

تروریسم در روابط بین الملل؛ چالش‌ها و امیدها

دکتر رضا سیمبر

کشورهای در حال توسعه از کُند بودن آهنگ پیشرفت ابراز نارضایتی می‌کردند.^(۱) ترور، دزدی از بانک‌ها، بمب‌گذاری، خرابکاری و آدم‌دزدی از شیوه‌هایی هستند که تروریست‌ها به کار برده‌اند. آنها غالباً مدعی‌اند که علیه نظم حاکم بر جامعه خودشان و بر نظام بین‌الملل شوریده‌اند؛ نظامی که به نظر آنان عادلانه و منصفانه نمی‌رسد. آنها اعمال خود را بدین ترتیب قابل توجیه می‌دانند.

اگرچه نسبت به سال‌های گذشته، امروزه تروریسم از گستردگی کمتر و عمق بیشتری برخوردار است، اما کماکان در آستانه قرن بیست و یکم، تهدیدی جدی برای نظم سیاسی حاکم بر دنیا به نظر می‌رسد. هر زمان دلیلی

مقدمه

وقوع عملیات تروریستی بعد از جنگ دوم جهانی توجه دولت‌ها، مردم و محققین را به این پدیده جلب کرده است. به خصوص شرایط خاصی که پس از جنگ به وجود آمد از جمله ضعف قدرت‌های استعماری و استقلال‌طلبی مستعمرات، باعث شد انگیزه‌های روشنی برای اقدامات تروریستی شکل گیرد. بسیاری از ملت‌ها و ملیت‌ها از شرایط حاکم پس از جنگ نارضایتی بودند و همین، محیط مناسبی برای ارتکاب خشونت فراهم می‌آورد. ضعف حکومت‌های جدید و بن بست موجود میان ابرقدرت‌ها، تروریسم را به سلاحی بُرنده تبدیل می‌ساخت. روشنفکران، هم در کشورهای صنعتی و هم در



برای مخالفت با نظم حاکم بین‌المللی یادولت
 مشخصی به وجود آید، تروریسم به عنوان
 سلاحی بُرنده، کم هزینه و قابل دسترس جلوه
 می‌نماید.

ارائه تعریف دقیق از تروریسم کار بسیار
 دشواری است چراکه این واژه برای گروه‌های
 مختلف معانی گوناگونی دارد. در اینجا به
 برخی از تعاریف ارائه شده اشاره می‌کنیم:

* الگوی نظام یافته‌ای از رفتار خشونت‌آمیز که
 به نوعی طراحی شده است تا جمعیتی تهدید
 شوند و بدین ترتیب سیاست‌های دولت خاصی
 تحت تأثیر قرار گیرد.^(۲)

* عملی نهادینه ولی نامعمول که به منظور
 تأثیرگذاری بر رفتار سیاسی خاصی انجام
 می‌گیرد و همواره با کاربرد تهدید یا خشونت
 همراه است.^(۳)

* استفاده از زور، خشونت یا تهدید به منظور
 کسب اهداف سیاسی از طریق ایجاد وحشت،
 ارباب و قوای قهریه.^(۴)

* تقریباً ارتکاب هر عمل غیر قانونی که برای
 نیل به اهداف سیاسی صورت پذیرد.^(۵)

* خشونتی با انگیزه سیاسی که توسط گروه‌های
 کوچکی صورت می‌پذیرد که مدعی نمایندگی
 همه توده‌های مردم هستند.^(۶)

به نظر می‌رسد همه این تعاریف علی‌رغم
 اختلافاتی که دارند در دو مفهوم با یکدیگر
 مشترک‌اند: نخست، استفاده از خشونت به عنوان
 تاکتیکی برای ارباب توسط تروریست‌های

دست‌چپی و دست راستی؛ دوم، استفاده از
 عامل غافلگیری^(۷) که به تروریست‌ها فرصت
 می‌دهد تا زمان و مکان حمله را انتخاب کنند.

* ایجاد رعب و وحشت راهی ارزان در دست
 تروریست‌هاست تا به جنگی با نظم حاکم
 اجتماعی- سیاسی دامن زنند. بدین ترتیب
 برخی به خاطر شباهت جنگ و تروریسم آن را
 زیر مجموعه جنگ می‌دانند.^(۸) در یک بررسی،
 ویژگی‌های تروریسم به این شکل خلاصه شده
 است:

* استفاده منظم از قتل، جرح و تهدید برای
 دستیابی به یک هدف انقلابی مانند برپایی
 انقلابی سیاسی.^(۹)

* وجود جو ترس، ارباب و تهدید.^(۱۰)

* از دیدگاه تروریست‌ها همه هدف هستند و
 هیچکس در امان نیست؛ اهداف بدون تبعیض
 و تشخیص انتخاب می‌شوند.^(۱۱)

* غیرقابل پیش‌بینی است.^(۱۲)

* قانون‌های حاکم بر جنگ‌های متعارف را قبول
 ندارد.^(۱۳)

* از روش‌های وحشیانه مانند بمب‌گذاری با
 ماشین، بمب‌پستی استفاده می‌شود.^(۱۴)

* توجیه اخلاقی برای مبادرت به حرکات
 تروریستی در فلسفه سیاسی گروه قابل تشخیص
 است.^(۱۵)

در حالی که مشخصات ذکر شده، در میان
 سازمان‌های تروریستی همگانی و جهانی است
 اما اهداف تروریست‌های دست‌چپی متفاوت

است. این گونه تروریست‌ها به دنبال ایجاد انقلاب اجتماعی هستند و می‌خواهند آن را از طریق سرنگونی رژیم حاکم متحقق کنند. در نتیجه، اغلب تروریست‌های دست‌چپی اهداف زیر را دنبال می‌کنند:^(۱۶)

(۱) عکس‌العمل شدید و بی‌تبعیض و تشخیص دولت را برانگیزند؛

(۲) رژیم‌های سرکوبگر را سرنگون کنند؛

(۳) باعث ایجاد شوک روانی و انزواگیزی افراد شوند تا بدین ترتیب جو اضطراب و ناامنی شکل گیرد؛

(۴) مقدمات آزادی زندانیان را فراهم سازند و اصول نظرگاه‌های خود را منتشر نمایند؛

(۵) نیروهای امنیتی را مرعوب کنند؛

(۶) منابع مالی به دست آورند تا بتوانند اسلحه و مواد منفجره بخرند.

نمونه‌های بارز چنین سازمان‌هایی بریگاد سرخ^۱ در ایتالیا، گروه ارتش سرخ^۲ در آلمان و اقدام مستقیم^۳ در فرانسه هستند.

اما گروه‌های تروریستی دست راستی با

گروه‌های دست‌چپی متفاوت‌اند. اینان نیز با سمت و سوی حرکت جامعه مخالف‌اند با این تفاوت که خواهان برگشت به شرایط زمان گذشته یعنی زمانی که به نظر آنان بهتر بود، هستند. گاهی اعضای ارتش و پلیس چنان از سوی دست‌چپی‌ها تهدید می‌شوند که خود به گروه‌های تروریستی دست راستی ملحق می‌گردند. این پدیده در چند گروه تروریستی

در فرانسه، ایتالیا و اسپانیا مشاهده شده است. تخمین زده می‌شود که تروریست‌های دست راستی در ایتالیا طی سال‌های ۱۹۶۹ تا ۱۹۷۵ بیشتر از هم‌تایان دست‌چپی خود دست به کشتار مردم زده‌اند.^(۱۷) نژادپرستی و ترس از کمونیسم غالباً ویژگی مشترک تروریست‌های دست راستی است. این در حالی است که بسیاری از کشورهای توتالیتر در کشورهای مختلف پیرو فلسفه دست راستی هستند و تروریست‌های راست‌گرا، اصلاح‌طلبان اجتماعی و ناراضیان روشنفکر را سرکوب می‌کنند تا بدین وسیله بتوانند قدرت خود را حفظ کنند. در آمریکای لاتین و مرکزی گاهی بین گروه‌های دست راستی و دست‌چپی جنگ داخلی در می‌گیرد. اغلب این گروه‌های دست راستی به روشنفکران شناخته‌شده و اعضای اتحادیه‌های کارگری و تعاونی‌های کشاورزی حمله می‌کنند. این گروه‌های تروریستی عمدتاً از حمایت عوامل داخلی امنیتی - حکومتی برخوردارند زیرا غالباً در راستای سیاست‌های دولت عمل می‌کنند.

برخی از نژادپرستان آمریکایی، تروریسم را به دلایل مشابه هم‌تایان خود در اروپا و آمریکای لاتین به عنوان ابزار مبارزه اختیار کرده‌اند. این افراد احساس می‌کنند باید کشور خود را از عناصر «نامطلوب» مانند کاتولیک‌ها، یهودیان و سیاهپوستان پاک کنند. آنها به شدت مسلح هستند و اغلب طرفدارانشان در غرب ایالات

1. Red Brigade 2. Red Army Faction
3. Action Direct

متحده آمریکا زندگی می‌کنند. چند گروه از ایشان شبه نظامی و همواره آماده انجام عملیات مسلحانه هستند.

تروریسم: چالش‌ها و تناقض‌ها

باید اذعان داشت یکی از مهم‌ترین چالش‌های فراروی جامعه جهانی و حقوق بین‌الملل، مسئله تروریسم و ارائه تعریف مناسبی از آن است. در این زمینه دو نکته بسیار بحث برانگیز مطرح است: نخست، وجه تمایز تروریسم بین‌الملل از سایر منازعات مسلحانه چیست؟ و دوم، چه اشکال مشخص از تروریسم بیرون از هنجار بین‌المللی قرار می‌گیرند؟^(۱۹)

اعلامیه تقویت تأثیر اصل اجتناب از تهدید یا استفاده از زور در روابط بین‌الملل^۶ که در سال ۱۹۸۷ در مجمع عمومی سازمان ملل متحد به تصویب رسید خواهان همکاری ملت‌ها و دولت‌ها در سطح دو جانبه، منطقه‌ای و بین‌المللی برای جلوگیری از تروریسم می‌شود و بر دو اصل تأکید می‌کند:

۱- همکاری و مشارکت فعال برای از میان برداشتن علل اصلی شکل‌گیری تروریسم: دولت‌ها نیازمند تلاش مشترکی هستند تا بتوانند زمینه‌های اصلی رشد منازعات بین‌المللی، بحران‌ها و منازعات منطقه‌ای که پیش درآمدی برای شکل‌گیری تروریسم است شناسایی و

4. Walter Laqueur 5. Richard Rubenstein
6. The Declarzation on the Enhancement of the Effectiveness of the Principle of Refraining from the Threat or Use of Force in International Relations

با این‌که تروریست‌ها توجه عموم را به خود جلب و خسارات جانی و مالی سنگینی وارد می‌کنند، اما تاکنون موفقیت چندانی در کسب اهداف خود به دست نیاورده‌اند. علی‌رغم این‌که بین سال‌های ۱۹۴۵ تا ۱۹۹۱ بیش از ۲۰۰ گروه تروریستی به ثبت رسیده است و تعداد عملیات انجام شده توسط آنها بالغ بر صد هزار است، اما منحصراً سه دولت از خلال عملیات تروریستی توانسته‌اند به قدرت برسند، که یکی از آنها اسرائیل است. این موارد نیز در ظروف زمانی و مکانی خاصی شکل گرفتند. بنابراین شاید بتوان ادعا نمود که تروریسم به‌تنهایی باعث به قدرت رسیدن نمی‌گردد. بسیاری از نویسندگان و محققان معاصر با این گفته والتر لاکور^۴ هم عقیده‌اند که «حتی یک دولت نیز در نتیجه عملیات تروریستی سرنگون نشده است». ریچارد رابینستین^۵، چهار شرط را برای موفقیت عملیات تروریستی لازم می‌داند:^(۱۸)

الف) جامعه گرفتار بحران‌های اقتصادی یا جنگ و در آستانه فروپاشی یا اضمحلال باشد؛
ب) فعالین تروریست از حمایت گروه‌های مذهبی، ملی و قومی برخوردار باشند؛
پ) هدف فعالان محدود به بی‌ثبات ساختن قدرت رژیم باشد؛
ت) مخالفان تروریست‌ها فاقد بودجه، اراده یا

نسبت به از بین بردن آن اقدام کنند. کشورها موظف‌اند برای از بین بردن ریشه‌های اصلی تروریسم دست به تلاش جهانی زنند. برای

۲- ممانعت از گسترش و نهایتاً از بین بردن

تروریسم بین‌المللی: کشورها باید بکوشند نظام قانونی و قضایی خود را به گونه‌ای طراحی نمایند که مطابق و منطبق با توافقات و قراردادهای شناخته شده بین‌المللی باشد و به گونه‌ای عمل کنند که خود را عضو فعال جامعه بین‌الملل احساس نمایند. چنین رابطه پایا پایی برخاسته از روح و اصول حاکم بر حقوق بین‌الملل یعنی ایمان و وفاداری به تعهدات و التزامات جهانی که در معاهدات و توافقنامه‌های مهم بین‌المللی می‌باشد. تلاش مشترک کشورها به منظور ایجاد موافقتنامه‌های جدید در این زمینه می‌تواند ادامه منطقی چنین همکاری‌های مشترکی تلقی گردد.^(۲۰)

به نظر می‌رسد در یک دیدگاه مشترک، تروریسم متضمن استفاده از زور در مقابل غیر نظامیان باشد با این حال ضروری است تا بین آن و سایر اشکال خشونت سازمان یافته تمایز قائل شویم. برخی از محققان و نویسندگان حقوق و روابط بین‌الملل معتقدند تروریسم به معنای استفاده از خشونت برای دستیابی به اهداف روانی و نه نظامی به شکل کلاسیک می‌باشد. یعنی تروریست به دنبال اهداف مشخص نظامی یا برپایی یک سازمان نظامی نیست، بلکه در

شناسایی تخصصی عوامل بنیادین و اصلی شکل‌گیری تروریسم «کمیته ویژه سازمان ملل متحد در خصوص تروریسم»^۷ به وجود آمد. این کمیته پس از انجام تحقیق و تفحص، اصلی‌ترین علل به وجود آمدن تروریسم را این گونه اعلام نمود: استفاده از زور بر خلاف منشور سازمان ملل متحد؛ تجاوز به استقلال سیاسی، حاکمیت و یکپارچگی سرزمینی کشورها؛ نژاد پرستی؛ نابرابری و رشد و توسعه ناهماهنگ میان کشورهای شمال و جنوب یا کشورهای در حال توسعه و کشورهای توسعه یافته؛ بی‌عدالتی سیاسی، اقتصادی و اجتماعی؛ استثمار؛ نقض گسترده و سیستماتیک حقوق بشر؛ گرسنگی؛ قحطی و نیاز؛ فقر و غیره.

با توجه به مطالعه و تحقیق کمیته ویژه راجع به تروریسم، مجمع عمومی سازمان ملل متحد مکرراً از کشورها و کارگزاری‌های تخصصی سازمان ملل خواسته است تا برای خشک کردن تدریجی ریشه‌های تروریسم بین‌المللی اقدام نمایند، به همه شرایط موجود به خصوص استعمارگری و نژادپرستی، نقض گسترده و همه جانبه حقوق بشر و آزادی‌های اساسی، سلطه بیگانگان و اشغال سرزمین‌ها که زمینه‌ها و بسترهای مناسبی برای رشد تروریسم بین‌المللی پدید می‌آورند و بدین ترتیب صلح و

7. UN Special Committee on International Terrorism

تلاش است اعتماد به نفس و ثبات جامعهٔ مشخصی را سلب کند. اعمال تروریستی نوعی انتقامجویی نامتناسب است تا نارضایتی همگان برانگیخته شود و وضع موجود درهم ریزد.

چنین تعریفی مسائل قابل بحثی را مطرح می‌سازد. برای نمونه، عده‌ای معتقدند که بمباران شیمیایی اهداف مدنی یا غیرنظامی و مین‌گذاری بنادر را باید جزو اقدامات تروریستی طبقه‌بندی کرد، چراکه هدف چنین بمباران‌هایی تخریب اذهان و متزلزل ساختن روحیهٔ مردم است. این در حالی است که حملات به اهداف مشروع اقتصادی تحت عنوان حقوق مخاصمات مسلحانه توجیه می‌شود. یعنی تازمانی که تخریب اقتصادی و نه ترور روانی اصل باشد عمل ارتكابی زیرمجموعهٔ تروریسم قرار نمی‌گیرد.^(۲۱) کشورها در این خصوص استراتژی‌های حقوقی مختلفی در پیش گرفته‌اند. برای نمونه کنگرهٔ آمریکا، حداقل در دو مورد تعریف مبتنی بر هدف را مبنا قرار داده است. در قانونی موسوم به قانون «نظارت بر اطلاعات خارجی» مناطقی که آژانس‌های اطلاعاتی آمریکا مجازند آنها را بازرسی و تفتیش کنند مشخص شده است. در عین حال این قانون مشخصات رفتار تروریستی را چنین برمی‌شمارد:

- ۱) در حوزهٔ صلاحیت قضایی آمریکا واقع شود و قوانین جنایی آن را نقض کند؛ یا
- ۲) در خارج از مرزهای ملی آمریکا واقع گردد؛
- ۳) یکی از اهداف زیر را دارا باشد؛

الف) اعمال تهدید و زور نسبت به جمعیت غیرنظامی؛

ب) اعمال تهدید و زور نسبت به سیاست‌های دولتی؛

ج) تلاش برای تأثیرگذاری بر رفتار دولتی به وسیلهٔ آدم ربایی یا آدم‌کشی.

قانون عام ضد تروریستی و ایجاد امنیت دیپلماتیک مصوب سال ۱۹۸۶ آمریکا بر صلاحیت قضایی آمریکا برای رسیدگی به مهاجم، تجاوز یا توطئه نسبت به شهروندان آمریکایی در هر کجای دنیا، صحه می‌گذارد، مشروط به این که دادستان کل آمریکا تأیید کند که قصد از حمله اعمال زور، تهدید یا انتقام گرفتن از دولت آمریکا یا شهروندان آن باشد.^(۲۲)

برخی از حقوقدانان با تعریفی که مبتنی بر نیات ذهنی بازیگران باشد مخالف‌اند و معتقدند در عمل نمی‌توان چنین معیارهایی را به گونه‌ای به اجرا گذاشت که دیگران آن را بی‌طرفانه و مبتنی بر قانون بدانند. در نتیجه عده‌ای برای خروج از این تنگنا تروریسم را نوعی «خشونت تحریم شدهٔ بین‌المللی» تعریف می‌کنند. اما متأسفانه این تعریف هم به جای این که مشکلات را حل کند آنها را پیچیده‌تر می‌سازد. زیرا اجماع روشنی وجود ندارد که نشان دهد جامعهٔ بین‌المللی چه چیزی را تحریم نموده است.

مشکل در اینجا این است که اصول حقوق بین‌الملل، مشروعیت تلاش بازیگران را برای کسب خودگردانی یا استقلال ملی به رسمیت

می‌شناسد. از طرف دیگر، بسیاری از اعضای جامعه بین‌المللی مشتاقند که از این اصول برای توجیه برخی از موارد تروریسم بین‌المللی استفاده کنند.

این موضوع عمیقاً ریشه در یک تناقض دارد. اگر چه برخی از اشکال خشونت از حیث

حفظ حیات مدنی ضد و نقیض به نظر می‌رسد اما اغلب اعضای جامعه بین‌المللی دارای سوابق

انقلابی هستند که در آن حمله همه جانبه بر نظم موجود به هر شکل توجیه می‌شده است. در

خلال قرن ۱۹ ایالات متحده آمریکا و فرانسه از رهبران توسعه مفهوم «حمله سیاسی» بودند که

در آن به یک ملت اجازه داده می‌شد از اشخاصی که علیه رژیم دیگری مرتکب اعمال تروریستی

می‌شدند حمایت به عمل آورند. در خلال قرن بیستم با توسعه مفاهیم مربوط به خودگردانی

و جنبش‌های ضد استعماری، بر شمار تلاش‌هایی که تحت عنوان «عمل سیاسی» قرار می‌گرفت

افزوده شد. به ویژه سازمان ملل متحد پیوسته در همه اعلامیه‌های محکومیت تروریسم، از

شرایط سیاسی سخن به میان آورده است. در این خصوص قطعنامه شماره ۴۰/۶۱ مجمع عمومی

بارزترین نمونه است که کماکان توسط دول عضو به عنوان استثنائات استفاده از خشونت و

تروریسم از آن یاد می‌شود. در این قطعنامه حق مردمان برای کسب استقلال و خودگردانی به

رسمیت شناخته شده و از تلاش آنان برای مبارزه با رژیم‌های نژاد پرست و استعماری

دفاع شده است. قطعنامه حتی از موارد خالص تروریسم داخلی هم که به دست شهروندان علیه حکومت خودشان انجام می‌شود (مثل ارتش سرخ آلمان یا بریگادهای سرخ ایتالیا)، حمایت می‌کند چرا که در واقع آنها از خود در مقابل رژیم‌های سرکوبگر دفاع می‌نموده‌اند.

باتوجه به فقدان توافق بر سر این که تروریسم بین‌المللی چیست جای هیچ تعجبی ندارد که

جامعه بین‌المللی از حیث نوع واکنش‌های متخذه توسط کشورهای قربانی تروریسم دچار

تفرقه باشد. تجربه دهه‌های ۱۹۸۰ و ۱۹۹۰ نشان داد که کشورها می‌توانند اقدامات مناسب و

متناسب را برای نجات شهروندان خود که توسط کشور دیگری به گروگان گرفته شده‌اند

اتخاذ نمایند. برخی معتقدند حق دفاع مشروع که در ماده ۵۱ منشور سازمان ملل متحد به

رسمیت شناخته شده خود ذاتاً مربوط به بحث حاکمیت ملی است که از جمله شامل حق اتخاذ

اقدامات مناسب برای حمایت از شهروندان خودی در مقابل حمله خارجیان می‌شود.

آمریکایی‌ها از همین استدلال به عنوان توجیهی برای تلاش ناآرام خود جهت نجات گروگان‌ها

در تهران استفاده نمودند. کشورهای دیگر و برخی محققان معتقدند که اگر عمل تروریستی

به وسیله یک دولت امانه از خلال نیروهای مسلح متعارف بلکه از طریق افراد عادی انجام

پذیرد می‌تواند «حمله مسلحانه» تلقی شود و در نتیجه دفاع مشروع در برابر آن قابل توجیه است.

طرفداران موضعگیری اول می‌گویند «نگرش محدود»، صوری و غیرقابل انطباق با واقعیت‌های دنیای معاصر و عملکرد دولت‌هاست. اما در مقابل، طرفداران «نگرش محدود» معتقدند که دیدگاه منعطفانه نسبت به موضوع می‌تواند زمینه را برای تجاوزات گوناگون فراهم آورد، و بدین ترتیب پرسش کماکان به جای خود باقی است.^(۲۳)

استفاده از اعمال تلافی جویانه برای مقابله و بازدارندگی تروریسم نیز بسیار بحث‌انگیزتر از سایر موارد گذشته است. برخی از قطعنامه‌های شورای امنیت و همچنین نظر تفسیری برخی از قضات بیانگر این است که کشورها نباید پس از انجام یک اقدام تروریستی دست به اعمال تلافی جویانه بزنند. در حالی که برخی دیگر معتقدند اقدامات متناسب برای بازدارندگی حمله خشونت‌آمیز ذیل عنوان دفاع مشروع قرار می‌گیرد.

مسئله بحث برانگیزتر از دفاع شخصی، دستگیری تروریست‌ها در خارج قلمرو صلاحیت کشور قربانی است. اگر همه کشورها دیدگاه مشترکی درباره تروریست‌های بین‌المللی اتخاذ و موافقت کنند که آنها را یا دستگیر و یا به کشور قربانی مسترد کنند موضوع هرگز پیچیده نخواهد شد. اما مشکل اینجاست که نبود دیدگاه مشترکی درباره اعمال تروریستی تحریم شده بین‌المللی بدین معناست که بسیاری از کشورها درصدد دفاع از خود برخواهند آمد یا این که

نهایتاً مجبور خواهند شد نسبت به فعالیت‌های خطرناک جنایی بی تفاوت باقی بمانند.

در برخی از موارد گزینه بیشتر جنبه نمادین پیدا می‌کند. برای نمونه، وقتی کشوری به اکراه به «تروریستی» پناه می‌دهد و کشور مقابل نیز نمی‌خواهد روابط خوب متقابل را فدای این واقعه نماید، تعارض شدیدی بین اصل حاکمیت ملی و اصل اجبار به استرداد مجرمین بین‌المللی به وجود می‌آید. معمولاً در یک حالت ایده‌آل، حکومت‌ها به مشاوره و رایزنی روی می‌آورند و سعی می‌کنند با مذاکره و مصالحه اختلافات فی‌مابین را حل کنند. اما فقدان مکانیسم پذیرفته شده همگانی برای ایجاد تعادل میان حاکمیت ملی و اجبار به تنبیه، تنش‌های جدی و گاه خطرناکی پدید آورده است. عموماً در حقوق بین‌الملل دفاع از خود را توجیه چندان مقبولی نمی‌شناسند، زیرا یک دولت به احتمال زیاد شایسته‌ترین قاضی نسبت به ادعاهای خود نیست. اما به یقین زمانی که نظام حقوق بین‌الملل نتواند ابزارهای مناسبی برای برآورده ساختن منافع مشروع کشورهای قربانی تروریسم در اختیار نهد دفاع شخصی و زیر پا گذاشتن هنجارهای موجود حقوق بین‌الملل هرچه بیشتر رخ خواهد داد.

اگر چه هیچ محققى نمی‌تواند این کمبودهای آشکار در حقوق بین‌الملل را نادیده بگیرد، اما جامعه بین‌المللی هم در تهیه و توسعه مؤلفه‌های قانونی برای مبارزه با تروریسم

بین‌المللی دست و پا بسته نمانده است. به‌طور کلی می‌توان گفت در این زمینه دو موفقیت عمده به دست آمده است. نخست، توسعه توافقات دوجانبه و چندجانبه که اصول مربوط به حق طغیان مشروع در محدوده تروریسم تحریم شده بین‌المللی را محدود می‌سازد و آنها را تعریف می‌کند. دوم، شناسایی اشکال ویژه‌ای از تروریسم که صرف‌نظر از محتوای سیاسی خود به هیچ وجه قابل توجیه شناخته نمی‌شوند.

علی‌رغم شکست سازمان ملل متحد در ارائه تعریفی کاربردی از تروریسم مذموم شناخته شده توسط جامعه جهانی، برخی کشورها به توافقات دوجانبه و چندجانبه مهمی در خصوص تعریف تروریسم و اجبار به تعقیب یا استرداد مجرمین دست یافته‌اند. برای نمونه، می‌توان به کنوانسیون اروپایی استرداد مجرمین اشاره کرد. این گونه توافقات منعکس‌کننده اعتقاد مشترک طرف‌های قرارداد در مورد حملات تروریستی است. به‌نظر می‌رسد این توافقات بین سیاست رادیکالی و سیاست خشونت‌آمیز تمایز ایجاد می‌کنند. در حالی که دومی هرگز قابل قبول نیست، اولی قابل تحمل بوده و حتی مورد استقبال نیز قرار می‌گیرد.

بی‌شک اصول مربوط به خودگردانی ملی باید به نوعی مورد تجدیدنظر قرار گیرد تا محدودیت‌های هرچه بیشتری برای توجیه سیاسی تروریسم به وجود آید. امروزه اغلب

کشورهای دنیا در درون مرزهای خود مواجه با حرکت‌های جدایی طلبانه‌ای هستند که ادعای مبارزه ضد استعماری و کسب خودگردانی دارند. آمریکاییان بومی و فرانکوفون‌ها در کانادا با چنین ادعایی اعمال خشونت‌آمیز خود را توجیه می‌کنند. انگلستان کماکان بامسئله ایرلند مواجه است. روسیه در چین و داغستان بامسئله مشابهی روبروست. با توجه به اصل حاکمیت ملی بسیار بعید به نظر می‌رسد که این کشورها از ادعای خود نسبت به این سرزمین‌ها چشم‌پوشند. همان‌گونه که اشاره شد نظام حقوق بین‌الملل جهانی توانسته است برخی از اقدامات و اعمال ویژه را صرف‌نظر از محتوای سیاسی شان رسماً به عنوان عمل تروریستی معرفی نماید. گام بعدی در حقوق بین‌الملل این است که از کنوانسیون‌های مقبول جهانی استفاده شود و فعالیت‌های مشابه با اعمال تروریستی در مجموعه قوانین مربوط قرار گیرند.

حقوق بین‌الملل و تروریسم در خشکی

می‌توان ادعا نمود که در دو محدوده حمایت از افراد مهم و سرشناس بین‌المللی و تحریم گروگان‌گیری، توافقات مهمی حاصل شده است. از آنجا که این دو موضوع در کنوانسیون‌های مختلف آمده، تقریباً جنبه جهانی پیدا کرده است و در قالب یک هنجار بین‌المللی مطرح است.

دیپلمات‌ها و سران کشورها همواره جایگاه

ویژه‌ای در حقوق بین‌الملل به خود اختصاص داده‌اند. هنجارهای مقبولی مانند مصونیت از پیگرد قضایی و حمایت از صدمات فیزیکی نشان‌دهنده این است که ملت‌ها به تفاهم متقابلی در این زمینه‌ها نایل شده‌اند. در صورت احترام مداوم ملل به این اصول، اعتماد میان آنها نیز بیشتر خواهد شد. اگر چه نمونه‌هایی از ترور بین‌المللی سران کشورها و گروگانگیری دیپلمات‌ها اتفاق افتاده است اما شمار آنها به‌طور مشخصی اندک است. برای نمونه، حتی در سال‌های بحرانی جنگ جهانی دوم (۱۹۴۵-۱۹۳۹) سران کشورها و دیپلمات‌ها از برخوردهای نسبتاً مناسبی برخوردار بودند.

بعد از پایان جنگ تلاش شد تا این هنجارها تقویت شود. از موفقیت‌های اولیه در این زمینه، کنوانسیون وین در خصوص روابط دیپلماتیک بود که افراد مورد حمایت و حفاظت را تقسیم‌بندی و وظایف کشورها را در خصوص حمایت از آنها معلوم می‌کرد.

در آغاز دهه ۱۹۷۰، چندین سازمان تروریستی بین‌المللی، دیپلمات‌ها را جزو اهداف اصلی خود قرار دادند. در چند حمله مرگبار از جمله ترور سفیر آمریکا در سودان، مجدداً سازمان ملل متحد موضوع را به شکل جدی مطرح نمود. نتیجه این اقدامات، کنوانسیون جلوگیری و تنبیه جنایات نسبت به افراد حفاظت شده بین‌المللی از جمله دیپلمات‌ها^۸ بود.

این کنوانسیون افراد حفاظت شده را سران

دولت‌ها، وزرای خارجه، دیپلمات‌ها، وابستگان سیاسی و خانواده‌هایشان معرفی می‌کند، البته در زمانی که در یک کشور خارجی به سر می‌برند و در حوزه روابط بین‌المللی فعالیت می‌کنند. موقعیت دیپلمات‌ها و کنسول‌ها در سایر کنوانسیون‌های بین‌المللی به‌ویژه کنوانسیون‌های وین درباره روابط دیپلماتیک و کنسولی^۹ بیان شده است. براساس مفاد این کنوانسیون‌ها (سال‌های ۱۹۶۳ و ۱۹۶۱)، بازیگران بین‌المللی موظف‌اند در مورد قتل، آدم‌ربایی و سایر آزارهای مشابه نسبت به افراد حفاظت شده حساسیت نشان‌دهند و به تعقیب و استرداد مجرمینی که دست‌به‌چنین جنایت‌هایی می‌زنند مبادرت کنند. در این کنوانسیون قید خاصی در مورد جنبش‌های استقلال طلب مشاهده نمی‌شود.

کنوانسیون دیگری که در صدد بوده است محدوده فعالیت‌های تروریستی را محدود کند کنوانسیون بین‌المللی علیه گروگانگیری^{۱۰} است. در بسیاری از منازعات مسلحانه، گروگانگیری یکی از تاکتیک‌ها محسوب می‌شود. شورای امنیت سازمان ملل متحد در ۱۸ دسامبر ۱۹۸۵ و هم در زمان حمله عراق به کویت به اتفاق آرا

8. Convention on the Prevention and Punishment of Crimes against Internationally Protected Persons, Including Diplomatic Agents
9. Vienna Convention on Diplomatic Relations and on Consular Relations
10. The International Convention Against the Taking of Hostages

گروگانگیری را شدیداً محکوم کرده است. کنوانسیون یاد شده گروگانگیری را عمل محاصره یا تهدید به جراحت یا ادامهٔ نگهداری گروگان‌ها می‌داند، با این هدف که طرف مقابل از انجام عمل یا سیاست خاصی بازداشته شود. بر اساس کنوانسیون، این اعمال جنایتی جدی تلقی می‌شود و باید اقدامات مؤثری برای آزادی گروگان‌ها صورت پذیرد. اگر چه کنوانسیون اشاره‌ای به جنبش‌های آزادیبخش یا استقلال طلبانه نکرده اما به نوعی طراح‌ی شده است که هرگونه تعقیب یا استرداد مجرمین تحت کنوانسیون ۱۹۴۹ ژنو و سایر پروتکل‌های الحاقی آن صورت پذیرد. از دیدگاه بسیاری از مفسرین و نیز دولت ایالات متحده، امضاکنندگان کنوانسیون گروگانگیری همواره ملزم به تعقیب یا استرداد مجرمین هستند. با وجود این، برخی از بازیگران بین‌المللی و از جمله بعضی کشورها این تفسیر را رد، و برخی اشکال گروگانگیری را توجیه می‌نمایند.

اقدامات در خصوص تروریسم در هوا

پیش از دههٔ ۱۹۷۰ بسیاری از کشورها از جمله ایالات متحدهٔ آمریکا از برخی حملات تروریستی بر علیه هواپیماهای غیر نظامی که با اهداف خاصی صورت می‌گرفت تلویحاً حمایت می‌کردند. برای نمونه، در خلال دههٔ ۱۹۵۰ بسیاری از کشورهای غربی از استرداد هواپیماربایانی که در شوروی سابق، یوگسلاوی، چکسلواکی و لهستان چنین اقداماتی را مرتکب می‌شدند سر باز می‌زدند. بعد از یک سلسله حوادث و رخدادها در اواخر دههٔ ۱۹۶۰، مجمع عمومی

دوم مسئلهٔ مهم و پرسش برانگیز در کنوانسیون گروگانگیری، محدودیت در قبال وظیفهٔ استرداد مجرمین و موضع آن در قبال دفاع شخصی است. بر اساس کنوانسیون، کشورها می‌توانند گروگان‌گیرها را مسترد نکنند، مشروط بر این که دلایل روشنی برای این اعتقاد وجود داشته باشد که کشور مزبور آن مجرم را بر اساس نژاد، مذهب، ملیت، قومیت و موضعگیری‌های سیاسی به‌میز محاکمه خواهد کشید. به هر حال،



آزادی و استقلال طلبی بوده از استرداد، تعقیب و مجازات عاملین برخی از حملات تروریستی سر باز زنند. البته بسیاری از کشورها به این نتیجه رسیده‌اند که در مورد هواپیماربابی به هیچ وجه توجیهی وجود ندارد، زیرا جان، امنیت و سلامت افراد عادی و بیگناه در این گونه عملیات به خطر می‌افتد.

در عمل اگر کشورها به استرداد مجرمین پردازند، خود رأساً در این خصوص به محاکمه و مجازات عاملین می‌پردازند، البته ممکن است استثنای انگشت‌شماری نیز در این باره وجود داشته باشد.

اقدامات علیه تروریسم دریایی

حقوق بین‌الملل چندان در مورد دریانوردی غیرنظامی گسترش نیافته است، چرا که کشتی‌ها چندان هدف مطلوبی برای حملات تروریستی نبوده‌اند. تروریست‌ها عموماً پروازهای بین‌المللی را به عنوان هدف ترجیح می‌دهند، زیرا بهتر می‌توانند توجه رسانه‌های گروهی را به خود جلب نمایند. با این حال، حمله به دریانوردی غیرنظامی اتفاق افتاده است و همچنین نشان دهنده نقض حقوق بین‌الملل در این خصوص است.

11. The Convention on the Suppression of Unlawful Seizure of Aircraft

12. The Convention on the Suppression of Unlawful Acts Against the Safety of Civil Aviation

سازمان ملل متحد در دسامبر ۱۹۶۹ قطعنامه‌ای تصویب کرد که از کشورها می‌خواست اقدامات مؤثری برای جلوگیری و تنبیه اقدامات غیرقانونی در محدوده حمله به هواپیماهای غیرنظامی به عمل آورند. اقداماتی که جامعه جهانی در خصوص جلوگیری از هواپیماربابی انجام داده یکی از موفقیت‌آمیزترین جنبه‌های همکاری بین‌المللی بوده است. کنوانسیون ممانعت از هواپیماربابی^{۱۱} (کنوانسیون لاهه) که در دسامبر ۱۹۷۰ مورد تصویب قرار گرفت یکی از مؤثرترین ابزارهای حقوق بین‌الملل برای مبارزه با هواپیماربابی است. امضاکنندگان این قرارداد موظف‌اند نسبت به استرداد و تعقیب بزهکاران در این خصوص اقدامات جدی و قطعی به عمل آورند. کنوانسیون ممانعت از اعمال غیرقانونی در قبال امنیت هواپیمایی غیرنظامی^{۱۲} معروف به کنوانسیون مونترال که در سال ۱۹۷۱ به تصویب رسید، تعهد کنوانسیون لاهه را در مورد خرابکاری، بمب‌گذاری و اعمال مشابه که هواپیماهای غیرنظامی و کل سیستم هواپیمایی را به خطر می‌اندازد تعمیم می‌دهد. پروتکل سال ۱۹۸۸ مفاد قوانین بالا را به وسیله گسترش آنها در مورد افرادی که اموال فرودگاه‌های بین‌المللی را به مخاطره می‌اندازند، تقویت می‌کند. به نظر می‌رسد در این کنوانسیون هیچ

توجیهی برای حملاتی که توجیه سیاسی دارند پذیرفته نمی‌شود. اما مانند گذشته ممکن است برخی کشورها بدین دلیل که هدف از اقدام،

در قضیه آکیلی لائرو^{۱۳} ادعای تروریست‌هایی که کشتی را ربوده و یکی از مسافری آن را نیز به قتل رسانده بودند یک حرکت استقلال طلبانه بود اما نه کشتی و نه مسافری آن اسرائیلی نبودند. کنوانسیون ۱۹۵۸ ژنو و همچنین کنوانسیون ۱۹۸۲ سازمان ملل متحد در مورد حقوق دریاها، دزدی دریایی و اعمالی را که هدف مشخصی ندارند شامل نمی‌شود. به علت نارسایی‌هایی که در حقوق بین‌الملل سنتی وجود دارد اتخاذ گسترده کنوانسیون ممانعت از اعمال غیرقانونی در قبال امنیت دریانوردی^{۱۴} و پروتکل‌های آن اهمیت هر چه بیشتری پیدا می‌کنند. این اسناد قانونی دو مورد خرابکاری و آدم‌ربایی در کشتی را شامل می‌شود و همان تعهداتی را که در کنوانسیون‌های مونترال و لاهه در خصوص امضاکنندگان وجود دارد، مورد تأکید قرار می‌دهد.

کنوانسیون ۱۹۵۸ ژنو راجع به دریاهای آزاد و کنوانسیون ۱۹۸۲ سازمان ملل متحد در باره حقوق دریاها مقرر می‌دارد که کشتی‌ربایی عملی غیرقانونی است چه در آب‌هایی که در قلمرو کشورها قرار دارند صورت گیرد چه در آب‌هایی که در این قلمرو نیستند. بر این اساس، اعمال خشونت‌آمیز یا عمل بازداشت یا غارتی که توسط خدمه یا مسافران کشتی یا هوایم‌های خصوصی برای مقاصد خاصی انجام گیرد دو نوع است: اول، در دریای آزاد یا منطقه انحصاری اقتصادی ماورای دریای سرزمینی، بر علیه

کشتی دیگر یا افراد یا اموالی انجام گیرد که بر عرشه چنین کشتی‌هایی وجود دارند. دوم، علیه یک کشتی، افراد یا اموالی باشد که خارج از حیطه صلاحیت کشورها هستند. مشارکت داوطلبانه در عملیات یک کشتی ربوده شده نیز راهزنی محسوب می‌شود. حتی تلاش برای سرقت که باشکست مواجه شود راهزنی قلمداد خواهد شد. ورود به عرشه کشتی‌هایی که با استنباطی معقولانه مظنون به راهزنی هستند (بدون توجه به تابعیت آنها) مجاز است و در صورت صحت سوءظن، می‌توان افراد و اموال موجود در آن را توقیف نمود. دادگاه‌های کشور توقیف‌کننده می‌توانند کشتی راهزن را بدون این‌که هیچ یک از قواعد مربوط به صلاحیت دادگاه‌های داخلی در امور جزایی آنها را محدود کند، محاکمه نمایند.

می‌توان گفت کنوانسیون مربوط به ممانعت از اعمال غیرقانونی در قبال امنیت دریانوردی^{۱۵} و پروتکل ممانعت از اقدامات غیرقانونی در قبال امنیت سکوها^{۱۶} ثابت در فلات قاره که در رم اتخاذ شد، بیشتر درباره اعمال تروریستی مصداق

13. Achille Lauro

14. The Convention for the Suppression of Unlawful Acts Against the Safety of Maritime Navigation

15. The Convention on the Suppression of Unlawful Act Against the Safety of Maritime Navigation

16. Protocol on the Suppression of Unlawful Acts Against the Safety of Fixed Platform Located on the Continental Shelf



دارد. این کنوانسیون مربوط به کشتی‌هایی است که در بستر دریا لنگر انداخته باشند. البته براساس ماده ۲، این کنوانسیون شامل کشتی‌های جنگی، پلیس و بازرسی‌های گمرکی نمی‌شود. براساس بند ۱ ماده ۴، کنوانسیون از لحاظ جغرافیایی شامل کشتی‌هایی می‌شود که در حال دریانوردی هستند یا قرار است از خلال یا به قلمرو دریایی فراسوی ساحل دریایی یک کشور خاص دریانوردی کنند. در سایر موارد کنوانسیون وقتی مورد استناد قرار می‌گیرد که عمل جنایی خاصی در قلمرو خاک کشور عضو دیگری واقع شود.

کشورهای عضو کنوانسیون ملزم‌اند نسبت به اقدامات عامدانه‌ای که بر شمرده می‌شود و در کنوانسیون به عنوان تخطی و قانون شکنی مشخص شده است اقدام نمایند و مجازات‌های لازم را اتخاذ کنند:

- محاصره و کنترل کشتی خاص با استفاده از قوای قهریه، تهدید یا هر شکل دیگری از ایجاد رعب و ترس؛

- اعمال خشونت در قبال شخص خاص بر عرشه، کشتی خاص مشروط بر این که امنیت دریانوردی آن کشتی را به مخاطره اندازد؛

- انهدام یک کشتی یا تخریب آن یا محموله آن که می‌تواند امنیت دریانوردی آن را به خطر اندازد؛

- جایگذاری مواد خاص یا انجام اقداماتی که ممکن است منجر به نابودی کشتی یا

آسیب‌رسانی به خود یا محموله آن شود و بدین ترتیب سلامت دریانوردی آن به خطر افتد؛

- انهدام یا تخریب جدی وسایل دریانوردی یا مداخله جدی در کار، عمل و وسایل آن به نحوی که امنیت دریانوردی آن کشتی را به خطر اندازد؛

- ارائه اطلاعات غلط از طریق ارتباطات به نحوی که امنیت دریانوردی کشتی به خطر افتد؛

- مجروح ساختن یا قتل‌گسائی که در کشتی مأمور هستند و بدین وسیله به خطر انداختن امنیت دریانوردی کشتی.

از دیدگاه کنوانسیون، همه اعمال مطرح شده غیر قابل اغماض‌اند و باید مجازات شوند. کشورهای عضو کنوانسیون موظف‌اند نسبت به تعقیب جنایی این اعمال اقدام کنند چه طرف خاصی دستگیر شده باشد یا نشده باشد. به هر حال کشورهای عضو موظف‌اند نسبت به تعقیب یا استرداد مجرمین اقدامات جدی به عمل آورند.

البته مانند قوانین مربوط به حقوق هوانوردی، هنجارهای قانونی بین‌المللی و توصیه‌ها درباره نقض قوانین در دریاها شامل اشیای دریایی یا تأسیسات نمی‌شود. مقررات مربوط به ردیابی و خنثی‌سازی تروریست‌ها در دریاها آزاد، کماکان ناقص است. روشن است که اینها مواردی هستند که در بستر اعتماد و همکاری بین‌المللی نیازمند راه حل‌اند.

p. 92.

18. Rubenstein, **op. cit.**, p. 197-198.

۱۹. در این خصوص نویسنده منبع زیر، جنگ انقلابی را هر تلاش خشونت آمیزی می داند که برای نیل به قدرت صورت می پذیرد. بنابراین تعریف، تروریسم وقتی واقع می شود که انقلابیون به تعداد کافی وجود نداشته باشند تا ارتش چریکی تشکیل شود و تعداد نفرات آن قدر کم باشد که نتواند با نیروهای نظامی حکومتی مواجه شوند. این اثر منبع بسیار خوب و قابل فهمی در زمینه تفاوت جنبش های آزادیبخش، تروریسم و انقلابات است. برای مطالعه بیشتر ر.ک.به:

Hugh Purcell, **Revolutionary War: Guerilla and Terrorism in Our Time** (London: Hamish Hamilton, 1980).

۲۰. یکی از اساتید مشهور دانشگاه ویرجینیای آمریکا اسناد مربوط به تروریسم را از ابتدای دهه ۱۹۶۰ میلادی جمع آوری کرده است. در این خصوص ر.ک.به:

Richard B. Illich, **Trasnational Terrorism: Conventions and Commentary: A Compilation of Treaties, Agreements and Declarations** (Charlottesville, VA: Michie, 1982).

۲۱. درخصوص ابعاد مختلف این بحث ر.ک.به:

Walter Laqueur, **The Age of Terrorism** (Boston: Little, Brown, 1987).

از این گذشته، ر.ک.به:

Peter H. Merkl, ed. **Political Violence and Terror: Motifs and Motivations** (Berkeley: University of California Press, 1986).

22. Paul B. Stephan III, "Prevention and Control of International Terrorism", in **International Law and International Security: Military & Political Dimentions**, ed. by Paul B. Stephan III and Boris M. Klimenko (New York: M.E Sharpe, 1991), pp. 321- 331.

23. Susan J. Failing, **Terrorism, Guerrilla Warfare, Counterinsurgency, Low-Intensity Conflict & Revolutions**(Colorado: Springs, Co., 1986), pp. 62-81.

۲۴. در این خصوص ر.ک.به:

Brian Jenkins, ed. **Terrorism & Personal Protection** (Boston: Butterworth, 1985).

1. Richard E. Rubenstein, **Alchemists of Revolution: Terrorism in the Modern World**, (New York: Basic Books, 1987), pp. 7-8.
2. James Lodge, **Terrorism: A Challenge to the State**, (Oxford: Martin Robertson, 1981), p.5.
3. Thomas P. Thronton, "Terror as a Weapon of Political Agitation" in **Internal War**, ed. H. Eckstein, (New York : Free Press, 1964), pp.71-99.
4. Robert A. Fraid Lander, **Terrorism and the Law: What Price Safety?** (Gaithersburg, MD: IACP, 1981), p.3.
5. Lester A. Sobel, **Political Terrorism** (New York: Facts on File, 1975), pp. 3-12.
6. Rubenstein, **op. cit.**, p. xvi.
7. Martha Grenshaw, "Theories of Terrorism: Instrumental & Organizational Approaches", in **Terrorist Organizations**, ed. David C. Rapoport (New York: Columbia University Press, 1988),pp.14-15.
8. Donald J.Hanle, **Terrorism:The Newest Face of Warfare** (Washington, DC: Pergamone- Brassey's International Defence Publisher, 1989), pp. 235-234.
9. Paul Wilkinson, **Terrorism and the Liberal State**, 2nd ed. (London: Macmillan, 1986), p. 51.
10. **Ibid.**
11. **Ibid.**, p. 54
12. **Ibid.**, p. 55
13. **Ibid.**
14. **Ibid.**
15. **Ibid.**, pp. 55 - 56.
16. Brian Jenkins, **International Terrorism: A New Mode of Conflict** (Los Argeles: Crescent, 1975), pp. 4.7
17. Christopher Seton-Watson, "Terrorism in Italy." in **The Threat of Terrorism**, ed. Juliet Lodge (Boulder, Co: Westview, 1988)