

دور الأمم المتحدة في مكافحة الإرهاب الدولي في ضوء قرارات الجمعية العامة و مجلس الأمن

نسيب نجيب

أستاذ مساعد (أ)

كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو

مقدمة:

تعد ظاهرة الإرهاب الدولي إحدى الإشكاليات التي تشغل المجتمع الدولي بأسره نظرا للآثار والانعكاسات الخطيرة التي ترتبها هذه الظاهرة، إذ تعاظمت مخاطرها خلال العقود الثلاثة الأخيرة، فبعدما كانت العمليات الإرهابية تتم وفق أساليب تقليدية وتخلف خسائر بشرية ومادية محدودة، أصبحت تتم بطرق بالغة الدقة والتطور مستفيدة من التكنولوجيا الحديثة وأضحت تخلف خسائر جسيمة تكاد تعادل خسائر الحروب النظامية سواء في الأرواح أو الممتلكات والمنشآت المستهدفة.

لهذا سعت الدول والمنظمات الدولية ذات الصلة إلى محاولة إيجاد الوسائل الكفيلة للحد من ظاهرة الإرهاب الدولي والقضاء عليها من خلال إبرام معاهدات دولية و إصدار القوانين الوطنية التي تجرم الإرهاب، وتقرر عقوبات رادعة يتم توقيعها على الإرهابيين، على نحو يؤدي إلى عدم إفلاتهم من العقاب، واتخاذ مجموعة من الإجراءات الجماعية في إطار من التنسيق

والتعاون الدولي، خاصة بعد إدراك الدول أن أجهزتها الأمنية الوطنية عاجزة للتصدي بشكل فعال لجرائم الإرهاب الدولي .

ومع وجود اتفاق عام لدى المجتمع الدولي على ضرورة إدانة الإرهاب الدولي، إلا أنه لم يوفق حتى اليوم إلى عقد اتفاقية دولية يعرف بموجبها هذا الظاهرة وتحديد ما يعد من قبيل الجرائم الإرهابية التي يعاقب مرتكبوها، والجرائم غير الإرهابية التي لا يصدق عليها هذا الوصف وتخرج من نطاق التجريم والعقاب المقرر لها.

وانطلاقاً من القناعة الراسخة بضرورة التعاون الدولي لمكافحة الإرهاب الدولي عكفت منظمة الأمم المتحدة منذ بداية سنوات السبعينات من القرن العشرين، باعتبارها تمثل إرادة المجتمع الدولي والتي من أحد مقاصدها الرئيسية حماية السلم و الأمن الدوليين و تأمين احترام حقوق الإنسان و حرياته الأساسية على الاهتمام بمشكلة الإرهاب الدولي، من خلال محاولة تعريفه وبيان أسبابه وسبل مكافحته، التي أصبحت من الأولويات الرئيسية لكل من الجمعية العامة ومجلس الأمن خاصة بعد أحداث 11 من سبتمبر 2001.

فما مدى فعالية دور الجمعية العامة و مجلس الأمن في مجال مكافحة الإرهاب الدولي ؟

المبحث الأول: محدودية دور الجمعية العامة للأمم المتحدة في مكافحة الإرهاب الدولي
بدراسة تحليلية لمجموع القرارات التي أصدرتها الجمعية العامة المتعلقة بالإرهاب الدولي، نجد أنها اتسمت بطابعين وتضمنت موقفين مختلفين بحسب الفترة التي صدرت فيها هذه القرارات.

خلال الفترة ما بين طرح مسألة الإرهاب الدولي أمام الجمعية العامة سنة 1972 إلى أوائل التسعينات امتازت هذه القرارات بنوع من الموضوعية، إذ ركزت على دراسة الأسباب الكامنة وراء انتشار الإرهاب الدولي، وأكدت على ضرورة التمييز بينه وبين الكفاح المسلح من أجل تقرير المصير (المطلب الأول). أما الفترة الثانية التي بدأت في أوائل التسعينات ظهر هنالك اختلال التوازن في القرارات الصادرة عن الجمعية العامة وتراجعت عن دورها في مجال مكافحة الإرهاب الدولي (المطلب الثاني).

المطلب الأول: الالتزام بالموضوعية في اتخاذ القرارات المتعلقة بالإرهاب الدولي
تميزت هذه المرحلة الأولى باختلاف وجهات النظر بين الدول فيما يتعلق بوسائل مكافحة الإرهاب الدولي، وارتكز الخلاف بالتحديد حول ضرورة معالجة الأسباب الكامنة وراء الإرهاب الدولي (الفرع الأول) إلى جانب الخلاف القائم حول حق الشعوب في الكفاح المسلح من أجل التحرر وتقرير المصير و تمييزه عن جرائم الإرهاب الدولي (الفرع الثاني).

الفرع الأول: التركيز حول ضرورة معالجة الأسباب الكامنة وراء الإرهاب الدولي
ساهمت أحداث ميونيخ عام 1972 في إدراج مسألة الإرهاب الدولي في جدول أعمال الجمعية العامة للأمم المتحدة في دورتها السابعة والعشرون¹،

¹ - بتاريخ 5 سبتمبر عام 1972 قام أربع فلسطينيين باحتجاز فريق رياضي إسرائيلي يتكون من 9 أفراد في مدينة ميونيخ (ألمانيا الاتحادية) أثناء الألعاب الأولمبية، وطالب منفذي العملية بإطلاق سراح أزيد من 200 فلسطيني معتقل في السجون الإسرائيلية، إلا أن طلبهم قوبل بالرفض، فتم قتل الرهائن التسعة. راجع في ذلك:

بناء على طلب قدمه الأمين العام للأمم المتحدة آنذاك (Kurt Waldheim) بعنوان : " اتخاذ تدابير بهدف منع الإرهاب الدولي والإشكال الأخرى للعنف التي تعرض لخطر حياة الأبرياء أو تنتهك الحريات الأساسية ". وعندما بدأت الجمعية العامة مناقشة هذه المسألة أبدى مندوبو دول العالم الثالث تحفظاتهم على هذا العنوان المقترح من قبل الأمين العام، وذلك باعتباره يتجاهل الأسباب الكامنة وراء ارتكاب الأعمال الإرهابية، وأنه قد يؤدي - مع إهماله الإشارة إلى ذلك- إلى وصف أعمال وأنشطة حركات المقاومة والتحرر بالإرهاب. ونتيجة لهذه الاعتراضات تم تعديل صياغة العنوان ليصبح : " التدابير الرامية إلى منع الإرهاب الدولي الذي يعرض للخطر أرواحا بشرية بريئة أو يؤدي بها أو يهدد الحريات الأساسية ودراسة الأسباب الكامنة وراء أشكال الإرهاب وأعمال العنف التي تنشأ عن البؤس وخيبة الأمل والشعور بالظلم واليأس والتي تحمل بعض الناس على التضحية بأرواح بشرية ، بما فيها أرواحهم هم ، محاولين بذلك إحداث تغييرات جذرية"¹، وهو العنوان الذي تم الأخذ به في القرار الأول رقم 3034 الخاص بالإرهاب الدولي الصادر في 18 ديسمبر 1972.

- Jean Servier, Le terrorisme, 4^{ème} édition, presses universitaires de France, 1992, p. 62.

¹ - يزيد ميهوب، مشكلة المعيارية في تعريف الإرهاب الدولي، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2011، ص 165 - 166 .

اعتبر بعض الباحثين أن تبني الجمعية العامة لمثل هذا العنوان يبين بوضوح تتباين الآراء والمصالح بين وفود الدول، والاهتمام بدراسة أسباب الظاهرة الإرهابية أكثر من الإرهاب بحد ذاته وما يخلفه من خسائر بشرية ومادية¹.

انقسمت هذه الآراء إلى اتجاهين رئيسيين:

الاتجاه الأول : مثلته معظم الدول الأعضاء في منظمة الأمم المتحدة، خاصة دول العالم الثالث التي أسست موقفها على رفض الإرهاب الدولي بمختلف أشكاله ، وأدانت أعماله و فاعليه، وعلى أن دراسة التدابير الرامية إلى مكافحته يجب أن تقترن في الوقت ذاته بدراسة الأسباب الكامنة وراءه، من أجل إزالة هذه الأسباب التي يتمثل بعضها في السياسات الاستعمارية والعنصرية، واستعمال القوة من أجل التوسع والسيطرة والتدخل في الشؤون الداخلية للدول².

¹– Pierre Klein, L'action des organisations internationales: L'ONU et le terrorisme en tant que menace pour la paix et la sécurité internationales, R.C.A.D.I., T. 321, 2006, p. 312.

– كان لتباين آراء وفود الدول الأثر في التصويت على القرار 3034، نال موافقة 76 دولة وعارضته 35 دولة وامتنعت 17 دولة عن التصويت. راجع في ذلك:

– Pierre Klein, Op.Cit., p. 314.

²– أسامة حسين محي الدين، جرائم الإرهاب على المستوى الدولي والمحلي، المكتب العربي الحديث، الإسكندرية، 2009، ص 69.

الاتجاه الثاني: مثلته الولايات المتحدة الأمريكية وبعض الدول الغربية التي رأت أنه لا يجوز تعليق مكافحة الإرهاب الدولي على معالجة الأسباب الكامنة وراءه، واحتجت بأن التشريعات الداخلية للدول لا تنتظر تحديد ودراسة أسباب ارتكاب المجرمين للجريمة قبل أن تطبق عليهم القوانين الجنائية، لذا ينبغي عدم التأخير في القيام بتدابير منع الإرهاب باعتبارها إجراءات عاجلة¹. ومن أهم ما جاء في القرار 3034 تعبير الجمعية العامة عن قلقها الشديد إزاء تزايد أعمال الإرهاب الدولي، وحث الدول على إيجاد حلول عادلة تسمح بإزالة الأسباب الكامنة وراء أعمال العنف، كما أدانت جميع أعمال القمع والإرهاب التي تلجأ إليها الأنظمة العنصرية لحرمان الشعوب من حقها المشروع في تقرير مصيرها². عنوان ومحتوى القرار 3034 تم إعادته بانتظام - مع بعض الإضافات - في قرارات لاحقة للجمعية العامة³.

¹ - علاء الدين راشد، المشكلة في تعريف الإرهاب، دار النهضة العربية، القاهرة، 2006، ص 123.

² - راجع الفقرات 1، 2، 3، 4 من القرار 3034.

³ - راجع في ذلك: القرار 102/31 الصادر في 1976/12/15، القرار 147/32 الصادر في 1977/12/16، القرار 109/36 الصادر في 1981/12/10، القرار 130/38 الصادر في 1983/12/19، القرار 61/40 الصادر في 1985/12/09، القرار 159/42 الصادر في 1987/12/07.

الفرع الثاني: التأكيد على التمييز بين الإرهاب الدولي و حق الشعوب في الكفاح من أجل التحرر وتقرير المصير

شكل حق الكفاح المسلح المرتبط بحق تقرير المصير الذي تمارسه حركات التحرر الوطنية، نقطة خلاف بين الدول، إذ اعتبرت دول العالم الثالث أن الكفاح يشمل جميع التدابير المناسبة بما فيها استعمال القوة والسلاح، بينما ترى الدول الغربية وعلى رأسها الولايات المتحدة الأمريكية، أن حق الشعوب في تقرير مصيرها لا يبرر استخدام القوة والسلاح وإنما الكفاح بالوسائل السلمية¹.

وهكذا نجد أن الدول الغربية تعتبر رجال المقاومة المسلحة في سبيل التحرر والاستقلال من الإرهابيين وتصفهم دائماً بذلك، كما نجد أن مؤتمراتها الإقليمية ومعاهداتها الخاصة بمكافحة الإرهاب لم تشر إلى شرعية حق الكفاح المسلح المرتبط بحق تقرير المصير².

¹ - محمد محي الدين عوض، واقع الإرهاب واتجاهاته، بحث مقدم لندوة "مكافحة الإرهاب" المنعقدة في الفترة من 05/31 إلى 1999/06/02 بالرياض، منشورات أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية، 1999، ص 29.

- Chantal De Jonge Oudraat, Le Conseil de sécurité de L'ONU et la lutte contre le terrorisme, A.F.R.I., Vol. 6, 2005. p.120.

- أثر التباين في الآراء على أعمال اللجنة الدولية المعنية بالإرهاب الدولي المؤسسة سنة 1972 والتي أوكلت لها مهمة إعداد اتفاقية عامة حول الإرهاب، إذ أنها لم تصل إلى أي نتيجة و انحلت نهائياً سنة 1979. راجع في ذلك:

- Gilbert Guillaume, Terrorisme et droit international, R.C.A.D.I., T. 215, 1989, p. 315.

² - محمد محي الدين عوض، مرجع سابق، ص 29.

ونظرا للاختلاف الموجود بين الإرهاب والكفاح المسلح، فإن الجمعية العامة حرصت في قراراتها خلال هذه المرحلة على تأكيد هذا التمايز¹، مشرعة بذلك حق الكفاح المسلح من أجل تقرير المصير، وظهر ذلك في أول قرار تتخذه بشأن معالجة مسألة الإرهاب الدولي، إذ نص على: "حق جميع الشعوب الخاضعة لأنظمة استعمارية وعنصرية ولغيرها من أشكال السيطرة الأجنبية، غير القابل للتصرف، في تقرير المصير والاستقلال، ويؤيد شرعية

- وفي هذا السياق اعتبر بعض الباحثين العمليات التي قامت بها جبهة التحرير الوطني في فرنسا إبان الثورة التحريرية بأنها أعمال إرهابية. راجع في ذلك:

- M. Mahoué, Le cadre juridique international et national de lutte contre le terrorisme : Une perspective prospective camerounaise, R.D.I.D.C., n° 1, 2010, p. 74.

¹- أصبح استعمال عبارة الإرهاب بمثابة سلاح سياسي تستخدمه الدول خدمة لمصالحها، فعلى سبيل المثال تعتبر حركة حماس بالنسبة لإسرائيل منظمة إرهابية، ولكن يعتبرها كثير من الفلسطينيين بحركة مقاومة ضد الاحتلال الإسرائيلي. ويرى البعض أن منفذي العمليات الاستشهادية في فلسطين عبارة عن إرهابيين، فيما يرى البعض الآخر أن هؤلاء الاستشهاديين عبارة عن أبطال حرب تحريرية لمقاومة المحتل الذي يمارس خرقا لقواعد القانون الدولي من خلال ممارسته الإرهاب في حق الشعب الفلسطيني. أنظر في ذلك:

- Jean-François Guilhaudis, Relations internationales contemporaines, 2^{ème} édition Litec, Paris, 2005, p. 601.

- للتمييز بين الإرهاب والكفاح المسلح المرتبط بحق تقرير المصير راجع: أمير فرج يوسف، مكافحة الإرهاب، مكتبة الوفاء القانونية، الطبعة الأولى، الإسكندرية، 2011، ص 197-200. وأنظر أيضا: أحمد محمد رفعت، الإرهاب الدولي في ضوء أحكام القانون الدولي والاتفاقيات وقرارات الأمم المتحدة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1992، ص 135 - 140.

كفاحها، ولا سيما كفاح حركات التحرر القومي... ويشجب استمرار أعمال القمع والإرهاب التي تقوم بها الأنظمة الاستعمارية والعنصرية والأجنبية بحرمانها الشعوب من حقها في تقرير المصير وفي الاستقلال، ومن غيره من حقوق الإنسان و الحريات الأساسية¹. هذا المبدأ تأكيده بانتظام في قرارات لاحقة للجمعية العامة².

يرى بعض الباحثين أن تكرار تأكيد الجمعية العامة لحق الكفاح المسلح المرتبط بحق تقرير المصير، يمكن أن يكتسبه نوع من الالتباس، إذ يمكن أن يفهم من خلاله أن الجمعية العامة قد شرعت وسمحت باستعمال جميع وسائل المقاومة في هذا الإطار، بما في ذلك الأعمال الإرهابية التي يمكن تبريرها بمشروعية الهدف من وراء ارتكابها³.

¹ - راجع في ذلك: الفقرة 3 و 4 من القرار 3034، مرجع سابق.

² - راجع في ذلك: القرار 102/31 الصادر في 1976/12/15، القرار 147/32 الصادر في 1977/12/16، القرار 159/39 الصادر في 1984/12/17، القرار 61/40 الصادر في 1985/12/09، القرار 159/42 الصادر في 1987/12/07، القرار 29/44 الصادر في 1989/12/04، القرار 51/46 الصادر في 1991/12/09.

³ - Pierre Klein, Op.Cit., p. 316 - 317.

- يرى الأستاذ (Guillaume) أنه لا يمكن الاعتماد أو اللجوء إلى الإرهاب واعتباره كوسيلة للوصول إلى غاية مشروعة. راجع في ذلك:

- Gilbert Guillaume, Op.Cit., p. 317.

- وفي نفس السياق راجع: محمود شريف بسيوني، تقييم لوسائل السيطرة على الإرهاب الدولي، المجلة العربية للفقهاء والقضاء، عدد 31، 2001، ص 45.

المطلب الثاني: تراجع دور الجمعية العامة في مكافحة الإرهاب الدولي

بانتهاء الحرب الباردة سجل تغير ملحوظ في مجال مكافحة الإرهاب الدولي من قبل الجمعية العامة للأمم المتحدة، وذلك بتبني مقاربة جديدة لمعالجة الظاهرة الإرهابية مجردة من جميع أسبابها (الفرع الأول)، إلى جانب تكريس نوع من الانتقائية في مكافحة الإرهاب الدولي خاصة بعد أحداث 11 من سبتمبر (الفرع الثاني).

الفرع الأول: مقاربة جديدة لمكافحة الإرهاب الدولي مجردة من جميع أسبابه
اتجهت الجمعية العامة إلى تبني مقاربة جديدة لمكافحة الإرهاب الدولي دون أي إشارة إلى الأسباب الكامنة وراءه، وظهر ذلك بوضوح في قرار صادر عنها في 1993 تحت عنوان "حقوق الإنسان والإرهاب"، نص على: " إدانة جميع أعمال الإرهاب وأساليبه وممارساته بشتى أشكاله وصوره، أينما ارتكبت وأيا كان مرتكبوها، بوصفها أنشطة ترمي إلى القضاء على حقوق الإنسان، والحريات الأساسية و الديمقراطية..."¹.

وتم تأكيد هذه المقاربة بصورة قاطعة في الإعلان المتعلق بالتدابير الرامية إلى القضاء على الإرهاب الدولي المرفق بالقرار 60/49 الصادر في ديسمبر 1994. حيث جسد هذا الإعلان تحولا نوعيا وموضوعيا في النهج الذي اعتمدته الجمعية العامة منذ عام 1972، إذ تجنبت الإشارة إلى الكثير من المنطلقات والعناصر التي تضمنتها القرارات السابقة وتتلخص أساسا في:

¹ - راجع الفقرة 1 من القرار 122/48 الصادر في 1993/12/20.

- عدم التأكيد على حق جميع الشعوب الخاضعة لأنظمة استعمارية وعنصرية ولغيرها من أشكال السيطرة الأجنبية في تقرير المصير والاستقلال¹.
- عدم تبرير الأعمال الإرهابية مهما كان الدافع من وراء ارتكابها فنص الإعلان على: "الأعمال الإجرامية التي يقصد منها أو يراد بها إشاعة حالة من الرعب لأغراض سياسية، بين عامة الجمهور أو جماعة من الأشخاص أو أشخاص معينين، هي أعمال لا يمكن تبريرها بأي حال من الأحوال أيا كان الطابع السياسي أو الفلسفي أو العقائدي أو العنصري أو الاتني أو الديني أو أي طابع آخر للاعتبارات التي قد يحتج بها لتبرير تلك الأعمال"². هذه المقاربة تم تأكيدها بانتظام في قرارات لاحقة للجمعية العامة³.

¹- يتناقض هذا الإعلان مع القرارات السابقة للجمعية العامة التي ميزت بين العنف السياسي المشروع القائم على حق الشعوب في تقرير مصيرها والعنف غير المشروع.

²- راجع الفقرة 3 من الإعلان المتعلق بالتدابير الرامية إلى القضاء على الإرهاب الدولي المرفق بالقرار 60/49 الصادر في 1994/12/09.

³- راجع في ذلك: القرار 165/52 الصادر في 1997/12/15، القرار 108/53 الصادر في 1998/12/08، القرار 110/54 الصادر في 1999/12/09، القرار 158/55 الصادر في 2000/12/12، القرار 88/56 الصادر في 2001/12/12، القرار 27/57 الصادر في 2002/12/19، القرار 81/58 الصادر في 2003/12/09، القرار 46/59 الصادر في 2004/12/02، القرار 43/60 الصادر في 2005/12/08، القرار 71/62 الصادر في 2007/12/06.

الفرع الثاني: الانتقائية في مكافحة الإرهاب الدولي بعد أحداث 11 من سبتمبر
أصدرت الجمعية العامة مباشرة بعد أحداث 11 من سبتمبر قرارها
1/56 الذي يعتبر إلى يومنا القرار الوحيد من قرارات الجمعية العامة المتعلقة
بالإرهاب الدولي، الذي عالج حالة ملموسة وهي الاعتداءات الإرهابية التي
تعرضت لها الولايات المتحدة الأمريكية¹. وهو ما يمثل نوعا من الانتقائية في
تعامل الجمعية العامة مع موضوع الإرهاب الدولي، إذ لم تقم بإدانة العديد من
العمليات الإرهابية التي وقعت في مختلف الدول قبل أحداث 11 من سبتمبر
رغم ما خلفته من خسائر بشرية ومادية.

أدانت الجمعية العامة في هذا القرار العمليات الإرهابية التي استهدفت
مركز التجارة العالمي بنيويورك ودمرت واجهة مبنى وزراء الدفاع الأمريكي،
ودعت على وجه الاستعجال إلى التعاون الدولي لمكافحة الإرهاب الدولي
والقضاء عليه وشددت على أنّ المسؤولين عن مساعدة أو دعم أو إيواء
مرتكبي هذه الأعمال ومنظميها سيتحملون المسؤولية عنها².

وكان لوقع هذه الأحداث نقلة نوعية في تغيير مسار مكافحة الإرهاب
الدولي من قبل الجمعية العامة، فحصرته في الإرهاب الممارس من قبل الأفراد
والتنظيمات فقط دون الدول، وبدأت أقرب إلى ما يعرف في الدوائر الأكاديمية
و الأوساط السياسية الغربية بالإرهاب الجديد بوصفه شكلا متميزا من أشكال
العنف، ناتج عن بروز جماعات من الإرهابيين لديهم دوافع دينية و تطلعات

¹ - Pierre Klein, Op.Cit., p. 323.

² - راجع في ذلك الفقرات 1، 3، 4 من القرار 56/1 الصادر في 12/09/2001.

ورؤى أخرى، ممتدة عبر الدول، تقوم بهجمات مميتة وبالعة التدمير، وبسبب طبيعة دوافعها وأهدافها وهيكلها التنظيمية، سوف تسعى تلك الجماعات للحصول على أسلحة الدمار الشامل واستخدامها¹.

ولمسايرة هذه التطورات سعت الجمعية العامة إلى الوقاية من هذه المخاطر الجديدة، فأصدرت القرار 83/57 الذي كان الهدف من تبنيه منع استعمال الإرهابيين لأسلحة الدمار الشامل، حيث ورد فيه: "حث جميع الدول على اتخاذ تدابير وطنية وتعزيزها، حسب الاقتضاء، لمنع الإرهابيين من حيازة أسلحة الدمار الشامل ووسائل إيصالها والمواد والتكنولوجيا المتصلة بتصنيعها..."².

ودائما في سياق الوقاية من المخاطر الجديدة، عكفت الجمعية العامة على دراسة سبل الوقاية من مخاطر الإرهاب الإشعاعي، فأصدرت القرار 73/60 تحث الدول الأعضاء لمنع حيازة الإرهابيين واستخدامهم للمواد والمصادر المشعة، وكذلك منع الهجمات الإرهابية على المنشآت والمرافق النووية التي قد تسفر عن انبعاثات إشعاعية، وقمع هذه الأعمال إذا اقتضت الضرورة، عن

¹ - يزيد ميهوب، مرجع سابق، ص 227. وأنظر أيضا: علاء الدين راشد، مرجع سابق، ص 18.

² - راجع الفقرة 2 من القرار 83/57 الصادر في 2002/11/22. تم تأكيد محتوى هذه الفقرة في قرارات لاحقة للجمعية العامة، راجع في ذلك: القرار 48/58 الصادر في 2003/12/08، القرار 80/59 الصادر في 2004/12/03، القرار 78/60 الصادر في 2005/12/08.

طريق قيامها على وجه الخصوص باتخاذ تدابير فعالة لحصر هذه المواد الشديدة الخطورة وتأمينها وتوفير الحماية المادية لها، وذلك وفقا لالتزاماتها الدولية¹.

بالرغم من كثرة القرارات التي أصدرتها الجمعية العامة في مجال مكافحة الإرهاب الدولي، إلا أن دورها كان محدودا فلم تجد له الحلول المناسبة و الفعالة، و زاد من حجم هذه المحدودية الدور الأكثر أهمية الذي أنيط بمجلس الأمن في هذا المجال، والذي كانت قراراته محل نقد وعكست إرادة الدول الفاعلة فيه.

المبحث الثاني: تجاوز مجلس الأمن لصلاحياته بدعوى مكافحة الإرهاب الدولي
تدخل مجلس الأمن كطرف فاعل في مكافحة الإرهاب الدولي من خلال اعتباره أحد مهددات السلم والأمن الدوليين (المطلب الأول)، و بعد أحداث 11 من سبتمبر فرض مجلس الأمن مجموعة من المعايير الدولية الإلزامية في مجال مكافحة الإرهاب الدولي كانت محل انتقادات فقهاء القانون الدولي (المطلب الثاني).

المطلب الأول: اعتبار الإرهاب الدولي أحد مهددات السلم والأمن الدوليين
اعتمد مجلس الأمن في قراراته الأولى المتعلقة بالإرهاب الدولي على مقاربة وقائية للظاهرة بسبب غياب إجماع بشأن الوسائل المعتمدة لمكافحته (الفرع الأول)، ومع مطلع التسعينات سعى المجلس إلى مكافحة الإرهاب

¹ - راجع الفقرة 2 من القرار 73/60 الصادر في 2005/12/08.

الدولي من خلال إصدار قرارات تحت سلطات الفصل السابع الموجهة أساساً إلى دول معينة (الفرع الثاني).

الفرع الأول: الاعتماد على مقاربة وقائية لمكافحة الإرهاب الدولي

جاء اهتمام مجلس الأمن بظاهرة الإرهاب الدولي متأخراً مقارنة بالجمعية العامة، إذ لم يتدخل منذ البدء إلا من خلال إدانة بعض مظاهر العنف الخطيرة على المستوى الدولي من بينها ممارسات الإرهاب الدولي¹.

فاعتمد مجلس الأمن في قراراته الأولى على مقاربة وقائية للظاهرة، إذ لم يتم إدانة الإرهاب بصورة شاملة بل كانت إدانة جزئية، محصورة في بعض جرائم الإرهاب كخطف الرهائن واحتجازهم و القرصنة الجوية، وظهر ذلك جلياً في أول معالجة مباشرة للظاهرة سنة 1985 بموجب القرار 579، إذ تبنى صيغاً عامة في إطار إدانة خطف الرهائن واحتجازهم، إذ نص على: "حث الدول على مواصلة تنمية التعاون الدولي بين الدول في مجال استحداث واتخاذ تدابير فعالة تتفق وقواعد القانون الدولي بغية تسهيل منع جميع أعمال أخذ الرهائن والاختطاف باعتبارها مظاهر للإرهاب الدولي، ومحاكمة مرتكبيها والمعاقبة عليها"².

¹ - تساءل البعض عن تأخر مجلس الأمن عن إدانة الإرهاب الدولي بالرغم من أن الأمم المتحدة وبعد ثلاث سنوات من إنشاءها شهدت حادثة اغتيال الكونت (Folke Bernadotte) في فلسطين في 17 سبتمبر 1948. راجع في ذلك:

- James Mouangué Kobila, le processus d'intervention du conseil de sécurité dans la lutte contre le terrorisme international, in: " Terrorisme et droit international ", Eds, Michel J. et Serge Sur, 2008, p.429.

² - راجع الفقرة 5 من القرار 579 الصادر في 1985/12/18.

وفي إطار نفس المقاربة ، أصدر مجلس الأمن القرار 635 عام 1989 الذي كان موضوعه الأساسي إدانة جميع أعمال التدخل غير المشروع التي ترتكب ضد الطيران المدني الدولي ، وحث الدول على التعاون وتنفيذ تدابير لمنع جميع أعمال الإرهاب ، بما في ذلك الأعمال التي تنطوي على استعمال المتفجرات¹ .

الفرع الثاني: الاعتماد على أحكام الفصل السابع لمكافحة الإرهاب الدولي
سعى مجلس الأمن بعد نهاية الحرب الباردة إلى مسايرة التطورات التي عرفتھا ظاهرة الإرهاب الدولي التي أصبحت تخلف مئات الضحايا في عدة دول، بإصدار قرارات تحت سلطات الفصل السابع موجهة أساساً إلى دول معينة، وجاءت هذه القرارات كرد فعل عن حالات خاصة على رأسها قضية لوكربي، الجديد في هذه القرارات هو اعتبار جرائم الإرهاب الدولي بمثابة تهديد للسلم والأمن الدوليين وإمكانية فرض عقوبات على الدول الراعية له².

¹ - راجع الفقرات 1، 2 من القرار 635 الصادر في 1989/06/14.

² - تعود جذور قضية لوكربي إلى عام 1988 عند انفجار طائرة الركاب الأمريكية التابعة لشركة الخطوط الجوية " بان أمريكان " في رحلة بين بريطانيا والولايات المتحدة الأمريكية في أجواء بلدة لوكربي الاسكتلندية، ممّا أسفر عن مصرع 259 راكبا ، بالإضافة إلى 11 ضحية من بلدة لوكربي، وفي سنة 1989 تعرضت طائرة فرنسية تابعة لشركة اتحاد النقل الجوي (UTA) لانفجار فوق صحراء النيجر خلف مصرع 170 راكبا. راجع في ذلك: أحمد عبد الله أبو العلا، تطور مجلس الأمن في حفظ السلم و الأمن الدوليين، دار الكتب القانونية، الإسكندرية، 2005، ص 248 وما بعدها.

فبعد التحقيقات القضائية التي قامت بها السلطات القضائية الفرنسية، البريطانية والأمريكية في قضية لوكربي، تقدمت هذه الدول بمذكرة إلى الحكومة الليبية تدعوها فيها إلى تسليم مواطنين ليبياين متهمين بالتورط في هذه الأحداث غير أن ليبيا رفضت ذلك.

فتدخل مجلس الأمن كطرف فاعل في إدارة هذه الأزمة بإصداره للقرار رقم 731 في 21 جانفي 1992، معتمدا على التحقيقات التي أجرتها الدول الغربية المعنية بالقضية مباشرة¹، واعتبر لأول مرة أن أعمال الإرهاب الدولي تشكل تهديدا للسلم والأمن الدوليين، وعبر عن استيائه لعدم استجابة الحكومة الليبية بصورة فعالة لتحديد المسؤولية عن الأعمال الإرهابية، وحثها على الاستجابة لمطالب الدول الغربية لكي تسهم في القضاء على الإرهاب الدولي². وأمام عدم امتثال ليبيا لمقتضيات القرار السابق أصدر مجلس الأمن القرار رقم 748 في 31 مارس 1992 بناء على الفصل السابع معتبرا أن عدم استجابة ليبيا لمقتضيات القرار السابق يشكل تهديدا للسلم والأمن الدوليين،

¹ - يدين مجلس الأمن بعض العمليات الإرهابية بتسرع ودون إجراء تحقيقات معمقة بخصوص منفذي هذه العمليات، ويمكن الاستشهاد على ذلك بالقرار 1530 الصادر في 2004 /03/11 الذي بموجبه حمل مجلس الأمن مسؤولية الأحداث الإرهابية التي وقعت في مدريد إلى الحركة الانفصالية للباسك (ETA)، إلا أن التحقيقات بينت أن العمليات قد نفذت من طرف جماعة تابعة لتنظيم القاعدة. راجع في ذلك:

- Pierre Klein, Op.Cit., p. 346.

² - راجع في ذلك: الفقرات 2، 3 من القرار 731 الصادر في 21 /01/1992.

ونص هذا القرار على فرض عقوبات على ليبيا تمثلت أساسا في فرض حظر جوي وعقوبات اقتصادية ودبلوماسية¹.

وتعتبر قضية لوكربي سابقة في مجال مكافحة الإرهاب الدولي، إذ كانت سببا في تبني مجلس الأمن لقرارات تحت سلطات الفصل السابع، وهو أسلوب لم يتوانى المجلس في انتهاجه في حالات مماثلة معتمدا على سلطاته في فرض تدابير إلزامية للحد من الممارسات التي تؤدي إلى تطوير الإرهاب الدولي².

¹ - راجع في هذه العقوبات الفقرات من 4 إلى 7 من القرار 748 الصادر في 31/03/1992.

- أصبحت العقوبات الواردة في هذا القرار سارية المفعول بحلول 15/04/1992، وامتدادا لهذا التصعيد أصدر مجلس الأمن القرار 883 في 11/11/1993، الذي يقضي بتصعيد العقوبات ضد ليبيا.

² - أصدر مجلس الأمن العديد من القرارات المتعلقة بمكافحة الإرهاب الدولي تحت سلطات الفصل السابع الموجهة أساسا ضد دول وكيانات ومنظمات إرهابية. راجع في ذلك:

- القرارات ضد السودان: القرار 1044 الصادر في 31/01/1996، القرار 1054 الصادر في 26/04/1996.

- القرارات ضد حركة طالبان وتنظيم القاعدة: القرار 1214 الصادر في 08/12/1998، القرار 1267 الصادر في 15/10/1999، القرار 1333 الصادر في 19/12/2000، القرار 1363 الصادر في 30/07/2001، القرار 1390 الصادر في 19/01/2002، القرار 1452 الصادر في 20/12/2002، القرار 1455 الصادر في 17/01/2003، القرار 1526 الصادر في 11/03/2004، القرار 1617 الصادر في 29/07/2005.

وتجدر الإشارة إلى أن قضية لوكربي عرفت انفراجا بعدما وافقت ليبيا على تسليم المتهمين لمحاكمتها في محكمة اسكتلندية منعقدة في هولندا، وبعد المحاكمة صدر الحكم في 31 جانفي 2001، تم بموجبه إدانة أحد المتهمين بالسجن المؤبد وتبرئة المتهم الثاني. كما قبلت ليبيا تحملها المسؤولية الدولية وتقديم تعويضات لضحايا الحادثين في 2003¹.

وإن كان مجلس الأمن - في إدارته هذه الأزمة- نجح إلى حد ما في منع تحول الأمور إلى مواجهة عسكرية كانت ستضر بليبيا حتما، فانه مع ذلك تمت هذه التسوية على حساب الشرعية الدولية، فاختار مجلس الأمن منذ البداية مسلكا تصعيديا بعد أن فرض حصارا قاسيا على ليبيا، وعكست قراراته في العمق إرادة الدول الغربية (الولايات المتحدة الأمريكية، بريطانيا، فرنسا)، سواء على مستوى المعلومات التي استند إليها في تكييف القضية أو على مستوى مقترحات القرارات التي اتخذها².

¹ - Pierre Klein, Op.Cit., p. 336. Voir également : Jean-François Guilhaudis, Op.Cit., p. 608.

² - وجهت عدة انتقادات للدور الذي أداه مجلس الأمن في هذه القضية. راجع في ذلك: وليد فؤاد المحاميد و ياسر يوسف الخلايلة، موقف مجلس الأمن من الإرهاب في ضوء القرارات (731 ، 748 ، 1368 ، 1373) مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد 26، العدد الأول، 2010، ص 106 - 118 .

المطلب الثاني: تطوير مجلس الأمن لمعايير دولية إلزامية في مجال مكافحة الإرهاب الدولي

يضطلع مجلس الأمن بمهمة أصلية تتمثل في تطبيق أحكام القانون الدولي، وتبعا لذلك يتمتع عليه التشريع أو الاجتهاد وإلا وقع عمله باطلا. غير أن القرارات الصادرة بعد أحداث 11 من سبتمبر خالفت هذه القاعدة، إذ يعتبر القرار 1373 تجسيد لسلطة تشريعية في مجال مكافحة الإرهاب الدولي (الفرع الأول)، وهو ما تم تأكيده في قرارات لاحقة (الفرع الثاني).

الفرع الأول: القرار 1373: ممارسة مجلس الأمن لسلطة تشريعية في مجال مكافحة الإرهاب الدولي

يختلف القرار 1373 الصادر عن مجلس الأمن بتاريخ 28 سبتمبر 2001 في أهميته وشموله عن جميع ما اتخذ من قرارات دولية وما وقع من معاهدات بشأن مكافحة الإرهاب الدولي حتى تاريخه، إذ يخول هذا القرار للمجلس اتخاذ تدابير عقابية في مواجهة الدول المخلة بتطبيق الالتزامات التي نص عليها¹.

وبتحليل القرار نجده نص على ثلاث مجموعات أساسية من الالتزامات الواقعة على عاتق جميع الدول، التزامها أولا: بوقف ومنع تمويل العمليات

¹ - Chantal Carpentier, L'ONU au secours des Etats -Unis, R.D.N, n° 2, 2002, p. 60-61.

- اعتبرته الأستاذة (Sandra Szurek) بمثابة القرار الإطار في مجال مكافحة الإرهاب الدولي. راجع في ذلك:

- Sandra Szurek, La lutte internationale contre le terrorisme sous l'empire du chapitre VII: un laboratoire normatif, R.G.D.I.P., n°1, 2005, p. 14.

الإرهابية، وتجريم كافة الأشكال المتبعة لتوفير وجمع الأموال التي تستخدم في تمويل هذه الأعمال.

ثانيا: الامتناع عن تقديم كافة أشكال الدعم الصريحة والضمنية للكيانات أو الأشخاص المتورطين في الأعمال الإرهابية.

ثالثا: التزامها بتبادل المعلومات الخاصة بأعمال وتحركات الإرهابيين والشبكات الإرهابية، والتعاون في مجال منع وقمع الأعمال الإرهابية خاصة من خلال وضع الترتيبات والاتفاقيات الثنائية ومتعددة الأطراف، والانضمام إلى الاتفاقيات و البروتوكولات الدولية ذات الصلة بالإرهاب، وعدم التساهل في منح مركز اللاجئ واستغلاله من طرف مرتكبي الأعمال الإرهابية¹.

من خلال هذه الالتزامات يتضح أن مجلس الأمن قد توسع في اختصاصاته وظهر ذلك جليا في:

- تدخل مجلس الأمن في الشؤون الداخلية للدول من خلال الإشارة إلى ضرورة تعديل القوانين الداخلية للدول فيما يتعلق بمكافحة الإرهاب بشكل ينسجم مع الرؤية التي صاغها القرار، مما خلق مشاكل قانونية لدول عدة، المتعلقة أساسا بالعلاقة ما بين القانون الداخلي والدولي وترتيب مصادر القانون

¹ - راجع في هذه الالتزامات الفقرات 1، 2، 3 من القرار 1373 الصادر في 28/09/2001.

في التشريعات الداخلية للدول¹، خاصة بالنسبة للدول التي لا تقر بسمو القانون الدولي على القانون الداخلي².

- تجاوز هذا القرار أيضا الضمانات الممنوحة بمقتضى القوانين الوطنية فيما يتعلق بالقضايا الجنائية لجهة التفريق بين الجرائم العادية والجرائم السياسية وما يترتب على ذلك من تفريق بين عقوبة كل من المجرمين، إذ أوجب هذا القرار عدم الاعتراف بالبواعث السياسية في حال ورود طلبات تسليم من قبل بعض الدول بحق أشخاص في دولة أخرى وهو ما يعد انتهاكا للقانون الدولي الذي يكفل هذه المسألة ويشدد على تضمينها القوانين الخاصة بالدول³.

- إنكار حق تقرير المصير المعترف به دوليا، إذ لم يتضمن القرار 1373 تحديدا لمدلول الإرهاب الدولي، ولم يتضمن في الوقت نفسه أي تحفظ يخص استثناء أعمال حركات المقاومة من تطبيق أحكامه على غرار ما دأبت

¹ - Serge Sur, Le droit international au défi du terrorisme, in: "Terrorisme et droit international", Op.Cit., p. 46.

² - إذا كانت معظم الدول تقر من حيث المبدأ، بالصفة الإلزامية للقانون الدولي وهي كثيرا ما عبرت عن ذلك من خلال تصرفاتها وعلاقاتها الدولية، فإنه من النادر أن تذهب تلك الدول إلى حد الاعتراف الصريح بسمو القانون الدولي على كافة قوانينها الداخلية. راجع في ذلك: حسينة شرون، علاقة القانون الدولي بالقانون الداخلي، مجلة الباحث، عدد 5، 2007، ص 164.

³ - أحمد عبد الله أبو العلا، مرجع سابق، ص 316.

عليه الجمعية العامة للأمم المتحدة في قراراتها المختلفة ذات الصلة بمسألة الإرهاب الدولي¹.

- احتواء القرار على مجموعة من الالتزامات المنصوص عليها في اتفاقيات دولية، خاصة الاتفاقية الدولية لقمع تمويل الإرهاب لسنة 1999، بالرغم من أن هذه الاتفاقية لم تدخل حيز النفاذ في تلك الفترة لعدم مصادقة العديد من الدول عليها². فبفرض هذه الالتزامات العامة، الدائمة والمجردة - بما أن تطبيقها غير محدد لا زمنيا ولا مكانيا - يكون مجلس الأمن فرص نفسه، لأول مرة في تاريخه، كمنشئ لقوانين عامة، ممارسا على الساحة الدولية لسلطة تشبه إلى حد كبير سلطة المشرع في إطار النظام القانوني الداخلي للدول³.

¹ - على هذا الأساس يمكن اعتبار مثلا الدعم المالي المقدم للمقاومة الفلسطينية بأنها تمويل للإرهاب الدولي، ومن ثم خرق لأحد الالتزامات المنصوص عليها في القرار وهو الامتناع عن تمويل الإرهاب. راجع في ذلك: يزيد ميهوب، مرجع سابق، ص 243.

² - دخلت هذه الاتفاقية حيز التنفيذ في أبريل 2002، قبل أحداث 11 من سبتمبر 2001 لم تصادق على هذه الاتفاقية سوى دولتين هما كوبا وبريطانيا. راجع في ذلك:

- Chantal De Jonge Oudraat, Op.Cit., p. 123.

خرق مجلس الأمن مبدأ أساسي في قانون المعاهدات المتمثل في أن المعاهدات تلتزم بها فقط الدول المصادقة عليها. راجع في ذلك : أمال يوسف، عدم مشروعية الإرهاب في العلاقات الدولية ، دار هومة، الجزائر، 2008، ص 97.

³ - Pierre Klein, Op.Cit., p. 352.

- استعملت الأستاذة (Sandra Szurek) عبارة "المشرع الدولي" للدلالة على السلطة التشريعية التي أصبح يمارسها مجلس الأمن. راجع في ذلك:

وعبر الأستاذ (Serge Sur) عن هذا الاختصاص الجديد بقوله: " ... إن مجلس الأمن نصب نفسه كمشرع دولي يملئ بصورة انفرادية وسلطوية تدابير إلزامية والتي تعتبر في الحقيقة تدابير منصوص عليها في اتفاقيات دولية، التي كان من الأجدر أن تخضع للرضا الخاص لكل دولة عن طريق التعاقد وليس بفرضها بسلطة تشريعية"¹.

الفرع الثاني: القرار 1540 تأكيد للسلطة التشريعية لمجلس الأمن في مجال مكافحة الإرهاب الدولي

يعتبر القرار 1540 الصادر في 2004 تحت سلطات الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة، بمثابة تكملة وتأكيد للتدابير الإلزامية المنصوص عليها في القرار 1373 في مجال معين وهو خطر انتشار أسلحة الدمار الشامل الذي يشكل تهديدا للسلم والأمن الدوليين.

احتوى هذا القرار على مجموعة من الالتزامات العامة الواقعة على عاتق الدول التي لا ينحصر تطبيقها بزمان أو مكان معين²، إذ قرر: " أن تقوم جميع الدول ، وفقا لإجراءاتها الوطنية، باعتماد وإنفاذ قوانين فعالة مناسبة تحظر على أي جهة غير تابعة لدولة صنع الأسلحة النووية أو

- Sandra Szurek, Op.Cit., p.09.

¹ - Serge Sur, Op.Cit., p. 47.

² - إن عدم النص على مدة زمنية لتطبيق هذه القرارات يشكل تجاوزا لمجلس الأمن للصلاحيات المخولة له قانونا بموجب ميثاق الأمم المتحدة، المتمثلة أساسا في التدخل في الحالات التي تهدد السلم والأمن الدوليين، وإنهاء هذا التدخل بمجرد استعادتهما. راجع في ذلك:

- Serge Sur, Op.Cit., p. 47.

الكيميائية أو البيولوجية ووسائل إيصالها، أو احتيازها أو امتلاكها أو تطويرها أو نقلها أو تحويلها أو استعمالها، لا سيما في الأغراض الإرهابية، كما تحظر محاولات الانخراط في أي من الأنشطة الآتية الذكر أو الضلوع كشريك فيها أو المساعدة على القيام بها أو تمويلها¹.

الملاحظ في هذه الالتزامات الهادفة أساسا إلى إلزام الدول بتبني تشريعات داخلية بهدف منع الإرهابيين من الحصول على أسلحة الدمار الشامل، بأنها فرضت بنفس الأسلوب المعتمد في الاتفاقيات الدولية، وهذا يمثل مثالا آخر لتطبيق مجلس الأمن لاختصاصات تشريعية بأتم معنى الكلمة².

هذه الاختصاصات الجديدة لمجلس الأمن في مجال مكافحة الإرهاب الدولي كانت محل نقد، فيرى البعض أن قرارات مجلس الأمن عبارة عن مجموعة من التدابير الإلزامية الاستعجالية التي تطبق بالتهديد بفرض عقوبات على الدول المخالفة لها، موجهة لتحقيق أهداف على الأرض أكثر منه لتبني قواعد قانونية موحدة في مجال مكافحة الظاهرة الإرهابية³.

¹ - راجع الفقرة 2 من القرار 1540 الصادر في 2004/04/28.

² - استعمل مجلس الأمن نفس الأسلوب في فرض مجموعة من التدابير الإلزامية على الدول لمكافحة الإرهاب الدولي، بموجب القرار 1566 الصادر في 2004/10/08.

³ - J.F. Leclercq, Considérations sur quelques dispositions de droit international concernant la lutte contre le terrorisme R.D.I.D.C., n° 2, 2010, p.188.

فهذا التوسيع في إقرار صلاحيات جديدة لمجلس الأمن لم يساهم إلا في زيادة حدة الإرهاب وانتشاره، ويعود السبب في ذلك إلى هيمنة الدول الكبرى في توجيه السياسة الدولية لمكافحة الإرهاب الدولي التي لا تخضع لأي رقابة من قبل المجلس وتتم بعيدا عن أي ضوابط قانونية.

الخاتمة:

إن مكافحة الإرهاب الدولي في إطار منظمة الأمم المتحدة لم تكن فعالة وناجعة، ذلك أنها لم تقض على الظاهرة الإرهابية بكل تجلياتها، بل وحتى لم تخفف منها، بالرغم من تعدد القرارات الصادرة عن الجمعية العامة و مجلس الأمن في هذا الشأن.

و يعود ذلك إلى أن المقاربة القانونية التي اعتمدت عليها منظمة الأمم المتحدة لاحتواء ظاهرة الإرهاب الدولي ركزت في مجملها على الجانب القمعي فقط، فلم يكتب لها النجاح الكافي طالما تم إهمال الجانب الوقائي خاصة في علاقته بمعالجة الأسباب المؤدية إلى ممارسته، فمجرد التوصل إلى تجريم خاص لبعض العمليات الإرهابية لا يعني أنه قد تم القضاء عليها، بل لا بد من البحث في جذور هذه الظاهرة و مسبباتها للتوصل إلى نتائج ملموسة. هذا

وفي نفس السياق اعتبر الأستاذ (Serge Sur) أن هذه السلطة التشريعية الجديدة لمجلس الأمن تشكل في الحقيقة ديكتاتورية فعلية لمجموعة قليلة من الدول، خاصة الدول الدائمة العضوية فيه والمالكة لحق الفيتو. راجع في ذلك:

- Serge Sur, Op.Cit., p. 47.

بالإضافة إلى ضرورة صياغة مفهوم دولي اتفاقي للإرهاب الدولي لقطع الطريق على بعض الدول الكبرى على غرار الولايات المتحدة الأمريكية، التي تحاول استغلال غياب تعريف موحد له لاستعمال القوة ضد الدول التي تعتبرها إرهابية، وذلك بناء على أساس قانوني مسبق غالبا ما يكون في شكل قرارات صادرة من مجلس الأمن، والتي تعبر عن صبغة تعسفية وتبرز سلوكا وموقفا متحيزا لمجلس الأمن الذي انحرف عن المسار المحدد له وسعى إلى تجاوز سلطاته القانونية بتوجيه من الدول الأكثر تحكما و نفوذا فيه، التي تعتمد على السياسة الانتقائية والكيل بمكيالين في تناول مسألة الإرهاب الدولي وخروجها في بعض الأحيان عن إرادة المجلس و التصرف خارج نطاقه من خلال تأويل منحرف لميثاق الأمم المتحدة وقواعد الشرعية الدولية.

وعلى هذا الأساس ناد البعض بضرورة إصلاح منظمة الأمم المتحدة هيكليا و وظيفيا بإعادة التوازن في السلطات بين الأجهزة الرئيسية لها الممثلة أساسا في جمعيتها العامة ومجلس الأمن، فهي الوسيلة الوحيدة للحد من الانفرادية التي تنتهجها بعض الدول في مكافحة الإرهاب الدولي.

إن المعالجة الجدية لظاهرة الإرهاب الدولي تتطلب عقد مؤتمر دولي جامع برعاية الأمم المتحدة - بعد إصلاحها- يقدم تعريفا مقبولا للإرهاب الدولي، ويحدد عناصره والالتزامات التي تقع على عاتق الدول في مكافحته وتقديم مرتكبيه للمحاكمة، على نحو يشكل مرجعية قانونية دولية موحدة للجمعية العامة ومجلس الأمن لمكافحة هذه الظاهرة على كافة المستويات.