

الالتزامات الدولية في مكافحة الإرهاب بين عالمية التهديد وخصوصية التحديد

International commitments in the field of counter terrorism, universalism of threat and relativity of definition

عبد الحق مرسلي

المركز الجامعي تامنغست

morsliabelhak@gmail.com

تاريخ الإرسال 2018/06/03 – تاريخ القبول 2018 /09/25 – تاريخ النشر 2018/11/29

مَدِينَةُ الْمَدِينَةِ

لم يعرف العلاقات الدولية مشكلا شاملا كظاهرة الارهاب، من حيث شمولية واتساع رقعة التهديد من جهة، وعجز النظام الدولي الحالي في القضاء عليها من جهة أخرى، فبدأت مسيرة التعاون الدولي بالفشل في وضع إتفاقية دولية شاملة على غرار بعض المجالات الأخرى للقانون الدولي، بسبب الاختلاف في مسائل جوهرية تتعلق أساسا بمفهوم الاعمال الارهابية ومجال تطبيقها وتمييزها على بعض المفاهيم التي يحميها القانون الدولي. وفي ظل ذلك ظهرت مبادرات أخرى في ظل التنظيم الدولي كبداية لتنسيق الجهود الدولية في مكافحة الارهاب.

الكلمات المفتاحية: الإرهاب الدولي، دور مجلس الأمن في مكافحة الإرهاب، إتفاقيات مكافحة الإرهاب، الإتفاقية الإفريقية لقمع والمعاقبة على الإرهاب.

Abstract:

International terrorism is the most global threat over the history of the international relationships, on one hand, for its universal spread, on the other because of the disagreement on some basic concepts, inter alia the definition of terrorism, distinction between terrorist and movement struggling for the self-determination and combating foreign occupation. For these reasons, the international community failed to adopt a comprehensive international universal

treaty since the thirties of the last century. The alternatives for these controversial approaches are the intervention of regional organizations and the Security Council.

Keys words:

Counter terrorism, comprehensive treaty on terrorism, Security Council resolutions on terrorism, African convention for prevention and suppression terrorism.



مقدمة

إن دراسة الوضع الأمني والسياسي على الصعيد الوطني والدولي في وقتنا الحالي يستدرجنا لا محالة لتناول ظاهرة الإرهاب الدولي، والتي تعد جريمة خطيرة وصعبة ليس فقط في مكافحتها ولكن حتى في تعريفها وتحديد مدلولها، خاصة من الناحية القانونية، أين يقتضي تطبيق القاعدة القانونية الجنائية الوضوح في الفحوى والتضييق في التفسير. ويبقى أهم عائق أمام التوافق حول جريمة الإرهاب في المواثيق الدولية إلى الاختلاف الأيديولوجي وتعارض المصالح الدولية وتداخل المفاهيم في ظل سهولة الخط المقصود والإيهام بأن الإشتراك في الأفعال يلغي الإقتراق في الأهداف.

وفي أغلب المسائل المرتبطة بالقانون الذي يحكم العلاقات الدولية نجد العديد من المسائل تعالج في إطارين: إطار عالمي تنضوي فيه إتفاقيات دولية، العضوية فيها مفتوحة لكل الدول دون شرط الموقع أو الهوية، وإطار ثاني إقليمي ضرورة الإنسجام الجهوي تزيد من أهميته وتدعم من فاعليته. وبالنظر إلى خصائص الجريمة الإرهابية وارتباطها سطحيا بالأبعاد الأيديولوجية والدينية فإن معالجة القضاء عليها لا بد أن يزواج بين الطرح العالمي والإقليمي.

وفي هذا السياق سطر النظام الدولي لمكافحة الإرهاب التزامات على عاتق الدول تجد مصدرها في العديد من الإتفاقيات الدولية العالمية الخاصة بجوانب معينة والتي تظل ناقصة في فاعليتها دون وضع إتفاقية شاملة تحدد مفهوم الأعمال الإرهابية وتصد في نطاق تطبيقها لكل عوامل التطور العلمي والتنظيمي، الأمر الذي أدى

إلى اللجوء إلى بدائل عن عالمية التنظيم الإئتفاقي، وبالتالي الإشكالية التي تطرح في هذا السياق هي: هل تعد بدائل التنظيم العالمي الشامل لمكافحة الإرهاب حلاً كافياً لنقائص النظام الراهن؟ وفي هذا الإطار نتناول الإشكالات الفرعية التالية: ما هو دور الإئتفاقيات الدولية في ظل إستعمال مجلس الأمن لصلاحياته التشريعية؟ ما هي أهمية الإئتفاقيات الإقليمية في ظل وحدة المضمون والآليات؟ ما هي عوائق وضع إئتفاقيات دولية عالمية خاصة بالإرهاب؟ ما حدود الحاجة إلى ذلك؟ هل يؤثر الاختلاف حول الإئتفاقيات الدولية الشاملة على فعالية مكافحة الإرهاب الدولي؟

أولاً: المدونة العالمية لمكافحة الإرهاب كبديل عن الإئتفاقية الشاملة.

بالرغم من قدم الأعمال الإرهابية في تاريخ البشرية، ليس بمسمياتها بل بممارساتها، إلا أن استعمال هذا المصطلح لم يدخل قاموس العلاقات الدولية إلا بعد اغتيال الملك اليوغسلافي ألكسندر الأول ووزير الخارجية الفرنسي "بارتو" في "مرسيليا" والتي أعتبرت أول جريمة "إرهابية" على المستوى الدولي، بعدها بدأت الجهود الدولية لمحاولة القضاء على هذه الظاهرة الجديدة تحت هذا المسمى إبتداء من الإئتفاقية الخاصة بالجرائم وبعض الأفعال الأخرى المرتكبة على متن الطائرات سنة 1963¹.

وإن كان المجتمع الدولي لم يتفق على وضع معاهدة شاملة لمكافحة الإرهاب بالرغم من التهديدات الكبيرة إلا أنه إعتد البعض منها والتي تتعلق بجوانب فقط من نشاطات الجماعات الإرهابية ووسائلها، ومن جهة أخرى موازية للإئتفاقيات الدولية ذات الصلة بالإرهاب الدولي هناك إطار آخر يرتب تعهدات مسؤوليات على عاتق الدول في مجال التصدي للظاهرة الإرهابية والتي تتمثل في القرارات الملزمة لمجلس الأمن.

1. الإئتفاقيات الدولية القطاعية في ظل التطور العلمي والتنظيمي.

تتوزع الإئتفاقيات الدولية الخاصة بالإرهاب على مجموعة من المجالات بحسب موضوع التهديد الإرهابي ووسائله، فمنها ما يتعلق بحماية وسائل النقل، ومنها ما يركز على فئات معينة أو أشكال وسائل خاصة للأعمال الإرهابية.

أ. الإتفاقيات الخاصة بحماية وسائل النقل من الأعمال الإرهابية:

لقد كانت وسائل النقل من أقدم أهداف الأعمال الإرهابية وهذا راجع لسهولة الإعتداء عليها وتحويلها وكذا بالنظر لوضع مستعملي وسائل النقل والرعب والخوف الذي يبعثه في الأوساط الشعبية، لذا فكانت الإتفاقيات الدولية الموجهة لحماية وسائل النقل هي أولى بوادر اهتمام المجتمع الدولي في التعاون لمحاربة الارهاب.

وتعد أهم وأول نصوص الإتفاقيات في هذا السياق الإتفاقية الخاصة بالجرائم وبعض الأفعال الأخرى المرتكبة على متن الطائرات والتي تسمى بإتفاقية "طوكيو" المبرمة في 14 سبتمبر 1963 ودخلت حيز النفاذ في 04 ديسمبر 1969.² وألحقت بهذ الإتفاقية الإتفاقيات التالية:

- إتفاقية مكافحة الإستيلاء غير المشروع على الطائرات التي تم إعتقادها في 16 ديسمبر 1970؛

- إتفاقية قمع الأعمال غير المشروعة الموجهة ضد سلامة الطيران المدني، تم عقدها في 23 سبتمبر 1971 ودخلت حيز النفاذ في 26 جانفي 1973؛

- إتفاقية قمع الأعمال غير المشروعة الموجهة ضد سلامة الملاحة البحرية تم اعتمادها في 01 مارس 1988 ودخلت حيز النفاذ في 01 مارس 1992.

الملاحظ على هذا الإتفاقيات الدولية العالمية الخاصة بحماية وسائل النقل من الأعمال الإرهابية، بأنها لم تنص على لجان وأجهزة رقابية دولية لفرض إحترام الدول لها، كغيرها من الإتفاقيات الدولية كذلك المتعلقة بحقوق الإنسان، هذا الأمر جعل بعض الدول تتأخر في وضع تشريعات خاصة بقمع والوقاية من هذه الاعتداءات، والذي أدى بدوره بالمساهمة بشكل غير مباشر في إرتكاب العديد من الأعمال الإرهابية.

ومن جهة أخرى، يأخذ على التنظيم الإتفاقي لدرأ الأعمال الإرهابية في وسائل النقل، إن التهديد لا يمس فقط النقل الجوي والبحري، بل الكثير من الأعمال الإرهابية كانت تستهدف وسائل النقل البري من القطارات والحافلات ومحطات

الميترو وغيرها، والتي قد تكون ذات خطوط دولية عابرة لأقاليم أكثر من دولة، وبالتالي هناك حاجة لوضع إتفاقية خاصة بالنقل البري.

ب. الإتفاقيات الخاصة بحماية بعض الفئات من الأشخاص:

إطلاقاً من كون هدف الأعمال الإرهابية ليس هو التخلص من الضحية في حد ذاتها بقدر ما هو نشر الرعب بالقتل والتخريب، ولاشك أنه من أشد الأعمال الإرهابية تشهيراً وإحراجاً للدول المستهدفة هي التي تمس بشخصيات دولية متمتعاً بالحماية، أو تلك التي تسبق بمساومات تجعل الدول في إمتحان صعب بين تمويل الإرهاب وحماية حياة الأشخاص. وفي هذا السياق بادرت الدول بإعتماد إتفاقيتين دوليتين تعنى بحماية هذه الفئات.

فإعتمدت إتفاقية منع الجرائم المرتكبة ضد الأشخاص المتمتعين بحماية دولية بمن فيهم الموظفون الدبلوماسيون والمعاقبة عليها كأول إتفاقية تخص حماية فئة من الأشخاص بعينهم، بحيث وافقت عليها الجمعية العامة للأمم المتحدة في 14 ديسمبر 1973 ودخلت حيز النفاذ في 20 فيفري 1977.³

ولم تمر إلا سنوات حتى إعتمدت الجمعية العامة للأمم المتحدة إتفاقية أخرى ترعى حماية فئة خاصة أخرى من ضحايا الأعمال الإرهابية وهي إتفاقية مناهضة أخذ الرهائن والتي تم تبنيها في 17 ديسمبر 1979 ودخلت حيز النفاذ في 03 جوان 1983.⁴

ت. الإتفاقيات المتعلقة بوسائل وأشكال الإرهاب:

إهتمت المجموعة الدولية بالبحث عن الأدوات التي تحرم من خلالها الجماعات الإرهابية من إمكانياتها ومواردها التي تسمح لها بممارسة نشاطها، بالإضافة إلى بعض الأنشطة الإرهابية التي تستعمل فيها هذه الجماعات وسائل بعينها وضعت لها إتفاقيات خاصة.

وتعد أهم إتفاقية عنت بحظر هذه الوسائل هي الإتفاقية الدولية لقمع الهجمات الإرهابية بالقنابل التي إعتمدها الجمعية العامة في 15 ديسمبر 1997 ودخلت حيز النفاذ في 23 ماي 2001،⁵ وتُنشئ هذه الإتفاقية نظاماً عالمياً يشمل منع وقمع

إستخدام المتفجرات وغيرها من الأجهزة الفتاكة بشكل مقصود وغير مشروع في مختلف الأماكن العامة أو ضدها، بغرض القتل أو إلحاق إصابات بالغة أو بغرض التسبب في دمار واسع النطاق بالأماكن العامة.⁶

وبالإضافة إلى ما سبق، تعد الإتفاقية الدولية لقمع تمويل الإرهاب كذلك من النصوص التي تهدف إلى تحفيز موارد الجماعات الإرهابية، ولقد تم إعتقادها في 09 ديسمبر 1999 ودخلت حيز النفاذ في 10 أبريل 2002،⁷ تنص على إتزام الدول الأطراف بأن تتخذ الخطوات المناسبة لمنع ومكافحة تمويل الإرهاب، بشكل مباشر أو غير مباشر، والذي قد يكون عبر جماعات تدعي السعي إلى غايات خيرية أو إجتماعية أو ثقافية أو تشجع أنشطة غير مشروعة مثل الاتجار بالمخدرات أو تهريب الأسلحة.⁸

وتُزِم الدول بتحميل من يمولون الإرهاب مسؤولية جنائية ومدنية وإدارية وتتص على تجميد ومصادرة الأموال الموجهة إليها وكذلك تقاسم الأموال المصادرة مع دول أخرى حسب الحالة كما أكدت على عدم إعتبار الأسرار المصرفية مبرراً كافياً للإمتناع عن التعاون الدولي وتبادل المعلومات.⁹

و بالنظر إلى اتساع رقعة الأعمال الإرهابية في بداية القرن الحالي وخطورة حصولها على أسلحة الدمار الشامل وضعت الإتفاقية الدولية لقمع أعمال الإرهاب النووي باعتباره أخطر أسلحة الدمار الشامل، إعتمدت في 13 أبريل 2005 ودخلت حيز النفاذ في 07 جوان 2007، وتتضمن تجريم مجموعة من الأفعال التي تستهدف منشآت الطاقة النووية والمفاعلات النووية.¹⁰

2. مشروع الإتفاقية الدولية العالمية الشاملة لمكافحة الإرهاب.

يرجع تاريخ أول خطوة دولية لوضع إتفاقية عالمية شاملة لمكافحة الإرهاب إلى سنة 1937، في إطار منظمة عصبة الأمم وعلى إثر إغتيال الملك ألكسندر الأول سنة 1934، تم إقتراح مشروع إتفاقية حول " الوقاية من الإرهاب والمعاقبة عليه " Convention for the Prevention and Punishment of Terrorism (CPPT)، ولقد ركز هذا النص الدولي على منع الإرهاب الدولي لاسيما ذلك الذي

يستهدف رؤساء الدول والشخصيات العامة والمشهورة، ثم أن التعريف الذي وضعه هذا المشروع كان واسع وغامض، الأمر الذي أدى إلى عزوف الدول على التوقيع عليها، فلم تتضمن إليه سوى 24 دولة ولم تصادق عليها إلا دولة واحدة.¹¹

ثم بادرت الولايات المتحدة بمشروع إتفاقية دولية حول الوقاية والمعاقبة على بعض أعمال الارهاب الدولي Draft Convention for the Prevention and Punishment of Certain Acts of International Terrorism سنة 1972 بعد الاعتداء على لاعبين من الكيان الصهيوني في الألعاب الاولمبية والتي نصت على تطبيقها بدون استثناء على كل عمل يهدف إلى القتل أو الجرح أو الخطف ذو الطابع الدولي، ويستثنى من ذلك الأفعال التي لا يمنعها القانون الدولي الإنساني ويرتكبها أفراد القوات النظامية، ويستثنى من ذلك القوات غير النظامية كعناصر الحركات التحررية والجماعات الثورية من أجل تقرير المصير.¹² وبالطبع لم يلقى المشروع الأمريكي الترحيب في الجمعية العامة للأمم المتحدة، بسبب الإتجاه المعادي للحركات التحررية في العالم الذي أوحى بالرد من الدول الافريقية والعربية والصين بالفض القاطع لعرض المشروع الأمر الذي أبعد التوافق حول الموضوع وأجلّ البحث في هذا الشأن.¹³

لقد فشلت الجمعية العامة للأمم المتحدة في وضع إتفاقية دولية أو حتى نص خاص في إتفاقية دولية تعرف الإرهاب وتتص على الإلتزام بمكافحته بشكل عام بدون التخصيص على جانب فقط من جوانبه، كما كان الحال في مدونة لجنة القانون دولي حول الجرائم ضد الأمن والسلم الإنساني Draft Code of Offences against the Peace and Security of Mankind الذي بدأت فيه سنة 1954 ولم يتم إتمامه، وكذلك في سياق متصل عدم التوافق على إعتبار الإرهاب الدولي جريمة ضد الإنسانية في إطار إتفاقية روما المتضمنة النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية سنة 1998.

و على إثر الفشل المتكرر في الإتفاق على مسألة إرهاب الدولة شرعت اللجنة الخاصة في الجمعية العامة بتكثيف الجهود لاسيما بعد اعتداءات 11 سبتمبر

2001، والتي تدعمت باقتراح قدمته دولة الهند معدل لمشروع إتفاقية كانت قد اقترحت أول مرة أمام اللجنة السادسة للجمعية العامة سنة 1996،¹⁴ تم إقتراح مشروع مواد لإتفاقية شاملة حول مناهضة الإرهاب الدولي، واتسع مجال التوافق مباشرة في السنوات التي تلت أحداث 11 سبتمبر لكن ظهر من جديد الخلاف حول تعريف الإرهاب الدولي ومجال تطبيقه بحيث وضع المشروع بلمسة غربية أوروبية، تم رفضه من طرف دول عدم الانحياز والدول الإفريقية ودول العربية.¹⁵

ولعل نفس الأسباب التي كانت وراء فشل أغلب الإتفاقيات الدولية العامة والشاملة عدا الإتفاقيات الخاصة ببعض الجوانب الخاصة بالإرهاب لأنها لم تكن في حاجة إلى تعريف الإرهاب أو مجال تطبيق الإتفاقية بصفة عامة بل كانت تنحصر في منع أفعال خاصة تتعلق ببعض الوسائل أو الأفعال فحسب، وبالتالي إجمال أهم المسائل الخلاقية التي أدت إلى إجهاض كل مشروع إتفاقية شاملة حول مكافحة الإرهاب الدولي فيما يلي:

أ. التمييز بين الإرهاب والحركات التحررية والكفاح من أجل تقرير المصير ومقاومة الإحتلال الأجنبي، وهي من أهم المسائل الخلاقية التي جمدت كل المحاولات والمبادرات بحيث إعتبرت كل الدول الأعضاء في الجمعية للأمم المتحدة أن التمييز بين الإرهاب وهذه الحركات المشروعة هو من أهم مبادئ منظمة الأمم المتحدة ومن بين أهم قواعد القانون الدولي الإنساني الذي نص في إطار إتفاقية جنيف الثالثة الخاصة بمعاملة الأسرى والبروتوكول الإضافي الأول والثاني الملحق بإتفاقيات جنيف على حق أفراد هذه الحركات في وضع المحارب والأسير، وللإشارة بأن منظمة التعاون الإسلامي كانت وراء هذا الاتجاه والذي تم إدراجه صراحة في إتفاقية مكافحة الإرهاب التي تبنتها كما هو الشأن لمنظمة الوحدة الإفريقية وجامعة الدول العربية. وهذا الأمر الذي لم يرض اتجاه الدول الغربية التي دفعت بأن مشروعية الهدف لا يعني مشروعية الوسيلة.¹⁶

ب. تطبيق الإتفاقية على أفراد القوات المسلحة إذا إرتكبوا أفعال منصوصا عليها في الإتفاقية وعدم تطبيق قواعد القانون الدولي الإنساني، يعني ذلك أن القوات

المسلحة النظامية للدول الأعضاء اذا ارتكبوا فعلاً من الأفعال المنصوص عليها في الاتفاقية يعد عملاً إرهابياً، وفي هذا السياق رفضت اللجنة الدولية للصليب الأحمر بحجة أن لا يمكن اعتبار الأفعال التي يسمح بها القانون الدولي الإنساني إرهاباً إذا كانت أثناء النزاع المسلح، في حين هناك من يشترط تعميم أفعال الإرهاب على كل من يرتكبها وفي أي ظرف كان.¹⁷

ثانياً: آثار محدودية التوافق الدولي في مكافحة الإرهاب.

في ظل التهديد المستمر للإرهاب الدولي وعجز المجموعة الدولية عن الإتفاق الشامل حول مفهوم موحد للإرهاب، يفصل من خلاله في مختلف المفاهيم الخلافية بشكل يتلائم وحجم التهديد المشترك، لجأت المجموعة الدولية إلى إجراء توافقات أخرى لا تأخذ بعين الاعتبار إرادة كل دول العالم بالمعنى الصحيح للمصطلح، وهي التدخل لتنظيم مكافحة الارهاب في الدولي بقرارات مجلس الأمن، والتنظيم الاقليمي خيار يحقق التوافق والانسجام على الجهوي الاقليمي فقط.

1. التدخل غير المحدود لمجلس الأمن:

باعتباره الهيئة التنفيذية لمنظمة الأمم المتحدة يعد مجلس الأمن أكثر الهيئات الدولية فعالية بالنظر إلى الصلاحيات التي يمنحها له النظام الأممي وينسحب ذلك على مجال مكافحة الإرهاب، فهو هيئة تختص في الرقابة على السلم والأمن الدوليين، ويضطلع بهذه المهمة بعد تكييفه لأي عمل بأنه مساس أو تهديد للسلم والأمن الدوليين، بحيث تنص المادة 39 من ميثاق الأمم المتحدة: "يقرر مجلس الأمن ما إذا كان قد وقع تهديد للسلم أو إخلال به أو كان ما وقع عملاً من أعمال العدوان، ويقدم في ذلك توصياته أو يقرر ما يجب إتخاذه من التدابير طبقاً لأحكام المادتين 41، 42 لحفظ السلم والأمن الدوليين أو إعادته إلى نصابه".

ولقد إعتاد مجلس الأمن على إعتبار الأعمال الإرهابية تهديداً ومساساً للسلم والأمن الدوليين، منذ قراراته الأولى في هذا المجال، وكان القرار 1267 لسنة 1999 والخاص بمعاقبة بعض الأشخاص والهيئات المنضوية أو المتعاونة مع حركة طالبان والقاعدة وهذا بموجب الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة.¹⁸

وبعد هجمات 11 سبتمبر 2001 إعتد مجلس الأمن القرار 1373 سنة 2001 والذي صدر في نفس الأساس القانوني الخاص بالفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة، ولقد نص على إطار جديد ومعزز للتعاون الدولي في مكافحة الإرهاب، لاسيما ما يتعلق منه بإمتناع الدول عن السماح على أراضيها بكل عمل لدعم أو تمويل أو تجنيد الإرهابيين، وكذلك وضع تشريعات وطنية تعتبر الإرهاب جرائم خطيرة يعاقب عليها بأشد العقوبات، وبعد هذا القرار أو قرار عالج مشكل الإرهاب بصفة عامة بغض النظر عن مكان وجودها أو أهدافها، كما أنشأ هذا القرار لجنة مكافحة الإرهاب كجهاز فرعي تابع لمجلس الأمن الدولي ودوره الرقابة على إلتزام الدول بمضمون القرار وتقديم المساعدة للدول من أجل وضع التدابير اللازمة لمكافحة الإرهاب.¹⁹

وبعد التصعيد في التهديد الارهابي على المستوى العالمي، وظهور بوادر استعمالها للأسلحة الخطيرة بالنظر إلى أساليبه الهمجية، أصدر مجلس الأمن القرار 1540 سنة 2004 والخاص بحظر انتشار أسلحة الدمار الشامل ومنع حصول جهات غير حكومية *acteur non étatique* على هذا النوع من الأسلحة وفرض على الدول اتخاذ التدابير اللازمة من أجل منع هذه الجهات سواء من صنع أو حيازة أو نقل الأسلحة الكيماوية أو البيولوجية أو النووية، وتلتزم الدول بتعديل تشريعاتها الداخلية بشكل يعاقب كل من يمول أو يساهم في حصول هذه المنظمات غير الرسمية خاصة منها الارهابية.²⁰

و يضاف إلى هذا القرارات العديد من القرارات التي أصدرها مجلس الأمن والذي فرض على الدول المساهمة في الجهود الدولية لمكافحة الإرهاب بالرغم من عدم مصادقتها على الإتفاقيات الدولية ذات الصلة وهذا بإعتبار قرارات مجلس الأمن ملزمة ولا يجوز للدول التحلل من تنفيذها مادامت أعضاء في منظمة الأمم المتحدة، بحيث أن الميثاق ينص على "يتعهد أعضاء الأمم المتحدة بقبول قرارات مجلس الأمن وتنفيذها وفق هذا الميثاق".²¹

2. الإتفاقيات الإقليمية كإطار للانسجام الجهوي.

إنطلاقاً من غياب إتفاقية دولية عالمية شاملة خاصة بمكافحة الإرهاب بالرغم من الجهود الدولية، وبرز منظور غربي لمكافحة الإرهاب الدولي المبني أساساً على تبني مفاهيم جديدة للقانون الدولي العام، لم تكن معروفة من قبل كما هو الشأن بالنسبة للحرب الإستباقية على الإرهاب وعدم التمييز بين الإرهاب والدين أو العرق والخلط بين الإرهاب الدولي والحركات التحررية،²² حتى أن بعض الدول في العالم تستعمل الإرهاب الدولي كأداة في سياستها الخارجية،²³ تقوم الحاجة إلى وضع تنظيمات إقليمية خاصة بمكافحة الإرهاب أين تجتمع المفاهيم وتقترب الإيديولوجيات وتتوافق المصالح.

والملاحظ على أن الإتفاقية الإفريقية للوقاية من الإرهاب ومكافحته هي من بين الإتفاقيات الإقليمية الجديرة بالدراسة وهذا بسبب نطاقها القاري من جهة على خلاف الإتفاقيات العربية أو في إطار منظمة التعاون الإسلامي، ومن جهة أخرى لكون القارة الإفريقية تجمع العديد من الديانات والإيديولوجيات المختلفة والتي قد تكون عائق في تحقيق الإجماع حول بعض المفاهيم.

أ. مضمون الإتفاقية الإفريقية للوقاية من الإرهاب ومكافحته نموذجاً.

إن ما عجزت عن تحقيقه المنظمات العالمية تمكنت منه المنظمات الإقليمية، بحيث إتمتدت منظمة الوحدة الإفريقية إتفاقية شاملة خاصة بمكافحة الإرهاب لا تخص مجالاً معيناً فحسب وإنما تنظم كل المسائل المرتبطة بذلك، ولقد تم تبني هذه الإتفاقية في الجزائر في 14 جويلية 1999 ولقد عرفت الإتفاقية الأعمال الإرهابية على خلاف غيرها من الإتفاقيات التي لم يتم إتمامها فقط بسبب الإختلاف في تعريف مفهوم الإرهاب والتداخل بينه وبين الحق في المقاومة من أجل تقرير المصير.²⁴

واستثنت الإتفاقية الإفريقية للوقاية ومكافحة الإرهاب من مفهوم الأعمال الإرهابية مكافحة الشعوب تطبيقاً لمبادئ القانون الدولي في إطار التحرر أو تقرير المصير بما في ذلك مكافحة الإستعمار والإحتلال والعدوان والسيطرة من طرف القوات الأجنبية. كما جردت الإتفاقية الأعمال الإرهابية من مبرر الشرعية مهما

كانت مبراتها السياسية، الدينية، الايديولوجية أو العرقية،²⁵ بحيث جاء في تعريفها للإرهاب ما يلي: " يعد عملاً إرهابياً:

- كل عمل أو تهديد بانتهاك قانون العقوبات للدول الأطراف من شأنه التهديد بالتمسك بحياة أو السلامة الجسدية أو الحريات الأساسية للشخص أو مجموعة أشخاص والذي يسبب أو يمكن أن يسبب أضراراً للأشخاص العامة أو الخاصة أو الموارد الطبيعية أو البيئة أو التراث الثقافي والتي ترتكب بغرض:

• الترويع وخلق جو من الخوف، لإجبار أو ممارسة الضغط أو حمل الحكومة أو الهيئة أو السكان على القيام بأي مبادرة أو الإمتناع عنها، أو على تبني أو رفض موقف معين أو التصرف وفقاً لمبادئ معينة أو تشويش العمل العادي للمرافق العامة أو تقديم الخدمات الأساسية للسكان أو خلق وضعية أزمة في وسط السكان.

• خلق حالة تمرد عام في الدولة الطرف.

- كل دعم أو تمويل أو مساهمة أو أمر أو مساعدة أو تحريض أو تهديد أو تواطؤ أو تنظيم أو تجهيز كل شخص بغرض ارتكاب كل من الأعمال المذكورة سابقاً".

ولقد أُلزمت الإتفاقية الإفريقية للوقاية ومكافحة الإرهاب الدول الأعضاء بالعديد من الإلتزامات التي تخضع لها بموجبها وتتمثل في:

أ. الإلتزام بمراجعة التشريعات الوطنية وتجريم الأعمال الإرهابية المحددة في

الإتفاقية والمعاقبة عليها بحسب جسامة الفعل الإرهابي؛

ب. التوقيع والمصادقة على الإتفاقيات الدولية التي نصت عليها الإتفاقية والمتعلقة بالإرهاب وجعلها من أولياتها.

و لقد تم إلحاق الإتفاقية الإفريقية للوقاية ومكافحة الإرهاب ببروتوكول ملحق بها

تم التوقيع عليه في أديس بابا في 08 جويلية 2004، وجاء كمكمل للإتفاقية

الإفريقية للوقاية ومكافحة الإرهاب، بحيث دعم التعاون الدولي بين الدول ووضع

على عاتق الدول الأعضاء إلتزامات أخرى منها: الإلتزام بحماية الحقوق الأساسية

لمواطنيها من الإعتداء والتضييق من الإرهاب، منع دخول الجماعات الإرهابية إلى أقاليمها الوطنية واتخاذها مأوى أو قواعد للتدريب²⁶.

وبالإضافة على النص على التزامات أخرى على عاتق الدول الأطراف في الإتفاقية لقد وضع البروتوكول آلية لتنفيذ أحكامه وأحكام الإتفاقية، بحيث كلف مجلس السلم والأمن للاتحاد الإفريقي بالتنسيق والإشراف على الجهود الإفريقية للوقاية والقضاء على الإرهاب²⁷.

ب. خصائص الإتفاقية الإفريقية للوقاية من الإرهاب ومكافحته:

والملاحظ على الإتفاقية الإفريقية للوقاية من الإرهاب ومكافحته أنها تتميز بمجموعة من الخصائص التي تميزها عن الإتفاقيات العالمية بشكل يزيد من دورها في القضاء على هذه الظاهرة منها:

- تعتبر نص شامل لا يخص فقط شكلاً من أشكال الإرهاب أو وسيلة من وسائله أو فئة من ضحاياه، وفي هذا إطار قانوني موحد؛
- لقد تضمنت الإتفاقية تعريف أكثر المواضيع إثارة للخلاف ليس فقط على المستوى الدولي العالمي وإنما حتى إقليمياً أين نجد أن الدول العربية اختلفت في تصنيف بعض الكيانات والتنظيمات في صنف الجماعات الإرهابية، فقط بسبب دوافع سياسية مبهمة يصعب الفصل فيها. ولقد تم الإتفاق على هذا التعريف بالرغم من التعدد الديني والإختلاف الإيديولوجي الموجود في إفريقيا؛
- لقد استنتجت الإتفاقية الإفريقية كل الأعمال المسلحة التي تتوافق مع مبادئ الأمم المتحدة لاسيما تلك المناهضة للإستعمار والإحتلال والعدوان الأجنبي، ولعلّ هذا ما جعل المجموعة الدولية تعجز عن تحقيق الإجماع حول إتفاقية عالمية شاملة، في حين التاريخ المشترك للقارة الإفريقية ومعاناة كل دولها من الإستعمار وغيره من ضروب التدخل والإستغلال الأجنبي، لا تجد صعوبة في التوافق في إخراج مكافحة هذه الممارسات من دائرة الإرهاب.

- لقد ألزمت الإتفاقية الإفريقية للوقاية من الإرهاب ومكافحته الدول بالتوقيع والمصادقة على إتفاقيات دولية أخرى في مجملها ذات طابع عالمي وذات صلة

بمكافحة الإرهاب، وهذا ما نجده في إطار الإتفاقيات الإقليمية الأخرى. وهذا بالرغم من صعوبة تكييف هذه النصوص بأنها ذات طابع عرفي تلتزم بمضمونها الدول حتى بدون أن تصادق عليها، وهذا راجع إلى كون الدول لا تشعر بالزاميتها بدون التوقيع عليها وكذلك بالنظر إلى الاختلافات الجوهرية بين الدول حول العديد من المسائل الأساسية المتعلقة بالإرهاب للأسباب التي رأيناها من قبل.²⁸ وهذا ما يدل على إجماع الدول الإفريقية حول ضرورة الإنسجام مع المجموعة الدولية وآلياتها القانونية دون التفريط في بعض المواقف الخاصة بكيانها الاقليمي.

الخاتمة:

لم يبق الإرهاب موضوع حبيس القواعد القانونية العادية التي تطبق عليها مبادئ القانون العام بل لابد من إدراجها في إطار متميز عن غيره وذلك لكونه يرتبط بعدة عوامل لها امتدادات على المستوى الأفقي في المسائل السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية وغيرها، وامتدادات على المستوى العمودي تتجاوز الحدود الوطنية إلى الإقليمية ثم العالمية. لذا فكلما حاولت الدول القضاء على المشاكل المتعلقة بالإرهاب بجهود أحادية أو محصورة بقطاع واحد تجدها تهدر مساعيها بدون جدوى. ومن ذلك فالعجز في وضع إتفاقية عالمية شاملة لمكافحة الإرهاب قد تعيق الجهود الدولية في القضاء عليه، لأنه الإطار الأنسب الذي توحد فيه المفاهيم وتتسق فيه الوسائل، لأن المعالجة الأحادية الجانب أو حتى الإقليمية تبقى ناقصة الفاعلية لأن التهديد مصدره ليس فقط إقليميا وبالتالي المتابعة والتنسيق لابد أن يكون عالميا.

و من جهة أخرى فالأولوية في الإعتماد على الإتفاقيات الإقليمية بدل التعويل على إتفاقية شاملة لمكافحة الإرهاب تستعمل كأداة قانونية لتصنيف الحركات التي يعترف بمشروعيتها القانون الدولي في إطار المنظمات الارهابية، وبالتالي على الدول الإسلامية والإفريقية ودول عدم الانحياز وغيرها أن توحد جهودها ليس فقط في منع تبني إتفاقية شاملة ذات طرح غربي وإنما السعي بعدد الكافي من فرض

إقتراح يتوافق مع مبادئ القانون الدولي التي تكرس حق الشعوب في تقرير المصير وعدم الإعتداء على السلامة الترابية لدول.

ومما لا شك فيه أن الإتفاق على معايير واضحة بين الدول لتعريف الإرهاب كجريمة غير مرتبطة بدين واحد أو دول بعينها قد يساهم بشكل كبير في تنسيق التعاون أكثر في المجتمع الدولي من أجل متابعة واجتثاث هذه الجرائم، وللدول أن تتجنب التفسير المغلوط لقواعد القانون الدولي حين يطبق قانون الإرهاب إذا ارتكبه فرد ولا تطبقه إن اقترفته الدول أو قواتها المسلحة، مع فارق عدد الضحايا وامتداد الدمار.

و الملاحظ من خلال الدراسة أن المفهوم الغربي الذي يسعى إلى تصنيف كل من الحركات التحررية أو مكافحة الاحتلال الأجنبي كإرهاب دولي، قد تصدت له الدول الإسلامية والإفريقية ودول أخرى من أجل منع اعتماد إتفاقية دولية عالمية شاملة تعتبر من يكافح في إطار ما يسمح به القانون الدولي إرهاباً، لكن في نفس المستوى قد لا تستطيع هذه الدول الوقوف في وجه قرارات مجلس الأمن التي يحكمها حق النقض في ظل عدم تمثيلها بصوت دائم وهذا ما يفرض إصلاح عادل لمنظمة الأمم المتحدة.

و في هذا الإطار تجدر الإشارة إلى ضرورة توسيع نطاق الإتفاقيات الدولية القطاعية لمجالات أوسع من تلك المكرسة حالياً، فالإرهاب لا يخص النقل الجوي والبحري فقط، ولا يحاول إستعمال الأسلحة النووية فقط، وإنما الحاجة ماسة إلى وضع إتفاقية دولية شاملة تمنع الإرهاب وإستهداف الأبرياء لأغراض سياسية، تتضمن حظر كل أشكال الدعم المباشر وغير المباشر. ولعل ذلك يكون محل موافقة الدول جميعها وخاضع لإجراءات إتفاقية فيينا لقانون المعاهدات، بدل من ترك الموضوع لاختصاص مجلس الأمن الذي يجتهد في وضع قرارات ملزمة ذات طابع تشريعي دون اعتبار لإرادة وسيادة الدول.

الهوامش:

- 1- أنظر: عبد القادر زهير النفوزي، المفهوم القانوني لجرائم الإرهاب الداخلي والدولي، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الأولى، 2008، لبنان، ص 161.
- 2- D. O'Donnell – International treaties against terrorism and the use of terrorism during armed conflict and by armed forces, international review of red cross, Volume 88, Number 864, December 2006, p 854.
- 3- لقد صادقت عليها الجزائر بتحفظ بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96-289 المؤرخ في 02-09-1996.
- 4- لقد صادقت عليها الجزائر بتحفظ بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96-145 المؤرخ في 23 أبريل 1996.
- 5- لقد صادقت عليها الجزائر بتحفظ بموجب المرسوم الرئاسي رقم 2000-444 المؤرخ في 23 ديسمبر 2001.
- 6- حسب المادة 02 من الإتفاقية الدولية لقمع الهجمات الإرهابية بالقنابل.
- 7 - لقد صادقت عليه الجزائر بتحفظ بموجب المرسوم الرئاسي رقم 2000-445 المؤرخ في 23 ديسمبر 2001.
- 8- وفقا للمادة 02 من الإتفاقية الدولية لقمع تمويل الإرهاب.
- 9- وفقا للمادة 04 من الإتفاقية الدولية لقمع تمويل الإرهاب.
- 10- أنظر المادة 02 من الإتفاقية الدولية لقمع أعمال الإرهاب النووي.
- 11- Carol Bahan, International Terrorism: The Legitimization of Safe Harbor States in International Law, NEW YORK LAW SCHOOL LAW REVIEW VOLUME 54 | 2009/10, p 344.
- 12- B. SAUL, DEFINING TERRORISM, NILR, 2005, p 69.
- 13 - B. SAUL, DEFINING TERRORISM, NILR, 2005, p 70.
- 14 - ZDZISLAW GALICKI, INTERNATIONAL LAW AND TERRORISM, AMERICAN BEHAVIORAL SCIENTIST, Vol. 48 No. 6, February 2005, p 747.

15–Article 1 of the draft comprehensive treaty of 2002 states : "1. Any person commits an offence within the meaning of this Convention if that person, by any means, unlawfully and intentionally, causes:

- (a) Death or serious bodily injury to any person; or
- (b) Serious damage to public or private property, including a place of public use, a State or government facility, a public transportation system, an infrastructure facility or the environment; or
- (c) Damage to property, places, facilities, or systems referred to in paragraph1 (b) of this article, resulting or likely to result in major economic loss, when the purpose of the conduct, by its nature or context, is to intimidate a population, or to compel a Government or an international organization to do or abstain from doing any act."

16 B. SAUL, DEFINING TERRORISM, NILR, 2005, p 80.

17 –B. SAUL, DEFINING TERRORISM, NILR, 2005, p 79.

18 – L’office des nations unies contre la drogue et le crime, le cadre juridique universel contre le terrorisme, new york, 2010 , p 09

19 – L’office des nations unies contre la drogue et le crime, le cadre juridique universel contre le terrorisme, new york 2010 , p15.

20 – L’office des nations unies contre la drogue et le crime, le cadre juridique universel contre le terrorisme, new york 2010 , p21 .

21- أنظر المادة 25 من ميثاق الأمم المتحدة.

22- محمد سعادي، القانون الدولي العام في عالم متغير، دار الريحانة للكتاب، الطبعة الأولى، الجزائر، 2008، ص 128.

23 – Maxime Lefibur, le jeu du droit et de la puissance , précis de relations internationales, presse universitaire de France, 03 ed, Paris, 2007, p 499.

- 24- بحسب المادة الأولى الفقرة الثالثة من الإتفاقية الإفريقية للوقاية ومكافحة الإرهاب.
25- وفقا للمادة الثالثة من الإتفاقية الإفريقية للوقاية ومكافحة الإرهاب.
26- أنظر المادة الثالثة من البروتوكول.
27 - وفقا للمادة 04 من البروتوكول.

المراجع

- الإتفاقية الخاصة بالجرائم وبعض الأفعال الأخرى المرتكبة على متن الطائرات لسنة 1963.
- إتفاقية مكافحة الاستيلاء غير المشروع على الطائرات لسنة 1970.
- إتفاقية قمع الأعمال غير المشروعة الموجهة ضد سلامة الطيران المدني لسنة 1973.
- إتفاقية منع الجرائم المرتكبة ضد الأشخاص المتمتعين بحماية دولية بمن فيهم الموظفون الدبلوماسيون والمعاقبة عليها لسنة 1973.
- إتفاقية مناهضة أخذ الرهائن لسنة 1979 .
- إتفاقية قمع الأعمال غير المشروعة الموجهة ضد سلامة الملاحة البحرية لسنة 1988.
- الإتفاقية الدولية لقمع الهجمات الإرهابية بالقنابل لسنة 1997.
- الإتفاقية الإفريقية للوقاية ومكافحة الإرهاب لسنة 1999.
- عبد القادر زهير النقوزي، المفهوم القانوني لجرائم الإرهاب الداخلي والدولي، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الأولى، 2008، لبنان
- محمد سعادي، القانون الدولي العام في عالم متغير، دار الريحانة للكتاب، الطبعة الأولى، الجزائر، 2008.
- Maxime Lefibur, le jeu du droit et de la puissance , précis de relations internationales, presse universitaire de France, 03 ed, Paris, 2007, p 499.
- Carol Bahan, International Terrorism: The Legitimization of Safe Harbor States in International Law, NEW YORK LAW SCHOOL LAW REVIEW VOLUME 54 | 2009/10, p 344.
- D. O'Donnell – International treaties against terrorism and the use of terrorism during armed conflict and by armed forces, international

review of red cross, Volume 88, Number 864, December 2006, p 854.

- B. SAUL, DEFINING TERRORISM, NILR, 2005, p 69.
- Office des nations unies contre la drogue et le crime, le cadre juridique universel contre le terrorisme, new York, 2010.
- ZDZISLAW GALICKI, INTERNATIONAL LAW AND TERRORISM, - AMERICAN BEHAVIORAL SCIENTIST, Vol. 48 No. 6, February 2005