفقه يعتقد بأن "أحد العناصر المميزة للإرهاب هو أنه في الحقيقة نتاج سلوكيات الأشخاص أو الجماعات الخاصة." وأن سلوكيات الدول التي يمكن أن تتشابه مع الأعمال الإرهابية مشمولة من قبل بقواعد أخرى من القانون الدولي، وأنه بالنتيجة لا مكان للحديث عن إرهاب الدولة.¹

حسب "Jean-p Chagnollaud" يميل مصطلح إرهاب الدولة على المستوى الدولي، إلى الفصل بين الدولة الإرهابية (أي إرهاب الدولة الداخلي) وإرهاب الدولة (بمعنى إرهاب الدولة الدولي).² تجدر الإشارة إلى أنه في اللغة الحالية، حل المعنى المعاصر لكلمة -الإرهاب ضد الدولة- تماماً محل المعنى الأصلي الذي يشير إلى الرعب كأداة للسلطة في خدمة الحكومة.³ تقيداً بمجال بحثنا، سنكتفي بدراسة النوع الثاني من إرهاب الدولة.

فيما يخص إرهاب الدولة الدولي، وهو المعنى الأوسع، فيشمل أي لجوء عن عمد من قبل الدولة إلى أعمال تستوفي مبدئياً للتعريف القانوني للإرهاب، مثل أخذ الرهائن أو استخدام المتفجرات بالطرق التي تصفها المعاهدات الدولية ذات الصلة. ومن دواعي السخرية أنه عادة ما تقوم الدول بهذه الأفعال بدعوى مكافحة الإرهاب.⁴ يتضمن الفئات التالية: أعمال إرهابية مرتكبة من طرف الدولة في إطار نزاعات مسلحة، أعمال إرهابية مرتكبة من قبل

¹ - Abir Ghanem-Larson, « Essai sur la notion d'acte terroriste en droit international pénal », Thèse pour obtenir le grade de Docteur de l'Université d'Aix-Marseille-III discipline : droit international public, 31-01-2011, pp. 531- 532, 562- 563.

² - Ibid, p.534.

³ - Jean -Christophe Martin, op.cit, pp.19-22-23.

⁴ - دانيال أودونيل، مرجع سابق، ص 224.

عملاء الدولة خارج الأعمال العدائية، أعمال تورط الدولة في أنشطة الجماعات الإرهابية.¹ يثار التساؤل هنا حول اعتراف النصوص الدولية بإرهاب الدولة، وتجرى مختلف أشكاله.

ظهر مفهوم "إرهاب الدولة" في بعض الاتفاقيات الدولية لمكافحة الإرهاب، على نحو محتشم، غير واضح وغامض والذي لا يحتوي على مبدأ القاعدة الآمرة "jus cogens". حذفت هذه الاتفاقيات تعبير "واجب كل دولة الامتناع..." المستخدم من قبل اتفاقية عصبة الأمم حول منع وقمع الإرهاب لـ 16 نوفمبر 1937، واستبدلته بـ "(...) تتعاون الدول الأطراف... من أجل منع وللتصدي لإعداد (...)", كحال الاتفاقية قمع تمويل الإرهاب لعام 1999، الاتفاقية الدولية لقمع الهجمات الإرهابية بالمتفجرات لعام 1997. تركز الصكوك الدولية التي تعالج منع وقمع الإرهاب على فعل جماعات أو تنظيمات من غير الدول. يجب على الدول ببساطة أن تتخذ تدابير فعالة لمكافحة الإرهاب، عدم دعمه أو تمويله، أو عدم إيواء أو استضافة أعضاء تنظيمات إرهابية، دون حتى أن يتم اعتماد مفهوم "إرهاب الدولة" أو تعريفه ودون أن يكون له جسم قانوني واضح.²

عكس ذلك، تزود المعاهدات الأحدث لمناهضة الإرهاب، أفراد القوات المسلحة بدرجة من الحصانة فيما يتعلق بأعمال معينة. فلا تنطبق اتفاقية قمع الهجمات الإرهابية بالقنابل على فرد من أفراد قوة مسلحة يرتكب عملاً إرهابياً باستخدام جهاز متفجر إذا كان الفعل المرتكب خاضعاً لتنظيم القانون الدولي الإنساني، حتى إذا انتهك هذا الفرد القانون الإنساني. ويتمتع أفراد القوات المسلحة التابعة للدولة بحماية أوسع، فنجد أن اتفاقية قمع الهجمات الإرهابية بالقنابل لا تنطبق عليهم إذا ارتكبوا عملاً إرهابياً أثناء ممارسة واجباتهم الرسمية، حتى

¹ - Abir Ghanem-Larson, op.cit, p. 534.

² - Ibid, pp. 542-543.

لو كان الفعل لا يخضع للقانون الإنساني. وهذا يعني أن الاتفاقية لا تسري عليهم حتى بالنسبة للأعمال الإرهابية التي يرتكبوها باستخدام أجهزة متفجرة في وقت السلم.¹

ويمكن القول أن الاستثناء الأول على الأقل منصف وأن الاختصاص العالمي بشأن جرائم الحرب يخفف إلى حد ما من عواقبه على المستوى العملي، ولكن الاستثناء الثاني يثير الكثير من الاعتراضات لأنه لا ينطبق إلا على القوات المسلحة التابعة للدول ولأن لا وجود لأساس مماثل يسمح بممارسة الاختصاص القضائي خارج الإقليم. ومن المؤسف أيضاً أن نجد استثناء من نظام مهم هو "المساعدة القانونية المتبادلة" فيما يتعلق بالتحقيق في الجرائم الإرهابية ومحاكمة مرتكبيها، الأمر الذي لا يوجد له نظير في القانون الدولي الإنساني.²

عموماً، أظهرت إعلانات الجمعية العامة للأمم المتحدة إلى غاية 1994 الثبات والقوة فيما يتعلق بإرهاب الدولة، الذي عُد منذ هذا التاريخ ليس فقط كفعل مخالف لمبادئ القانون الدولي، ولكن أيضاً كفعل مخالف لمبادئ حقوق الإنسان، حتى ولو كانت لا تقدم إلا شكلاً واحداً فقط من أشكال إرهاب الدولة، وهو دعم الإرهاب. فيما بعد عاجلت الإعلانات 210/51 (1996)، 88/51 (2001)، 27/57 (2002) و 81/58 (2004) نفس الشكل، لكن على نحو غير دقيق والذي لا ينبأ بوجود معيار "القواعد الآمرة" أو بوجود فعل محظور يتعارض مع مبادئ القانون الدولي.³

إن غياب تعريف واضح لإرهاب الدولة لأسباب ذات طبيعة سياسية نتج عنه عدم محاربة كل أشكاله، والاقْتِصَارُ فقط على الدعم الإيجابي من قبل الدولة للإرهاب أو الدولة الموصوفة "بالإرهابية" من طرف أمريكا، حيث تشكل الأعمال الإرهابية المرتكبة من قبل

¹ - دانيال أودونيل، مرجع سابق، ص 229.

² - المرجع السابق نفسه.

³ - Abir Ghanem-Larson, op.cit, pp. 546-547.

الدولة في إطار نزاعات مسلحة حاليا جزءا من الإستراتيجية العسكرية الأمريكية، التي استخدمتها على نحو واسع في الفيتنام (1958)، العراق (1990-1991)، أفغانستان (2001) ومن جديد في العراق (2003)، بل وتميزت باستعمالها أسلحة محظورة.¹

ورغم أن العديد من إعلانات الجمعية العامة وقرارات مجلس الأمن تقدم شكلا واحدا لإرهاب الدولة وهو دعم الإرهاب، فإن الجمعية العامة، بموجب الإعلان رقم 3034 (XXVII) لعام 1972، تعترف في الفقرتين 3 و4 منه بحق الشعوب في تقرير مصيرها بنفسها وتدين الأفعال الإرهابية للأنظمة الاستعمارية، العنصرية والأجنبية.² يستخدم تعبير "إرهاب الدولة" في هذا الإطار بغية التنديد بالاستعمار أو الهيمنة الأجنبية أو وصم استخدام ما للقوة. يتعلق الأمر في الأصل بإجابة بلاغية للاتهامات بالإرهاب الموجهة ضد حركات التحرر الوطني. هذا المعنى "لإرهاب الدولة" تم الدفاع عنه لاسيما من قبل مجموعة دول عدم الانحياز، خاصة عام 1973 في مشروعها المقدم للجنة الخاصة بالإرهاب الدولي التابعة لمنظمة الأمم المتحدة. لا يزال تعبير "إرهاب الدولة" يستخدم بهذا المعنى، ولكن أيضا بمعاني أخرى، أكثر غموضا بكثير، للتنديد باستخدام القوة أو بأشكال الإكراه المختلفة.³

إذا كانت اتفاقية قمع الهجمات الإرهابية بالقنابل تقبل ضمنا بأشكال معينة من إرهاب الدولة باستبعادها للأعمال التي ترتكبها القوات المسلحة للدولة، فإن من أهم القضايا التي لم تحسم بعد في ما يتعلق بمشروع الاتفاقية الشاملة المستقبلية لمكافحة الإرهاب هي مسألة ما إذا كانت الاتفاقية ستتضمن بندا مماثلا أو أن الأعمال التي ترتكبها الدول لن تستثنى من نطاق الاتفاقية إلا إذا كانت متوافقة والقانون الدولي.⁴

¹ - Ibid, pp. 545- 535.

² - Ibid, p. 541.

³ - Jean -Christophe Martin, op.cit, p.25.

⁴ - دانيال أودونيل، مرجع سابق، ص 229-224.

إن بند الاستثناء هذا والخاص بالأنشطة التي تضطلع بها القوات المسلحة لدولة ما في غياب نزاع مسلح أو احتلال، لا يزال يقف عقبة في سبيل الموافقة على مشروع الاتفاقية. يستثني نص الفقرة 3 المادة 18 من المسودة التي أعدتها مجموعة "أصدقاء الرئيس" هذه الأنشطة "مادامت تنظم هذه الأنشطة قواعد أخرى من القانون الدولي"، بينما تستثني المسودة التي اقترحتها أعضاء منظمة المؤتمر الإسلامي هذه الأنشطة "مادامت تلك الأنشطة مطابقة للقانون الدولي". إن فرعي القانون الدولي الأكثر صلة بهذا الموضوع هما القانون الدولي لحقوق الإنسان والقانون الدولي الذي يحظر العدوان وانتهاك السيادة. ولأنها تستثني الأنشطة التي تضطلع بها القوات المسلحة التابعة للدولة لمجرد أنها تخضع للمعايير الدولية لحقوق الإنسان أو للمبادئ الأساسية للقانون الدولي التي يقرها ميثاق الأمم المتحدة، تكون المسودة غير الرسمية قد خلقت تقييدا واسعا غير مقبول لنطاق الاتفاقية. فأعمال الإرهاب التي ترتكبها القوات العسكرية التابعة لدولة ما في وقت السلم أثناء ممارستها لواجباتها الرسمية ينبغي أن تعامل بكامل الصرامة التي تتطلبها الاتفاقيات الخاصة بالإرهاب، وبالتالي يجب ألا تستثنى لمجرد أنها قد تعد أيضا انتهاكات لحقوق الإنسان أو انتهاكات لميثاق الأمم المتحدة.¹

ولهذا تمسكت بعض الدول بضرورة أن يشمل المشروع أعمال من يوجدون في وضع التحكم في القوات المسلحة للدولة. فمن المهم للمجتمع الدولي في نظرها أن يشدد على أن مثل هؤلاء الأشخاص ليسوا طليقي اليد لارتكاب الأعمال الإرهابية. لم تستسيغ دول أخرى هذا الحكم، معتبرة أنه يسير في اتجاه إنشاء مفهوم بشأن إجرام الدول.²

لهذا فإن نص منظمة المؤتمر الإسلامي، الذي يحول دون سريان الاتفاقية فقط على الأنشطة التي تضطلع بها القوات المسلحة لدولة ما في وقت السلم والتي لا تنتهك القانون

¹ - المرجع السابق، ص 227.

² - تقرير الفريق العامل، مرجع سابق.

الدولي لحقوق الإنسان أو غير ذلك من المبادئ الأساسية للقانون الدولي، هو وسيلة أكثر ملائمة لكفالة تكامل هذه الأقسام من القانون الدولي. وهو حقا أكثر انسجاما مع سيادة القانون لأنه أقرب إلى تطبيق نفس القواعد على جميع أعمال الإرهاب بغض النظر عن هوية مرتكب الجريمة. فإذا كنا ننظر إلى النضال ضد الإرهاب على أنه دفاع عن قيم عالمية وليس دفاعا عن مصالح أضيق، ينبغي بذل كل الجهود الممكنة لتطبيق القانون نفسه على كل الإرهابيين بغض النظر عن الزبي الذي يرتدونه أو القضية التي يدافعون عنها.¹

ثانيا: آثار غياب تعريف للإرهاب

غياب تعريف للإرهاب يضعف دون شك من فعالية مكافحته، زادت هجمات 11 سبتمبر من تداعيات هذا الفراغ القانوني، حيث أبانت بشكل كبير عن خطورة استمرار هذا الوضع. إن الانتقال في مكافحة الإرهاب من القمع الجنائي إلى الحرب على الإرهاب (1) ومحاولة ربط الإرهاب بالإسلام (2) وإضعاف التعاون الدولي في مجال منع ووقف الإرهاب (3) تشكل أبرز الآثار، والتي سندرسها في هذا العنصر.

1- مكافحة الإرهاب: من القمع الجنائي إلى الحرب على الإرهاب:

تنص كل الاتفاقيات الدولية لمناهضة الإرهاب على جملة من الأعمال الإرهابية، التي ينبغي على الدول الأطراف تجريمها والمعاقبة عليها بموجب قوانينها الداخلية. عكس ذلك، لم يتخذ الرد الأمريكي على أحداث 11 سبتمبر شكل قمع جنائي لمرتكبي هذه الهجمات، بل جاء في شكل إعلانها لما أسمته "بالحرب على الإرهاب" ضد أفغانستان، واعتبرت فيما بعد احتلالها للعراق امتدادا لهذه الحرب. حرب طرحت عدة تساؤلات قانونية عن شرعيتها في ظل غياب ترخيص من مجلس الأمن، عن مدى قانونية استخدام هذا المصطلح...

¹ - دانيال أودونيل، مرجع سابق، ص 227.

ميزت أحداث 11 سبتمبر القانون الدولي بظهور مفاهيم سياسية جديدة وبتوسيع مفاهيم قانونية موجودة كالدفء الشرعي، حيث استشهدت الولايات المتحدة في حربها ضد الإرهاب "بالدفء الشرعي الإستباقي" و"الوقائي"¹ لتبرير تدخلاتها العسكرية. ولقد وصفت نزاعات مختلفة في العالم بأنها جزء من هذه الحرب، وأصبحت مبررا لاستخدام القوة المسلحة ضد أي دولة أخرى. ورغم أن هذا المفهوم يعد شعارا سياسيا، بيد أن مهاجمة أي دولة ثالثة يحول تلك الحملة إلى نزاع مسلح وفقا لقوانين الحرب.² دفعت هذه الأحداث أيضا مجلس الأمن إلى اعتماد القرار 1373 (2001) الذي اعتبر كاستثناء في المجال، حيث يوسع في اتجاه غير متوقع اختصاصات مجلس الأمن في مواجهة الإرهاب،³ وينص على محاربة الإرهاب دونما تحديد له وللأعمال المصنفة إرهابية، ودون التمييز بينها وبين الكفاح الوطني.⁴

إن عدم وجود تعريف قانوني للإرهاب على المستوى الدولي، فسح المجال أمام الولايات المتحدة وحلفائها للتأويل الشخصي الانتقائي لما يعد إرهابا. نشرت بعض هذه الدول على رأسها أمريكا قوائم متتالية تضم أسماء دول، جماعات وأفراد، التي تعتبر إرهابية في نظرها ويجب القضاء عليها حفاظا على أمنها واستقرارها. أخذ الرد على الأعمال الإرهابية مؤخرا أبعادا جديدة أضرت بالسلم والأمن الدوليين وشكلت انحرافا خطيرا عن مكافحة الإرهاب باتجاه استخدامه كمطية للتدخل العسكري لأسباب سياسية وخرقا لمبادئ القانون الدولي.

2- محاولة ربط الإرهاب بالإسلام:

"أكد المجتمع الدولي والإتحاد البرلماني الدولي مرة تلو الأخرى على أنه يتعين عدم الربط بين الإرهاب وأي ديانة أو جنسية أو حضارة وعدم تبرير الأعمال الإرهابية تحت هذه

¹ - Abir Ghanem-Larson, op.cit, pp. 71-75.

² - هانز بيتر جاسر، مرجع سابق، ص 117.

³ - Abir Ghanem-Larson, op.cit, pp. 547-548.

⁴ - دانيال أودونيل، مرجع سابق، ص 224.

المسميات.¹ كما أكدت الاتفاقيات الدولية لمكافحة الإرهاب، قرارات مجلس الأمن وإعلانات الجمعية العامة في كل مرة على أن أعمال الإرهاب لا يمكن تحت أي ظرف من الظروف تبريرها بأي اعتبارات ذات طابع سياسي أو فلسفي أو عقائدي أو عنصري أو عرقي أو ديني أو أي طابع آخر من هذا القبيل.

ترتبط بعض الدول الغربية بشكل أو بآخر الإرهاب بالإسلام. عمقت أحداث 11 سبتمبر من هذا المشكل وظهر ذلك جليا في شكل عداء غربي للإسلام، أثر على مستوى التعاون الدولي بهذا الشأن. إن محاولة الربط هذه غير منطقية، تنم عن عداء غير مؤسس يهدف إلى تشويه صورة الإسلام والمسلمين. ينبغي الحكم على الإسلام بمعزل عن أفعال الأشخاص والدول. إذا تأملنا أهداف الإرهاب، نلاحظ أنه لا يفرق بين المسلمين وغيرهم، كما يستهدف دولا مسلمة. عدم التمييز هذا خير دليل على عدم صحة هذا الربط.

أكد المجمع الفقهي الإسلامي - باجتماعه الذي عقد عام 2002 في رابطة العالم الإسلامي بمكة المكرمة الدورة 16- أن التطرف والعنف والإرهاب ليس من الإسلام في شيء، ومن تأمل مصدري الشريعة الإسلامية، كتاب الله الكريم وسنة نبيه (ص) فلن يجد فيها شيئا من هذه المعاني، التي تعني الاعتداء على الآخرين دون وجه حق. وفي البيان الذي أصدره المجمع، تم تعريف الإرهاب بأنه "ظاهرة عالمية، لا ينسب لدين، ولا يختص بقوم، وهو ناتج عن التطرف الذي لا يكاد يخلو منه مجتمع من المجتمعات المعاصرة." ومن النقاط المهمة في البيان الإجماع على أن "الجهاد" ليس إرهابا، وتحليل ما المقصود بالجهاد الذي شرع نُصرة للحق ودفعا للظلم وإقرارا للعدل والسلام والأمن. كما أوضح البيان أن للإسلام آدابا وأحكاما واضحة في الجهاد المشروع تحرم قتل غير المقاتلين، وتحرم قتل الأبرياء من الشيوخ

¹ - "الرقابة البرلمانية على الدفاع والأمن: المبادئ، الآليات، الممارسات"، دليل عملي للبرلمانيين عدد رقم 5 (الناشرون: الإتحاد البرلماني الدولي ومركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة)، 2003، ص 181.

والنساء والأطفال وتحرم تتبع الفارين، أو قتل المستسلمين، أو إيذاء الأسرى، أو التمثيل بجثث القتلى أو تدمير المنشآت والمواقع والمباني التي لا علاقة لها بالقتال.¹

3- إضعاف التعاون الدولي في مجال مكافحة الإرهاب:

التعاون الدولي شرط أساسي لمكافحة فعالة ومستدامة للإرهاب. يعتبر "الكلمة الرئيسية" لاتفاقيات وقرارات الأمم المتحدة في مجال مكافحة الإرهاب. ووفقا لهذه النصوص المختلفة،² فإن المكافحة الفعالة للإرهاب تسير جنبا إلى جنب مع تطوير التعاون الوثيق بين الدول، المنظمات الدولية والمنظمات الإقليمية. وفي هذا السياق، تضطلع الأمم المتحدة بدور تنسيقي. إن الغرض من التعاون الدولي هو قمع تنظيم الأنشطة الإرهابية، تشجيعها، تمويلها... من إقليم دولة ضد دول أخرى.³ من المؤكد في وقت عولمة الاتصالات، أنه "لا يمكن لأي بلد مواجهة الإرهاب بشكل منفصل،⁴ بسبب اتخاذه بعدا دوليا، حيث أصبح عابرا للحدود مع ظهور منظمات إرهابية تنشط في كل القارات.

إن الاختلاف حول ما يعد إرهابا يؤثر لا محالة على حجم التعاون بين الدول ونجاعته، سواء على مستوى المساعدة القانونية المتبادلة، تبادل المعلومات، تسليم المجرمين... فلا يمكن أن تكون مكافحة الإرهاب فعالة إلا في ظل تعاون دولي وثيق فيما يخص منع وقمع الأعمال الإرهابية ضمن الأطر القانونية، لتفادي أي إفلات للإرهابيين من العقاب.

¹ - د. محمد الهواري، الإرهاب المفهوم والأسباب وسبل العلاج، موقع حملة السكينة،

(www.assakina.com/files/books/book26.pdf) ص 9، 10.

² - Adriano Mendy, op.cit, p. 331.

³ - Ziad Osman, « Les approches juridiques de la lutte antiterroriste : les nouvelles extensions du droit international, la coopération européenne et les règlementations du monde arabe », Thèse pour obtenir le grade de Docteur en droit public, L'Université de Lille 2- Droit et Santé, Sous la Direction de Jean-Jacques Lavenue, p. 15.

⁴ - Adriano Mendy, op. cit, p. 331.

خاتمة :

لم يتم لحد الآن صياغة تعريف عالمي للإرهاب. كل دولة لها نظرتها الخاصة، فما يعتبر إرهابا في نظر البعض لا يعد كذلك بالنسبة للبعض الآخر. إن وضع هذا التعريف ضروري، رغم الصعوبات التي تمنع إبرام اتفاقية شاملة لمكافحة الإرهاب تنص على تعريفه.

أثر غياب تعريف للإرهاب على فعالية مكافحته، بل وساهم في الانحراف عن هذه المكافحة بإعلان حرب على الإرهاب، حرب في حقيقة الأمر ضد الدول وليس الإرهاب، تستند إلى مبررات واهية وتفتقر لأدنى الشروط القانونية معلنة خارج إطار منظمة الأمم المتحدة، هدفها التدخل في الشؤون الداخلية للدول التي في نظر الولايات المتحدة تشكل خطرا على مصالحها وعلى مكانتها كقوة أولى في العالم. بل ومحاولة تبرير ارتكاب هذه الأعمال الإرهابية بمكافحة الإرهاب. أظهرت أحداث 11 سبتمبر مدى خطورة استمرار هذا الفراغ القانوني، الذي أثر على صورة منظمة الأمم المتحدة، مع تغييب دور مجلس الأمن في حفظ السلم والأمن الدوليين.

إن مكافحة الإرهاب وحفظ السلم والأمن الدوليين، هدفان مهمان يكملان بعضهما، ينبغي تجسيدهما في ظل احترام أهداف ومبادئ الأمم المتحدة. ولا يحق للدول المتضررة من أعمال إرهابية الرد بأعمال إرهابية، واستهداف مدنيين. في هذا السياق، ذهب الأمين العام لمنظمة الأمم المتحدة كوفي عنان "أنه ينبغي أن يكون ممكنا أن يتفق ببساطة على أن قتل المدنيين العزل، أيا كان السبب المدافع عنه، هو إرهاب واضح وبسيط".¹

¹ Ghislaine Doucet, «Terrorisme: définition, juridiction pénale internationale et victimes», Revue internationale de droit pénal 2005/3(Vol.76), (<http://www.cairn.info/revue-internationale-de-droit-penal-2005-3-page-251.htm>), p.259.