



ΕΘΝΙΚΟ & ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΚΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΑΘΗΝΩΝ
ΤΜΗΜΑ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΕΠΙΣΤΗΜΗΣ & ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ
ΠΜΣ «ΔΙΕΘΝΗΣ & ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΗ»
ΕΙΔΙΚΕΥΣΗ: ΔΙΕΘΝΗΣ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΗ

ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

**Αντιμετωπίζοντας τη διεθνή τρομοκρατία μέσα από
την πολυμερή συνεργασία: κριτική προσέγγιση της
πρακτικής του ΟΗΕ**

Σπουδαστής:

Δημήτριος Γ. Πανταζής (ΑΜ: 7342142100019)

Επιβλέπουσα καθηγήτρια:

Επικ. Καθ. Αντωνία Ζερβάκη

Αθήνα, Ιανουάριος 2024

Τριμελής εξεταστική επιτροπή:

- α) Επικ. Καθ. Αντωνία Ζερβάκη, Τμήμα Πολιτικής Επιστήμης και Δημόσιας Διοίκησης, ΕΚΠΑ (επιβλέπουσα)
- β) Καθ. Εμμανουέλα Δούση, Τμήμα Πολιτικής Επιστήμης και Δημόσιας Διοίκησης, ΕΚΠΑ
- γ) Επικ. Καθ. Ηλίας Πλακοκέφαλος, Τμήμα Πολιτικής Επιστήμης και Δημόσιας Διοίκησης, ΕΚΠΑ

ΥΠΕΥΘΥΝΗ ΔΗΛΩΣΗ

Δηλώνω υπεύθυνα ότι η συγκεκριμένη διπλωματική εργασία έχει συγγραφεί από εμένα προσωπικά και δεν έχει υποβληθεί ούτε έχει εγκριθεί στο πλαίσιο κάποιου άλλου μεταπτυχιακού ή προπτυχιακού τίτλου σπουδών, στην Ελλάδα ή στο εξωτερικό.

Οι πηγές στις οποίες ανέτρεξα για την εκπόνησή της αναφέρονται στο σύνολό τους, δίνοντας πλήρεις αναφορές στους συγγραφείς, συμπεριλαμβανομένων και των πηγών που χρησιμοποιήθηκαν από το Διαδίκτυο.

Σε κάθε περίπτωση, αναληθούς ή ανακριβούς δήλωσης, υπόκειμαι στις συνέπειες που προβλέπονται στον Κανονισμό Σπουδών του Μεταπτυχιακού Προγράμματος καθώς και στις διατάξεις που προβλέπει η Ελληνική και Κοινωνική Νομοθεσία περί πνευματικής ιδιοκτησίας.

Ο ΔΗΛΩΝ

Δημήτριος Γ. Πανταζής

Copyright © Δημήτριος Γ. Πανταζής, 2024.

Με επιφύλαξη παντός δικαιώματος. All rights reserved.

Απαγορεύεται η αντιγραφή, αποθήκευση και διανομή της παρούσας εργασίας, εξ ολοκλήρου ή τμήματος αυτής, για εμπορικό σκοπό. Επιτρέπεται η ανατύπωση, αποθήκευση και διανομή για σκοπό μη κερδοσκοπικό, εκπαιδευτικής ή ερευνητικής φύσης, υπό την προϋπόθεση να αναφέρεται η πηγή προέλευσης και να διατηρείται το παρόν μήνυμα. Ερωτήματα που αφορούν τη χρήση της εργασίας για κερδοσκοπικό σκοπό πρέπει να απευθύνονται προς τον συγγραφέα.

Οι απόψεις και τα συμπεράσματα που περιέχονται σε αυτό το έγγραφο εκφράζουν τον συγγραφέα και δεν πρέπει να ερμηνευθεί ότι αντιπροσωπεύουν τις επίσημες θέσεις του Εθνικού και Καποδιστριακού Πανεπιστημίου Αθηνών.

Περιεχόμενα

Κατάλογος συντομογραφιών	5
Ευχαριστίες	6
Περίληψη - Abstract	7
Εισαγωγή	8
Κεφάλαιο 1 ^ο : Εννοιολογικές αποσαφηνίσεις: οριοθετώντας την τρομοκρατία και τον πολυμερισμό	11
1.1 Το σύνθετο φαινόμενο της τρομοκρατίας	11
1.1.1 Ο ορισμός και ο μεταβαλλόμενος χαρακτήρας της τρομοκρατίας: δύο κεντρικές προβληματικές	11
1.1.2 Αντιμετώπιση της τρομοκρατίας: συνήθεις κρατικές προσεγγίσεις πολιτικής	14
1.2 Το πλαίσιο της πολυμερούς προσέγγισης	16
1.2.1 Εννοιολογώντας τον πολυμερισμό	16
1.2.2 Λειτουργίες του πολυμερισμού	18
Κεφάλαιο 2 ^ο : Ο ΟΗΕ και η αντιμετώπιση της διεθνούς τρομοκρατίας	23
2.1 ΟΗΕ και διεθνής ειρήνη και ασφάλεια: μία καταστατική σχέση	23
2.1.1 Τα ΗΕ ως πλαίσιο πολυμερούς συνεργασίας	23
2.1.2 Ο ΟΗΕ ως σύστημα συλλογικής ασφάλειας	24
2.1.3 Ο επιμέρους ρόλος του Συμβουλίου Ασφαλείας και της Γενικής Συνέλευσης στα ζητήματα της διεθνούς ειρήνης και ασφάλειας	27
2.2 Η εξέλιξη της πρακτικής των ΗΕ κατά της τρομοκρατίας	29
2.2.1 Η πρώτη μεταψυχροπολεμική δεκαετία (1991 – 2000)	29
2.2.2 Το ορόσημο της 11ης Σεπτεμβρίου (2001 – 2013)	32
2.2.3 Η ανάδυση του Ισλαμικού Κράτους (2014 –)	37
Συμπεράσματα	43
Βιβλιογραφικές παραπομπές	48

Παράρτημα	55
-----------------	----

Κατάλογος συντομογραφιών

Β ΠΠ	Δεύτερος Παγκόσμιος Πόλεμος
ΓΓ	Γενικός/-ή Γραμματέας/-εία
ΓΣ	Γενική Συνέλευση
δεκ.	δεκαετία
ΕΣΣΔ	Ένωση Σοβιετικών Σοσιαλιστικών Δημοκρατιών
ΗΕ	Ηνωμένα Έθνη
ΗΠΑ	Ηνωμένες Πολιτείες της Αμερικής
ΙΚ	Ισλαμικό Κράτος
ΟΗΕ	Οργανισμός Ηνωμένων Εθνών
ΣΑ	Συμβούλιο Ασφαλείας
ΧάρτΗΕ	Χάρτης των Ηνωμένων Εθνών

Ευχαριστίες

Με την περάτωση αυτής της εργασίας θα ήθελα να ευχαριστήσω την οικογένειά μου, τους γονείς μου και τα αδέρφια μου, για την αστείρευτη υποστήριξή τους στο ακαδημαϊκό άλμα των μεταπτυχιακών μου σπουδών. Το πόνημα αυτό το αφιερώνω ολόψυχα σε εκείνους.

Ιδιαίτερες ευχαριστίες στην επιβλέπουσα καθηγήτριά μου, την Αντωνία Ζερβάκη, για την αγαστή συνεργασία που είχαμε και την πολύτιμη αρωγή της στην ολοκλήρωση αυτού του κειμένου.

Τέλος, όπως έπραξα και στην πτυχιική μου εργασία λίγα χρόνια πριν, επιθυμώ να εκφράσω την εκτίμησή μου και σε όλους εκείνους τους δασκάλους και καθηγητές μου, από το σχολείο έως σήμερα, για το κάθε λιθαράκι γνώσης που μου χάρισαν, αφοσιωμένοι στο καθήκον τους στην εκπαίδευση.

Περίληψη – Abstract

Η διεθνής τρομοκρατία συνιστά σήμερα μια από τις κρισιμότερες προκλήσεις για τη διεθνή ασφάλεια, με τη διεθνή κοινότητα να επιδιώκει την πολυμερή διαχείριση του φαινομένου, μέσα από τους διεθνείς θεσμούς. Ειδικότερα, η παρούσα εργασία επιχειρεί να αξιολογήσει κριτικά τον ρόλο και τη συνεισφορά των Ηνωμένων Εθνών στην καταπολέμηση της τρομοκρατίας. Δια της ανάλυσης της στρατηγικής προσέγγισης, των ψηφισμάτων και των πολιτικών του Οργανισμού, η εργασία διερευνά την εξέλιξη, τα πλεονεκτήματα και τους περιορισμούς της ευρύτερης πρακτικής του ΟΗΕ για την καταπολέμηση της τρομοκρατίας. Σε επίπεδο αποτελεσμάτων, όπως καταδεικνύει η παρούσα εργασία, η επιτυχία των προσπαθειών του ΟΗΕ προς αυτήν την κατεύθυνση κρίνεται μάλλον αμφίβολη.

Λέξεις κλειδιά: τρομοκρατία, αντιτρομοκρατία, πολυμερής προσέγγιση, Οργανισμός Ηνωμένων Εθνών, διεθνείς θεσμοί

International terrorism constitutes one of the most critical challenges to international security, prompting respective efforts by the international community through multilateral frameworks and institutions. In particular, this thesis attempts to critically evaluate the role and contribution of the United Nations in countering terrorism. Through an analysis of the Organization's strategic approach, resolutions and policies, this essay explores the evolution, strengths and limitations of the UN's broader counterterrorism practice. In terms of results, as this paper shows, the success of the UN's efforts in this direction is considered rather ambiguous.

Keywords: terrorism, counterterrorism, multilateralism, United Nations, international institutions

Εισαγωγή

Στον απόηχο των επιθέσεων της 11^{ης} Σεπτεμβρίου 2001 στη Νέα Υόρκη, η τρομοκρατία απέκτησε μία σημαίνουσα θέση στην ατζέντα της διεθνούς ασφάλειας, με τους διεθνείς θεσμούς, μεταξύ των οποίων και ο ΟΗΕ, να επιδεικνύουν σημαντικές πρωτοβουλίες σε μία προσπάθεια επιτυχούς διαχείρισης του φαινομένου. Η τρομοκρατία έχει εδραιωθεί ως κεντρικό ζήτημα ασφαλείας, παρόλο που τα θύματα από αυτήν, συγκριτικά με άλλες σοβαρές αιτίες θανάτων, όπως η υπανάπτυξη, η φτώχεια και οι υγειονομικές κρίσεις, είναι αριθμητικά πολύ λιγότερα (Rogers, 2013: 222)¹. Ωστόσο, τα σχετικά στατιστικά στοιχεία, αναφορικά με τις τρομοκρατικές επιθέσεις που συντελέστηκαν, καθώς και τα θύματα αυτών, υποδεικνύουν μία αξιόλογη αύξηση τα τελευταία δέκα χρόνια, σε όλες σχεδόν τις περιοχές του κόσμου, αν και υφίσταται επί του παρόντος μία πτωτική τάση (Herre et al., 2023)². Επίσης, το γεγονός ότι κύρια στόχευση των τρομοκρατικών επιθέσεων είναι συνήθως αθώοι πολίτες, οι δυνάμεις ασφαλείας και οι κυβερνητικοί θεσμοί (Στο ίδιο), καταδεικνύει τον σοβαρό πολιτικό, οικονομικό και κοινωνικό αντίκτυπο του φαινομένου.

Αν και ο περιορισμός της δράσης της Αλ-Κάιντα θεωρείτο η κυριότερη πρόκληση στη μεταψυχροπολεμική διεθνή αντιτρομοκρατική προσέγγιση, η ανάδυση του αυτοαποκαλούμενου «Ισλαμικού Κράτους» προσέδωσε νέα δυναμική στο φαινόμενο της τρομοκρατίας. Το ΙΚ αποτελεί αυτονομημένη από την Αλ-Κάιντα τρομοκρατική οργάνωση, με βαθιά ερείσματα στον ισλαμικό φονταμενταλισμό («ουαχαμπίσμο») και ριζοσπαστισμό («τζιχαντισμό»), η οποία, αφού κατάφερε στρατιωτικές επιτυχίες στην περιοχή της Συρίας και του Ιράκ, διακήρυξε την εγκαθίδρυση χαλιφάτου το 2014 στη βάση του ισλαμικού νόμου (Αντωνόπουλος, 2018: 81). Το ΙΚ και οι ακόλουθοί του λογίζονται υπόλογοι για πληθώρα τρομοκρατικών επιθέσεων και θανάτων αμάχων στην ευρύτερη περιοχή της Μέσης Ανατολής, της Βόρειας Αφρικής, αλλά και σε μεγάλες πόλεις της Ευρώπης, με την οργάνωση να διατηρεί ισχυρά δίκτυα σε περιοχές και κράτη του

¹ Βλ. σχετ. εικόνα στο Παράρτημα της εργασίας.

² Βλ. σχετ. στατιστικά στοιχεία στο Παράρτημα της εργασίας.

Σαχέλ³ και της Νότιας Ασίας (Ρουμेलιώτης, 2018: 142-3). Πέραν αυτών, η άνοδος του ΙΚ θεωρείται ότι αποτελεί ένα «φαινόμενο», δεδομένου ότι κατέγραψε σημαντικές νίκες, προσέλκυσε αξιολογο αριθμό «ξένων μαχητών», ανέπτυξε περίπλοκους τρόπους χρηματοδότησης από την παράνομη εμπορία αγαθών, όπως το πετρέλαιο και η πολιτιστική κληρονομιά, ενώ εργαλειοποίησε επιτυχώς τα κοινωνικά δίκτυα για την επίτευξη των στόχων του (Αντωνόπουλος, 2018: 82).

Στη βάση αυτών των παρατηρήσεων, διαφαίνεται ότι η επιτυχία των προσπαθειών των ΗΕ —οι οποίες συνιστούν κατεξοχήν προϊόντα πολυμερούς συνεργασίας— για τη δημιουργία ενός παγκόσμιου μηχανισμού κατά της τρομοκρατίας, τόσο σε πολιτικό, όσο και επιχειρησιακό επίπεδο, τίθεται εν αμφιβόλω. Με αυτό ως βασική υπόθεση εργασίας, σκοπός της εργασίας είναι να ανιχνευθούν και ερμηνευθούν κριτικά οι αδυναμίες της πολυμερούς προσέγγισης του ΟΗΕ για την αντιμετώπιση της διεθνούς τρομοκρατίας. Η ανάλυση εστιάζει σε δύο άξονες. Αφενός, στο φαινόμενο της διεθνούς τρομοκρατίας, τις βασικές προβληματικές γύρω από αυτό, καθώς και τις συνήθεις πολιτικές που ακολουθούνται αποσκοπώντας στη διαχείρισή του. Αφετέρου, δεδομένου ότι κεντρική θεωρείται η σχέση μεταξύ του πολυμερισμού και της διεθνούς - συλλογικής κινητοποίησης, εστιάζει στον τρόπο με τον οποίο η πολυμερής προσέγγιση για τα σημαντικά ζητήματα της παγκόσμιας πολιτικής ενσαρκώνεται στις δομές διακυβέρνησης των ΗΕ. Με γνώμονα τα ανωτέρω, τα ερευνητικά ερωτήματα που κατευθύνουν την συλλογιστική της εργασίας είναι τα ακόλουθα:

- i. Πώς μεταβάλλεται διαχρονικά η πολυμερής προσέγγιση για την αντιμετώπιση της τρομοκρατίας στο πλαίσιο των ΗΕ;
- ii. Πως αξιολογούνται οι δομές των ΗΕ προς τον σκοπό αυτό;

Ως προς τη δομή, στο 1^ο κεφάλαιο γίνεται προσπάθεια οριοθέτησης των εννοιολογικών αξόνων της εργασίας. Το 2^ο κεφάλαιο εστιάζει στο ρόλο του ΟΗΕ στην αντιμετώπιση της τρομοκρατίας σε δύο στάδια. Πρώτον, ως προς τη λειτουργία του ως πολυμερούς σχήματος και ως συλλογικού συστήματος ασφαλείας. Δεύτερον, εμβαθύνοντας στην επιμέρους πρακτική και στο ρόλο των

³ Βόρειο τμήμα της υποσαχάριας Αφρικής. Στην περιοχή δρα η τρομοκρατική οργάνωση της Μπόκο Χαράμ, η οποία έχει ταχθεί στο ΙΚ.

κυρίων οργάνων, αναλύεται η στρατηγική προσέγγιση του Οργανισμού στο ζήτημα της διεθνούς τρομοκρατίας σε τρεις διακριτές περιόδους: 1991-2000, 2001-2013, 2014-σήμερα. Ειδικότερα, βασικοί άξονες της εν λόγω διερεύνησης αποτελούν η εξέλιξη της νομοθετικής και κανονιστικής πρακτικής, η συνεργασία μεταξύ των κεντρικών οργάνων και η δημιουργία - λειτουργία επικουρικών οργάνων, επιτροπών και πολιτικών των ΗΕ κατά της τρομοκρατίας. Κατά την ολοκλήρωση του κειμένου, επιδίωξη αποτελεί να κατηγοριοποιηθούν και ερμηνευθούν τα ευρήματα που θα προκύψουν, καθώς επίσης να απαντηθούν τα ερευνητικά ερωτήματα που εκτέθηκαν προηγουμένως.

Ως μέθοδος έρευνας επιλέχθηκε η ποιοτική ανάλυση πρωτογενών και δευτερογενών πηγών. Ένεκα των υφιστάμενων περιορισμών στην έκταση της εργασίας που τίθενται εκ των προτέρων, ως χρονικός ορίζοντας έρευνας λογίζεται το διάστημα που εκκινεί από την πρώτη μεταψυχροπολεμική περίοδο (δεκ. '90) και εντεύθεν.

Κεφάλαιο 1^ο: Εννοιολογικές αποσαφηνίσεις: οριοθετώντας την τρομοκρατία και τον πολυμερισμό

1.1 Το σύνθετο φαινόμενο της τρομοκρατίας

1.1.1 Ο ορισμός και ο μεταβαλλόμενος χαρακτήρας της τρομοκρατίας: δύο κεντρικές προβληματικές

Η τρομοκρατία είναι —όχι αδικώς— αναπόσπαστο μέρος της σύγχρονης ατζέντας της διεθνούς ασφάλειας. Σε επίπεδο θεωρήσεων, η ανάδυση της σχέσης μεταξύ τρομοκρατίας και ασφάλειας ανάγεται στη μεταβολή που επήλθε στις ευρύτερες κατανοήσεις στα τέλη της δεκ. του '90, ως αποτέλεσμα της περιστολής του διπολικού ανταγωνισμού μεταξύ ΗΠΑ και Ρωσίας, αφού, μέχρι και τότε, κυρίαρχο ζήτημα στην ατζέντα της ασφάλειας αποτέλεσε η εξισορρόπηση των στρατιωτικών δυνάμεων και η αμοιβαία πυρηνική αποτροπή. Εντούτοις, συνιστά γενική παραδοχή ότι η τρομοκρατία είναι ικανή να δημιουργεί συνθήκες ανθρωπίνης ανασφάλειας, καθόσον αποσκοπεί στη δημιουργία φόβου, υπονομεύοντας παράλληλα την κρατική κυριαρχία και τη διατήρηση της παγκόσμιας ειρήνης. Ειδικότερα, οι τρομοκρατικές πρακτικές χαρακτηρίζονται από το στοιχείο της αδιάκριτης χρήσης βίας, κυρίως έναντι αμάχων, με στόχο την πειθαναγκαστική επίτευξη πολιτικών στόχων, οι οποίοι εδράζονται σε ιδεολογικά, εθνοτικά ή θρησκευτικά αιτήματα (Kiras, 2013: 502).

Εμβαθύνοντας στο ζήτημα, μία από τις σοβαρότερες προκλήσεις που συναντάται, έως και σήμερα, στο επίπεδο της πολιτικής διαχείρισης της τρομοκρατίας αποτελεί πρωτίστως η έλλειψη ενός ολοκληρωμένου ορισμού για το τι συνιστά τελικά τρομοκρατία και τι όχι. Εν προκειμένω, μπορεί κανείς εύκολα να διαπιστώσει ότι υφίσταται πληθώρα διαφοροποιημένων κατανοήσεων και ορισμών. Με σκοπό να αποσαφηνιστεί αυτή η αδυναμία, παρουσιάζεται ως παράδειγμα μέρος της Απόφασης 1566 (2004) του ΣΑ των ΗΕ, η οποία ορίζει το φαινόμενο ως:

«(...) [οι] εγκληματικές πράξεις, οι οποίες στρέφονται μεταξύ άλλων και κατά αμάχων, που διαπράττονται με πρόθεση να προκαλέσουν θάνατο ή σοβαρή σωματική βλάβη ή να οδηγήσουν στη σύλληψη ομήρων, με σκοπό την πρόκληση κατάστασης τρόμου στο ευρύ κοινό ή σε ομάδα προσώπων ή συγκεκριμένων προσώπων, τον εκφοβισμό πληθυσμού ή τον εξαναγκασμό

κυβέρνησης ή διεθνούς οργανισμού να πράξει ή να απέχει από οποιαδήποτε πράξη (...).»

Στον ανωτέρω ορισμό υφίστανται, εν προκειμένω, δύο βασικά ζητούμενα, τα οποία αποτελούν ευρύτερα σημεία τόσο πολιτικής, όσο και ακαδημαϊκής διχογνωμίας. Πρώτον δεν είναι διακριτό αν τρομοκρατία ορίζεται μόνον εκείνη που είτε προέρχεται από τα μεμονωμένα άτομα ή / και τις ομάδες - οργανώσεις, είτε αν συμπεριλαμβάνονται και οι περιπτώσεις όπου κράτη καταφεύγουν σε τέτοιες πρακτικές. Η εμπειρική έρευνα, άλλωστε, έχει καταδείξει ότι τρομοκρατικές πρακτικές μπορεί να ασκούν άμεσα ή έμμεσα και τα ίδια τα κράτη (state sponsored terrorism) έναντι τους πληθυσμούς τους ή και εκτός της επικράτειάς τους (Rogers, 2013: 222). Δεύτερον, δεν διακρίνονται οι τρομοκρατικές ενέργειες από άλλα είδη βίας, όπως για παράδειγμα η δράση εθνικοαπελευθερωτικών κινημάτων. Ο Heywood (2013: 478) χαρακτηριστικά σημειώνει ότι *«η έννοια της τρομοκρατίας έχει νόημα μόνο αν μπορεί να διακριθεί από άλλες μορφές πολιτικής βίας»*. Εν προκειμένω, εξηγεί ότι, η τρομοκρατία διαφέρει για παράδειγμα από τον συμβατικό πόλεμο και τον ανταρτοπόλεμο, μιας και συνήθως συνιστά μία απέλπιδα προσπάθεια για επικράτηση, βασίζεται στην προπαγάνδα και τη δημοσιότητα, την πρόκληση και την πόλωση, ενώ είναι ασύμμετρη ως προς τις μεθόδους εκτέλεσης, επιδιώκοντας παράταση της σύγκρουσης, στοιχεία που την καθιστούν, τελικά, ένα διαφορετικό είδος τακτικής (Στο ίδιο: 478-9).

Η διαπίστωση ότι η τρομοκρατία είναι ένα πολύπλοκο φαινόμενο οδηγεί τους εμπλεκόμενους δρώντες να προσεγγίζουν διαφορετικά το ζήτημα κάθε φορά. Η αμφισημία κατανοήσεων δυσχεραίνει, κυρίως σε επίπεδο πολιτικής, τη στρατηγική αντιμετώπιση της τρομοκρατίας (Schmid, 1992). Εν τέλει, η ανυπαρξία κοινά αποδεκτού ορισμού οδηγεί σε αδυναμία χάραξης κοινής προσέγγισης, ενώ δημιουργεί διαφοροποιημένες αντιδράσεις και επικαλύψεις στους τομείς πολιτικής, παράγοντες που εκτιμάται ότι, εν τέλει, ενισχύουν το φαινόμενο (Schmid, 2004: 378-80).

Μία άλλη προβληματική αναφορικά με το φαινόμενο της τρομοκρατίας σχετίζεται με το εάν και κατά πόσο έχει μεταβληθεί ο χαρακτήρας της στη μεταψυχροπολεμική εποχή. Ο Laquer (1996) ισχυρίζεται ότι υπάρχει διάκριση

μεταξύ των τρομοκρατικών πρακτικών των περασμένων αιώνων με τις σύγχρονες⁴, ονοματίζοντας αυτές μάλιστα ως «μετανεωτερική τρομοκρατία». Αλλού τονίζει ότι, αυτό που αποτελεί σημαντική εξέλιξη είναι η ροπή των ριζοσπαστικών θρησκευτικών ομάδων —κυρίως του Ισλάμ, αλλά όχι μόνο— να καταφεύγουν στην τρομοκρατία ως το κύριο μέσο για την επίτευξη του αγώνα τους (Laquer, 1999: 80). Στο ίδιο πλαίσιο ο Neumann (2009: 1-4) θεωρεί ότι, οι πρακτικές και οι στόχοι έχουν αλλάξει σε αξιοσημείωτο βαθμό στη «νέα» τρομοκρατία, ένεκα των δομικών μεταβολών που επέφεραν η ύστερη νεωτερικότητα και η παγκοσμιοποίηση.

Στον αντίποδα, υπάρχουν εκείνοι που θεωρούν ότι η τρομοκρατία δεν είναι σύγχρονο φαινόμενο και πως η κατανόησή της βασίζεται πολλές φορές σε λανθασμένα πλαίσια αντιλήψεων που κατά καιρούς μεθοδεύονται για πολιτικούς σκοπούς (Heywood, 2013: 475-9). Υποστηρίζουν ότι η πεποίθηση περί ραγδαίας μεταβολής της φύσης της τρομοκρατίας σήμερα έχει εδραιωθεί για ιδεολογικούς λόγους, πολύ πριν λάβουν χώρα, μάλιστα, οι τρομοκρατικές επιθέσεις της 11^{ης} Σεπτεμβρίου (Στο ίδιο: 480-1). Ομοίως, ο Spencer (2006) εκφράζει, μέσα από εμπειρικά παραδείγματα, σκεπτικισμό ως προς τη διάκριση μεταξύ «νέας» και «παλαιάς» τρομοκρατίας, επισημαίνοντας ότι υφίσταται πολιτική εργαλειοποίηση του φαινομένου. Επίσης, η Duyvesteyn (2004: 440), στην προσπάθειά της να αντικρούσει το επιχειρήμα περί «νέας» τρομοκρατίας, εξηγεί ότι η εγκαθίδρυση των απόψεων αυτών στην ακαδημαϊκή μελέτη και η έλλειψη μίας εις βάθος επιστημονικής ανάλυσης επί του φαινομένου είχαν ως αποτέλεσμα να μην αμφισβητείται το συγκεκριμένο αφήγημα, γεγονός που τελικά «εμπόδισε την ανάπτυξη ιδεών σχετικά με τα πρότυπα, τις τάσεις και τους μετασχηματισμούς της τρομοκρατίας στη σύγχρονη περίοδο».

Αυτό που αξίζει να σημειωθεί είναι ότι, παρόλο που αυτή η διάσταση απόψεων περιοριζόταν αρχικώς στους ακαδημαϊκούς κύκλους, κατέστη αρκετά εύκολο η κυριαρχούσα αντίληψη να διαχυθεί στο επίπεδο της διαμόρφωσης πολιτικής. Έτσι, η επικράτηση του όρου της «νέας» τρομοκρατίας επέτρεψε να νομιμοποιηθούν πολιτικά συγκεκριμένες συλλογικές δράσεις, όπως θα αναλυθεί

⁴ Προτάσσει τις διαφοροποιήσεις στον τρόπο χτυπήματος, τα είδη τρομοκρατίας, τα κίνητρα και τα αίτια (π.χ θρησκευτικός φονταμενταλισμός) ως τα βασικά γνωρίσματα της μεταμόρφωσης των νέων τρομοκρατικών πρακτικών.

περαιτέρω στο εμπειρικό μέρος της εργασίας. Όπως εύληπτα επισημαίνει ο Gofas (2012: 32) για το ζήτημα, η επιλογή μίας συγκεκριμένης ορολογίας μπορεί να έχει «σημαντικές επιπτώσεις τόσο σε ακαδημαϊκό όσο και σε πολιτικό επίπεδο».

1.1.2 Αντιμετώπιση της τρομοκρατίας: συνήθεις κρατικές προσεγγίσεις πολιτικής

Αν και στην υπάρχουσα βιβλιογραφία δεν υφίσταται κάποια επικρατούσα τυπολογία αναφορικά με συγκεκριμένα μοντέλα πολιτικής κατά της τρομοκρατίας, η σχετική έρευνα έχει ως ένα βαθμό διακρίνει τις πρακτικές αντιμετώπισης του φαινομένου μεταξύ τριών βασικών προσεγγίσεων: την εγκληματολογική, την στρατιωτική-κατασταλτική και την κοινωνιολογική.

Στην περίπτωση της εγκληματολογικής προσέγγισης η τρομοκρατία δεν διακρίνεται από τα λοιπά ποινικά εγκλήματα και ως τέτοια αντιμετωπίζεται από την εσωτερική έννομη τάξη των κρατών, δηλαδή δια των υφιστάμενων ποινικών κανονιστικών και δικονομικών μέσων. Υπό το πρίσμα αυτό θεωρείται ότι η τρομοκρατία συνιστά εν γένει ένα φαινόμενο που μπορεί, ενδεχομένως, να προληφθεί και να περιοριστεί μέσα από την αστυνόμευση, τη δικαστική και εγκληματολογική έρευνα και τη συλλογή πληροφοριών (Travalio & Altenburg, 2003: 98). Συνεπώς, όπως συμβαίνει και με τα λοιπά εγκλήματα, οι τρομοκράτες θα πρέπει να αναγνωρίζονται και προσάγονται ενώπιον της δικαιοσύνης (Rogers, 2013: 225).

Βέβαια, έχει παρατηρηθεί ότι, σε χώρες που πλήττονται συχνά από τρομοκρατικές ενέργειες, υφίσταται διαρκής επιδίωξη για ενίσχυση της κρατικής ασφάλειας. Η πρακτική αυτή συνίσταται στη νομιμοποίηση πρακτικών αυστηρού ελέγχου, οι οποίες, όμως, πολλάκις χαρακτηρίζονται από πλήρη αδιακρίσια και καχυποψία κατά συγκεκριμένων ομάδων πληθυσμού, υπονομεύοντας ουσιαστικά τις ατομικές και κοινωνικές ελευθερίες (Heywood, 2013: 497). Επίσης, θα πρέπει να επισημανθεί ότι η τρομοκρατία στοχεύει στην παγκόσμια εμβέλεια, τη δημοσιότητα και εξυπηρέτηση ευρύτερων πολιτικών σκοπών και διαφέρει, συνεπώς, από το κοινό έγκλημα, το οποίο καθοδηγείται από προσωπικά κίνητρα,

με το άτομο να επιδιώκει την αποφυγή της δίωξης (LaFree & Hendrickson, 2007: 787).

Η στρατιωτική κατασταλτική προσέγγιση κατατάσσει την τρομοκρατία μεταξύ των απειλών που επιδέχονται τη λήψη στρατιωτικών μέτρων. Βασίζεται στην παραδοχή ότι απαιτούνται στοχευμένες δράσεις κατά των ομάδων που ασκούν, και πρωτίστως σχεδιάζουν να προβούν σε τρομοκρατικές πρακτικές, οι οποίες υπονομεύουν τον πυρήνα της κρατικής και της διεθνούς ασφάλειας. Ωστόσο, εν αντιθέσει με την περίπτωση της ποινικοποίησης των εν λόγω πράξεων, η στρατιωτική προσέγγιση θεωρείται ότι θα πρέπει, ως μέθοδος διαχείρισης, να συμμορφώνεται με το γενικό και εθιμικό διεθνές δίκαιο (Travalio & Altenburg, 2003: 100).

Η προληπτική στρατιωτική καταστολή αποτέλεσε τη βασική στρατηγική των αμερικανικών διοικήσεων Κλίντον και Μπους και μετουσιώθηκε στον «πόλεμο κατά της τρομοκρατίας». Κυρίως κατά τη διάρκεια της προεδρίας Μπους, οι ΗΠΑ επιδόθηκαν στην εφαρμογή του δόγματος της προληπτικής αυτοάμυνας, κατά το οποίο θεωρείτο επιβεβλημένη η έγκαιρη, εκ των προτέρων, στρατιωτική δράση, ώστε να διασφαλιστούν τα αμερικανικά συμφέροντα από πιθανές απειλές (Väyrynen, 2006: 73-4). Μολαταύτα, για το μέτρο της προληπτικής αυτοάμυνας έχουν εγερθεί νομικές και ηθικές ανησυχίες, κυρίως ως προς τη νομιμότητα των ενεργειών επί τη βάση των αρχών της αναγκαιότητας, αποτελεσματικότητας και αναλογικότητας, όπως αποδεικνύεται και στην περίπτωση του Ιράκ (Στο ίδιο: 76). Και εδώ, ομοίως με την περίπτωση της αύξησης της κρατικής ασφάλειας στην εγκληματολογική προσέγγιση, η μιλιταριστική πρακτική θεωρείται ότι υπονομεύει τις δημοκρατικές αξίες, τους θεσμούς και την ανάπτυξη αποτελεσματικότερων αντιτρομοκρατικών προσεγγίσεων (Jackson, 2005). Παράλληλα, λογίζεται αμφιλεγόμενη πρακτική στο διεθνές δίκαιο.

Η προσέγγιση του φαινομένου μέσα από μία κοινωνιολογική διάσταση συνιστά πρόσφατη εξέλιξη και εδράζεται όχι μόνο στη λογική της δράσης κατά του φαινομένου, αλλά και σε μία προσπάθεια να εντοπίζονται και θεραπεύονται εκείνοι οι παράγοντες που ωθούν τα άτομα ή τις ομάδες στις τρομοκρατικές ενέργειες. Η μέθοδος αυτή εμφορείται ευρύτερα από το αναλυτικό πλαίσιο της

διαδικασίας της ριζοσπαστικοποίησης, η οποία δίδει έμφαση στην τρομοκρατία όχι ως κατάσταση, αλλά ως μία δυναμική διαδικασία, που συνιστά αποτέλεσμα της υιοθέτησης ακραίων πεποιθήσεων που δικαιολογούν τη χρήση βίας (εξτρεμισμός) από τα άτομα (Borum, 2011). Συνακόλουθα, η κοινωνιολογική προσέγγιση στοχεύει στην αναγνώριση αυτών των παραμέτρων και την πρόληψη, μέσα από στρατηγικές συμπερίληψης και επανένταξης των ατόμων που μπορούν δυνητικά να ριζοσπαστικοποιηθούν. Η προσέγγιση αυτή αποτελεί την πλέον επικρατούσα μέθοδο αντιτρομοκρατικής πολιτικής, με τις περισσότερες χώρες να απεμπολούν τις κατασταλτικές πρακτικές των προηγούμενων ετών, χάριν περισσότερο ολοκληρωμένων προληπτικών πλαισίων (Bjørger, 2015: 25).

1.2 Το πλαίσιο της πολυμερούς προσέγγισης

1.2.1 *Εννοιολογώντας τον πολυμερισμό*

Η έννοια του πολυμερισμού έχει σαφείς καταβολές στην ιδέα της υπερεθνικής διακυβέρνησης, όπως εκφράστηκε στις αρχές του 19^{ου} αιώνα από τον πρόεδρο των ΗΠΑ Γούντροου Ουίλσον και διαμορφώθηκε μετά τον Β' ΠΠ με την ίδρυση του ΟΗΕ (Jackson & Sørensen, 2006: 69). Ωστόσο, η συζήτηση για τον πολυμερισμό επιταχύνθηκε μετά το τέλος του ΨΠ, ως αποτέλεσμα της δομικής αλλαγής του διεθνούς συστήματος. Οι Downs et al (1998: 397) αναφέρουν ότι μία σειρά παραγόντων, όπως η διάδοση του φιλελευθερισμού, η κυρίαρχη ιδεολογία των ελίτ και αύξηση του εμπορίου, ώθησαν τα κράτη στην ανάπτυξη της θεσμικής συνεργασίας. Υπό αυτή την κοινωνικοπολιτική συνθήκη ήταν που ο Keohane (1990: 763-4) υποστήριξε ότι *«η πολυμέρεια πρέπει να αποτελέσει αντικείμενο ενός συστηματικού ερευνητικού προγράμματος»* και πως *«ήρθε η ώρα για συστηματική μελέτη των πολυμερών θεσμών»*.

Στον αντίποδα, ο Cox —υποστηρικτής της κριτικής θεωρίας— εκφράζει μία διαφορετική άποψη αναφορικά με τη μετατόπιση στην ιδέα του πολυμερισμού την περίοδο εκείνη, δίνοντας έμφαση στις ιδεολογικές ζυμώσεις. Συγκεκριμένα, αναφέρει πως οι ΗΠΑ εκμεταλλεύτηκαν τη μεταψυχροπολεμική δυναμική του ΣΑ ώστε να προωθήσουν και νομιμοποιήσουν —δια της πολυμερούς διαδικασίας των ΗΕ— τη νέα ατζέντα τους για την παγκόσμια διακυβέρνηση (Cox, 1992: 164-

6). Ομοίως, ο Jacobson (1997: 165) ισχυρίζεται ότι οι ΗΠΑ, ένεκα της κυριαρχίας τους στο διεθνές σύστημα, επηρέασαν την ίδια την ανάπτυξη της πολυμέρειας, εργαλειοποιώντας ως ένα βαθμό το σύστημα των ΗΕ, αν και κατά καιρούς η στάση τους απέναντι σε αυτό ήταν αμφικλινή. Πάντως στον ακαδημαϊκό χώρο, ως κατέστη εμφανές από τη βιβλιογραφική έρευνα, οι αρχές της δεκ. του '90 βρίθουν σχετικών αναλύσεων⁵, πολλές εκ των οποίων αποτελούν μέχρι σήμερα βασικές θεωρητικές αφετηρίες για την ανάλυση του φαινομένου του πολυμερισμού.

Ο πολυμερισμός συνιστά αρχικώς έναν τρόπο διακρατικής συνεργασίας που θεμελιώνεται στον θεσμικό διακυβερνητισμό, με τους πιο επιδραστικούς συγγραφείς επί του θέματος να αποτελούν οι Keohane και Ruggie (Van Langenhove, 2010: 263). Ο Keohane (1990: 731) ορίζει τον πολυμερισμό ως *«[την] πρακτική του συντονισμού των εθνικών πολιτικών σε ομάδες τριών ή περισσότερων κρατών, μέσω ad hoc ρυθμίσεων ή μέσω θεσμικών οργάνων»*. Στο κεντρικό του κείμενο, ο Keohane —βασικός εκφραστής του θεσμικού φιλελευθερισμού και εμφανώς επηρεασμένος από τη θεωρητική αντιπαράθεση της εποχής— αποσαφηνίζει ότι η προσέγγισή του αφορά τις διευθετήσεις που αφορούν αμιγώς κράτη, αναφέροντας ότι σκοπίμως κάνει λόγο σε διακυβερνητικές ρυθμίσεις (Keohane, 1990: 732-3). Συγκεκριμένα, δίνει βαρύτητα στους πολυμερείς διεθνείς θεσμούς, τους οποίους προσλαμβάνει ως δομές ικανές να επηρεάζουν κατεξοχήν τα κράτη και να καθορίζουν τη σύγχρονη παγκόσμια πολιτική στη βάση κοινά αποδεκτών κανόνων, νορμών και διαδικασιών (Στο ίδιο). Η θέση αυτή συνιστά ολοφάνερα τον πυρήνα της θεώρησης του θεσμικού φιλελευθερισμού και αποτελεί αντίλογο στις πεποιθήσεις των νεορεαλιστών, οι οποίοι αντιλαμβάνονται τους θεσμούς ως ένα χώρο προβολής πολιτικής ισχύος (Keohane & Martin, 1995).

Ο Ruggie (1992: 567) —εκφραστής του εμπεδωμένου φιλελευθερισμού— θεωρεί ότι *«[η] γενική θεσμική μορφή της πολυμερούς προσέγγισης δεν πρέπει να συγχέεται με τους επίσημους πολυμερείς οργανισμούς»*. Διευρύνοντας τη στενή προσέγγιση του Keohane, επισημαίνει ότι *«για αναλυτικούς σκοπούς, είναι σημαντικό να μην συγχέεται η ίδια η έννοια της πολυμέρειας με οποιαδήποτε συγκεκριμένη θεσμική έκφρασή της, είτε πρόκειται για διεθνή τάξη, καθεστώς ή*

⁵ Βλ. ενδ. Caporaso, 1992· Cox, 1992· Keohane 1990· Martin, 1992· Ruggie, 1992.

οργανισμό» (Ruggie, 1992: 574). Με αυτό ως υπόθεση υποστηρίζει ότι οι πρακτικές αποτυπώσεις του πολυμερισμού διακατέχονται από ευελιξία και προσαρμοστικότητα και ως εκ τούτου διαδραματίζουν σημαντικό ρόλο στην σταθεροποίηση του διεθνούς συστήματος, εν αντιθέσει με τους διεθνείς θεσμούς που στερούνται αυτών των ικανοτήτων (Στο ίδιο). Έτσι, ορίζει τον πολυμερισμό ως *«μια θεσμική μορφή που συντονίζει τις σχέσεις μεταξύ τριών ή περισσότερων κρατών βάσει γενικευμένων αρχών συμπεριφοράς (...) χωρίς να λαμβάνονται υπόψη τα ιδιαίτερα συμφέροντα των μερών ή οι στρατηγικές ανάγκες που μπορεί να υπάρχουν σε μία συγκεκριμένη χρονική συγκυρία»* (Ruggie, 1992: 572).

Οι απόψεις του Keohane και του Ruggie αναδεικνύουν τον κεντρικό χαρακτήρα των κρατών στην πολυμερή συνεργασία⁶ (Van Langenhove, 2010). Ωστόσο, νεότεροι συγγραφείς υποστηρίζουν ότι ο πολυμερισμός μετέρχεται μία σειράς διαρθρωτικών αλλαγών και μετεξελίσσεται σε περισσότερο ανοικτό πλαίσιο, ως αποτέλεσμα της εξειδίκευσης των διεθνών οργανισμών, της ανάδυσης των μη κρατικών δρώντων, της αυξανόμενης αλληλεξάρτησης των τομέων πολιτικής, της συμμετοχικότητας της κοινωνίας των πολιτών στη λήψη αποφάσεων (Van Langenhove, 2010), ή ακόμη και του ρόλου των ομάδων συμφερόντων εντός των θεσμών (Albaret, 2013).

1.2.2 Λειτουργίες του πολυμερισμού

Κατά μία άποψη, ο πολυμερισμός αποτελεί το πλέον ενδεικτικό πλαίσιο για τη διαχείριση των παγκόσμιων ζητημάτων, αφού θεωρείται ότι διακρίνεται από έμπρακτη αποτελεσματικότητα εν συγκρίσει με άλλες προσεγγίσεις διακρατικής συνεργασίας (Pouliot, 2011). Ωστόσο, ο Pouliot (στο ίδιο) υποστηρίζει ότι αυτή η στενά λειτουργική παραδοχή αγνοεί διαδικαστικά οφέλη που προκύπτουν από την πολυμέρεια, τα οποία την καθιστούν τελικά έναν αυτοσκοπό (*end of itself*) για τις διεθνείς σχέσεις. Η διάσταση μεταξύ του λειτουργικού (*means*) και τελεολογικού (*end*) χαρακτήρα του πολυμερισμού ανάγεται κυρίως

⁶ Αλλού ο Keohane (2006: 57) σημειώνει: *«[ο]ι πολυμερείς θεσμοί σε καμία περίπτωση δεν αντικαθιστούν τα κράτη ως τους σημαντικότερους παράγοντες στην παγκόσμια πολιτική. Αντίθετα, δημιουργούνται από κράτη και τα κράτη κυριαρχούν στη διαδικασία λήψης αποφάσεων»*.

στον Caporaso (1992: 601-4), ο οποίος διέκρινε ότι μία γλωσσική αδυναμία στην έννοια μπορεί να διαφοροποιεί πλήρως τις κατανοήσεις επί όλου του πλαισίου⁷.

Αξιζει να σημειωθεί ότι η πεποίθηση περί ύπαρξης οφελών από τον πολυμερισμό αντανakλά τις θέσεις του θεσμικού φιλελευθερισμού περί του λειτουργικού χαρακτήρα των θεσμών στη διακρατική συνεργασία. Συγκεκριμένα, οι υποστηρικτές του συνηγορούν ότι τα καθεστάτα και οι θεσμοί δύναται να ενισχύουν την «κανονικότητα» και «προβλεψιμότητα» στις διεθνείς υποθέσεις, να λειτουργούν ως φορείς ενθάρρυνσης της συνεργασίας στη βάση κοινά αποδεκτών κανόνων, καθώς επίσης να αποτελούν μηχανισμούς παρακολούθησης της συμμόρφωσης αυτών και —ενίοτε— επιβολής κυρώσεων σε όσους παρεκκλίνουν από αυτούς (Burchill, 2009: 66-7). Επί του ειδικότερου πλαισίου του πολυμερισμού, ο Williams (1995: 212) διακρίνει τέσσερις βασικές διαστάσεις: (i) την «ουσιαστική» θέληση για δέσμευση μιας ομάδας κρατών σε κοινούς στόχους, αξίες και κανόνες, (ii) τη «βούληση» να ληφθούν συγκεκριμένα μέτρα πάνω σε κοινούς στόχους και αξίες, (iii) τη διάσταση της «θεσμοποίησης», όπου στόχος είναι να καταστούν οι κανόνες, αξίες και αρχές συλλογικό κεκτημένο και (iv) την «διαδικαστική» διάσταση, η οποία εδράζεται στην υπόθεση ότι «για να λειτουργήσει η πολυμέρεια πρέπει να υπάρχουν συμφωνημένοι μηχανισμοί και διαδικασίες διαβουλεύσεων».

Βέβαια, ο πολυμερισμός θα πρέπει να γίνεται κατανοητός και με γνώμονα το γεωπολιτικό και ιστορικό πλαίσιο στο οποίο δομείται (Moreland, 2019). Συνακόλουθα, και εφόσον τα κράτη αποτελούν τους κύριους δρώντες, θα πρέπει κατά την εμβάθυνση στην πολυμερή προσέγγιση να λαμβάνονται υπόψη η υπάρχουσα κατανομή ισχύος και οι κυρίαρχες τάσεις στην άσκηση της εξωτερικής πολιτικής. Η παρατήρηση αυτή τείνει να τεκμηριώνει και τα διακριτά επιχειρήματα των υποστηρικτών τόσο του νεορεαλισμού, όσο και της κριτικής θεωρίας για το φαινόμενο της διεθνούς οργάνωσης⁸.

⁷ Βλ. θέση Caporaso (1992: 603). Συγκεκριμένα, μεταξύ των λέξεων πολυμέρεια («οργανωτική αρχή, ένας οργανισμός, ή απλά μια δραστηριότητα») και πολυμερισμός [«πεποίθηση ότι οι δραστηριότητες πρέπει να οργανώνονται σε μια καθολική (ή τουλάχιστον πολύπλευρη) βάση για μια “σχετική” ομάδα»].

⁸ Βλ. σκεπτικισμό των νεορεαλιστών περί αυτονομίας των διεθνών οργανισμών (Mearsheimer, 1994) και την αμφισβήτηση των υποστηρικτών της κριτικής θεωρίας ως προς τις αλλαγές και τον αντίκτυπο των θεσμών και της εξουσίας (Cox, 1981).

Υποστηρίζεται, λοιπόν, ότι ο πολυμερισμός έχει δύο καιρίες λειτουργίες: την κανονιστική (normative) και τη νομιμοποιητική (legitimizing). Η θεώρηση περί της *κανονιστικής* λειτουργίας αναφέρεται στην ικανότητα της πολυμέρειας —δια των θεσμών, καθεστώτων και οργανισμών— να συνιστά *μέσο* που διαμορφώνει και προωθεί κανόνες, αρχές και πρότυπα συμπεριφοράς στις διεθνείς σχέσεις, αλλά και κοινά αξιακά πλαίσια στη βάση της αμοιβαιότητας. Η πολυμέρεια προϋποθέτει, μεταξύ άλλων, την ύπαρξη κοινών αξιών και αντιλήψεων για να υπάρξει (Hughes, 2013). Συνακόλουθα, στηρίζεται στην πεποίθηση ότι οι πολυμερείς θεσμοί δύναται να ελαχιστοποιούν το κόστος να συναφθεί μία συμφωνία, να παρέχουν πληροφόρηση ως προς τις πολιτικές άλλων κρατών, αλλά και να επιβάλλουν κυρώσεις σε όσους αθετούν τις δεσμεύσεις, στοιχεία που τους καθιστούν τελικά αξιόπιστους μηχανισμούς (Keohane, 2006: 57). Παρόλα αυτά, η Martin (1992) υποστηρίζει ότι ο πολυμερισμός αποτελεί κυρίως πρακτική των ισχυρών κρατών όταν αντιμετωπίζουν ζητήματα συντονισμού ή δίνουν έμφαση στα μελλοντικά αποτελέσματα, διότι οι θεσμοί επιδεικνύουν σταθερότητα, ενώ για τα προβλήματα συνεργασίας επιλέγονται συνήθως εναλλακτικά μέσα. Υπό το πρίσμα αυτό, οι Morse και Keohane (2014) επιχειρηματολογούν ότι η σύγχρονη πολυμερής πρακτική τείνει να μετουσιώνεται μέσα από συνασπισμούς και άτυπες ρυθμίσεις, που αμφισβητούν και ανταγωνίζονται τους καθιερωμένους θεσμούς και τους οικείους στόχους τους.

Παράλληλα, αν ληφθεί υπόψη το επιχείρημα των διαδικαστικών οφελών, τεκμηριώνεται ότι η πολυμέρεια συνιστά την *κινητήριο δύναμη* για τη διαμόρφωση της υπερεθνικής διακυβέρνησης. Με άλλα λόγια, η πολυμέρεια αποτελεί τη διαδικασία εκείνη που στόχο έχει να εγκαθιδρύσει ένα διεθνές σύστημα στη βάση συγκεκριμένων προτύπων και κανόνων που θα προάγουν τελικά τον παγκόσμιο συντονισμό και τη συνεργασία, καθώς επίσης την καθολική κοινωνικοποίηση των κρατών (Bourantonis et al., 2007: 7). Ο Acharya (2006) υποστηρίζει ότι, η πολυμέρεια καθιέρωσε παγκόσμιες αρχές κυριαρχίας, οι οποίες είναι αναγκαίες για τη σταθερότητα, αλλά και την μετεξέλιξη αυτών των προτύπων, παρά το γεγονός ότι στη σημερινή παγκόσμια πολιτική υφίστανται διαρκείς πιέσεις για επανεξέταση αυτών, αναφερόμενος ιδιαίτερα στην αρχή της μη παρέμβασης στις εσωτερικές υποθέσεις των κρατών.

Η κατανόηση για την *νομιμοποιητική* λειτουργία του πολυμερισμού εδράζεται σε δύο βασικές παραδοχές. Αφενός, ότι οι διεθνείς θεσμοί, οι οργανισμοί και τα διεθνή καθεστώτα συνιστούν κατεξοχήν πλαίσια της πολυμερούς διαδικασίας, αλλά και αποτελέσματα αυτής. Αφετέρου, ότι ο πολυμερισμός συνιστά έμπρακτη αντανάκλαση της συλλογικής βούλησης ενός συνόλου κρατών για κινητοποίηση σε ένα ζήτημα πολιτικής, εμπεριέχοντας μία άρρηκτη σχέση μεταξύ δράσης και σκοπού. Εξετάζοντας αυτές τις πτυχές του πολυμερισμού και αντλώντας από τη θεωρία των πολιτικών συστημάτων, ο Keohane (2006: 58-9) αναφέρεται στις έννοιες της εσωτερικής (*input*) και της εξωτερικής (*output*) νομιμοποίησης της πολιτικής των κρατών στις διεθνείς υποθέσεις, με την πρώτη να αναφέρεται στις υπερεθνικές διαδικασίες λήψης αποφάσεων και στο πώς αυτές αξιολογούνται από την εγχώρια κοινή γνώμη και τη δεύτερη να σχετίζεται με την αποτελεσματικότητα των θεσμών να επιτυγχάνουν έναν σκοπό.

Συνακόλουθα, εκτιμάται ότι η πολυμερής προσέγγιση συνιστά διαδικασία συνυφασμένη με τη διεθνή νομιμότητα. Η διαπίστωση αυτή εμφορείται από το γεγονός ότι στους διεθνείς θεσμούς —πρακτική αποτύπωση του πολυμερισμού— υφίσταται ένας κοινά αποδεκτός τρόπος λήψης αποφάσεων που προϋποθέτει συνήθως την κατά το δυνατόν ταύτιση απόψεων. Η ουσία της πολυμέρειας έγκειται, όμως, και στην ισορροπία μεταξύ ισχύος και συναίνεσης, με τις σχετικές διαδικασίες να θεωρείται ότι παρέχουν μια πιο ολοκληρωμένη και αμερόληπτη προσέγγιση στη λήψη αποφάσεων, σε αντίθεση με άλλες μορφές συνεργασίας —όπως οι *ad hoc* συνασπισμοί— οι οποίες συνήθως πάσχουν από έλλειμμα νομιμότητας που υπονομεύει την αποτελεσματικότητά τους (Woods, 2023). Έτσι, οι συντονισμένες πολιτικές που προκύπτουν από την πολυμερή διαδικασία έχουν περισσότερες πιθανότητες να τύχουν ευρείας αποδοχής και συμμόρφωσης σε σύγκριση με τις μονομερείς πρακτικές (Keohane, 2006: 58-9). Ωστόσο, ο Keohane (2006) υποστηρίζει ότι οι σύγχρονοι πολυμερείς θεσμοί στερούνται πολλές φορές δημοκρατικών αξιών και έχουν κακές επιδόσεις, τονίζοντας ότι θα πρέπει να ενισχυθεί ο συμπεριληπτικός τους χαρακτήρας, η αποφασιστικότητα και η διαφάνειά τους, ούτως ώστε να είναι αποτελεσματικοί σε παγκόσμιο επίπεδο.

Τέλος, θεωρείται ότι η πολυμερής προσέγγιση λειτουργεί νομιμοποιητικά στο εθνικό επίπεδο. Οι κρατικές πολιτικές πρέπει να χαίρουν υποστήριξης από

την κοινή γνώμη, ούτως ώστε να μπορούν να εφαρμοστούν, να είναι σταθερές και αποτελεσματικές (Keohane, 2006: 57). Ο Recchia (2015: 17) αναφέρει ότι η έγκριση των στρατηγικών των ισχυρών κρατών μέσα από τους πολυμερείς οργανισμούς —πριν εφαρμοστούν— αποτελεί μία συνήθη επιδίωξη για να εξασφαλίζεται η νομιμότητα των ενεργειών. Αυτή η επιδίωξη πηγάζει από (i) μία ηθική υποχρέωση —συνεπεία της εσωτερίκευσης των διεθνών νορμών— να αναζητείται διεθνής συναίνεση μέσα από θεσμοθετημένες διαδικασίες, (ii) την ανάγκη να περιορίζονται οι αντιδράσεις από τρίτα μέρη και (iii) την απαίτηση να εξασφαλίζεται υποστήριξη από το εσωτερικό και τους εγχώριους κοινοβουλευτικούς μηχανισμούς (Στο ίδιο). Έτσι, θεωρείται ότι οι υπεύθυνοι λήψης αποφάσεων επιδιώκουν οι πολιτικές που διαμορφώνονται να αποτελούν προϊόν μίας πολυμερούς διαδικασίας, ούτως ώστε να λογίζονται νομιμοποιημένες από τα εσωτερικά ακροατήρια, ειδικά στις περιπτώσεις που απαιτούνται εθνικοί πόροι ή επίκειται μία στρατιωτική επέμβαση στο εξωτερικό.

Κεφάλαιο 2ο: Ο ΟΗΕ και η αντιμετώπιση της διεθνούς τρομοκρατίας

2.1 ΟΗΕ και διεθνής ειρήνη και ασφάλεια: μία καταστατική σχέση

2.1.1 Τα ΗΕ ως πλαίσιο πολυμερούς συνεργασίας

Υπό το πρίσμα όσων εξετάστηκαν στο προηγούμενο κεφάλαιο, ο ΟΗΕ μπορεί να λογίζεται ένας διεθνής θεσμός που συνιστά τόσο το αποτέλεσμα μίας πολυμερούς διαδικασίας, όσο και ένα πλαίσιο διαρκούς μετουσίωσης της πολυμέρειας στην πράξη. Η πολυμερής συνεργασία στο πλαίσιο των ΗΕ κατευθύνεται εκ των προτέρων από συγκεκριμένους στόχους. Εν προκειμένω, τα κράτη έχουν εκχωρήσει στα ΗΕ εξουσία που περιλαμβάνει τη διατήρηση της διεθνούς ειρήνης και ασφάλειας, την ανάπτυξη φιλικών σχέσεων, την επίτευξη της διεθνούς συνεργασίας για την επίλυση προβλημάτων, καθώς επίσης τον συντονισμό των ενεργειών των κρατών προς αυτές τις κατευθύνσεις (Cede & Sucharipa-Behrmann, 2001: 14-8). Το σχετικά ανοικτό πεδίο σκοπών επιτρέπει στον ΟΗΕ, τουλάχιστον σε επίπεδο ρητορικής, να επιδιώκει την αντιμετώπιση ενός ευρέος φάσματος προκλήσεων για την ειρήνη και ασφάλεια μέσα από εναλλακτικά σχέδια δράσης, που βασίζονται σε ανάλογες πολυμερείς διαδικασίες. Παρόλα αυτά, οι ειδικότερες προτεραιότητες του ΟΗΕ εξελίχθηκαν από την ίδρυσή του στη βάση των πολιτικών εξελίξεων της εκάστοτε δεκαετίας (Conforti & Focarelli, 2016: 8).

Επίσης, η πολυμέρεια στο πλαίσιο του Οργανισμού οριοθετείται από προκαθορισμένες αρχές, οι οποίες κατευθύνουν αντίστοιχα την αλληλεπίδραση των κρατών. Στο άρθρο 2 του Καταστατικού Χάρτη των ΗΕ καταγράφονται οι αρχές της κυριαρχης ισότητας, της καλής πίστης, της ειρηνικής επίλυσης των διαφορών, της μη επέμβασης στις εσωτερικές υποθέσεις και της μη χρήσεως βίας στις διεθνείς σχέσεις. Κατά τον Thakur (2017: 52), η βασισμένη στις αρχές του Χάρτη πολυμέρεια των ΗΕ λειτουργεί για να περιορίσει την άνιση κατανομή ισχύος μεταξύ των κρατών, επιδιώκοντας δικαιοσύνη και αμοιβαία συνεργασία στη βάση κοινών νορμών.

Σύμφωνα με την Τελαλιάν (2018: 35) «μεγάλη μερίδα της θεωρίας δέχεται το κείμενο αυτό [ενν. τον Χάρτη] ως το Σύνταγμα της διεθνούς κοινότητας, εφόσον, όπως υποστηρίζουν, καθιερώνει μία διεθνή τάξη και ένα παγκόσμιο σύστημα διακυβέρνησης». Η αντίληψη αυτή αντανακλάται και στη διάταξη του άρθρου 2(6)/ΧάρτΗΕ, περί της υποχρέωσης σεβασμού των αρχών των ΗΕ και από μη μέλη του Οργανισμού, η οποία προσδίδει στον Χάρτη αυτόν τον μάλλον διεθνή συνταγματικό χαρακτήρα, που έρχεται, ωστόσο, σε αντίφαση με τη Σύμβαση της Βιέννης για το Δίκαιο των Συνθηκών (Cede & Sucharipa-Berhmann, 2001: 22, Conforti & Focarelli, 2016: 11). Την αντίφαση αυτή προσεγγίζουν οι Conforti και Focarelli (2016: 11), σημειώνοντας ότι, μολονότι ο Χάρτης παρερμηνεύεται συχνά, ένεκα των εκάστοτε συγκυριών, ως ένα συνταγματικό κείμενο, δεν παύει παρά να συνιστά μία συνθήκη που δεσμεύει μόνο όσους την υπέγραψαν⁹. Η αντίφαση αυτή υπήρξε και στην περίπτωση της αντιμετώπισης της τρομοκρατίας ένα σημείο αντιγνώμιας, καθόσον, όπως θα παρουσιαστεί, το ΣΑ επέδειξε, μετά τις τρομοκρατικές επιθέσεις της 11^{ης} Σεπτεμβρίου, υπερνομοθετική πρωτοβουλία, πέραν του πνεύματος των καταστατικών προβλέψεων του Χάρτη.

2.1.2 Ο ΟΗΕ ως σύστημα συλλογικής ασφάλειας

Βασικό γνώρισμα του ΧάρτΗΕ συνιστά η καθιέρωση ενός συστήματος συλλογικής ασφάλειας, το οποίο εδράζεται στην απαίτηση της εφαρμογής της αρχής της αποχής από την απειλή ή χρήση βίας, και θεμελιώνεται τόσο στο προοίμιο, όσο και τα άρθρα 1(1), 2(4) και —σε έναν μικρότερο βαθμό— 2(7) του ΧάρτΗΕ (Wilson, 2014: 24-6). Η αποχή από την απειλή ή χρήση βίας περιλαμβάνει δύο βασικές εξαιρέσεις. Πρώτον, το νόμιμο δικαίωμα στην άμυνα (άρθρο 51/ΧάρτΗΕ). Δεύτερον, την εξουσιοδότηση της χρήσεως στρατιωτικής βίας από το Συμβούλιο Ασφαλείας, στο πλαίσιο του συστήματος συλλογικής ασφάλειας του Κεφ. VII του Χάρτη.

Η αρχή της αποχής από την απειλή ή χρήση βίας αποσκοπεί γενικότερα τόσο στη διατήρηση της διεθνούς ειρήνης και ασφάλειας, όσο και την πρόληψη

⁹ Τα κράτη μέλη του ΟΗΕ δεσμεύονται νομικά από έναν αυξημένης τυπικής ισχύος καταστατικό, το οποίο υπερτερεί κάθε άλλου διεθνούς συμβατικού κειμένου που έχουν υπογράψει οι ίδιοι συμβαλλόμενοι (άρθρο 103/ΧάρτΗΕ).

των συγκρούσεων μεταξύ κρατών. Ειδικότερα, όμως, η σχετική διάταξη έχει δημιουργήσει ένα είδος κοινά αποδεκτής νόρμας για τις διεθνείς σχέσεις, δεδομένου ότι αντανακλά μία καθολική δέσμευση και υποχρέωση της διεθνούς κοινότητας —ακόμη και με τη μορφή εθιμικού δικαίου— για την πρόληψη του πολέμου και την προώθηση της ειρηνικής επίλυσης των διαφορών μεταξύ των κρατών (Wilson, 2014: 25). Αν και τα ΗΕ αποσκοπούν στο να αποτελούν τον δίαυλο της αποτελεσματικής εφαρμογής των αρχών του άρθρου 2, η καθ' αυτή εξουσιοδότηση της χρήσεως βίας αποτελεί κανονιστική αρμοδιότητα του ΣΑ (López-Jacoiste, 2010: 279).

Το σύστημα συλλογικής ασφάλειας εμφορείται από τις διατάξεις του Κεφ. VII του Χάρτη ΗΕ και αναφέρεται σε έναν μηχανισμό —ουσιαστικά ένα διαδικαστικό πλαίσιο— κατ' εξουσιοδότηση κυρωτικής παρέμβασης στις περιπτώσεις που διαπιστώνεται διατάραξη της διεθνούς ειρήνης και ασφάλειας. Εν προκειμένω, το Συμβούλιο Ασφαλείας αποκτά πρωτίστως ένα εποπτικό καθήκον, καθόσον εξουσιοδοτείται να κάνει συστάσεις ή να αποφασίζει για τα τυχόν μέτρα που θα πρέπει να ληφθούν, ώστε να διατηρηθεί ή αποκατασταθεί η διεθνής ειρήνη και ασφάλεια, αφού μία κατάσταση χαρακτηριστεί πρώτα ως *«απειλή για την ειρήνη, διατάραξη της ειρήνης ή επιθετική ενέργεια»* (άρθ.39/Χάρτη ΗΕ). Η επόμενη διάταξη του Χάρτη περί προσωρινών μέτρων (άρθ.40/Χάρτη ΗΕ) υποδεικνύει ότι το Συμβούλιο μετέρχεται μίας κλιμάκωσης ενεργειών, πριν προβεί στην κύρια κυρωτική του δράση, κατά την οποία δύναται είτε να εγκалέσει τα ενδιαφερόμενα μέρη σε συμμόρφωση, είτε να επιβάλλει προσωρινά μέτρα. Η κυρωτική δράση του Συμβουλίου εδράζεται στα άρθρα 41 και 42, ενεργοποιείται στις περιπτώσεις μη συμμόρφωσης των ενδιαφερόμενων μερών με τα υποδειχθέντα προσωρινά μέτρα του Συμβουλίου ή τις συστάσεις εφόσον έχουν προηγηθεί και αποτελείται από δύο επιμέρους στάδια: την επιβολή από το ΣΑ κυρωτικών / κατασταλτικών μέτρων μη στρατιωτικού χαρακτήρα (άρθ.41/Χάρτη ΗΕ) και τη λήψη από το ΣΑ μέτρων στρατιωτικού χαρακτήρα, ώστε να αποκατασταθεί η διεθνής ειρήνη και ασφάλεια (άρθ.42/Χάρτη ΗΕ).

Οι διατάξεις αυτές είχαν αρχικώς ως αποκλειστικό στόχο την αποσόβηση των διακρατικών συγκρούσεων. Βέβαια, οι συντάκτες του Χάρτη, εν τη απουσία

εμπειρίας, δεν είχαν προνοήσει ο μηχανισμός να έχει ευρύτερες προεκτάσεις και σε άλλες περιπτώσεις κρίσεων. Ως κατέστη εμφανές, όμως, η ιστορική πραγματικότητα μετέβαλε άρδην την κατάσταση της παγκόσμιας πολιτικής. Ειδικότερα, το διεθνές περιβάλλον, από τον Β' Παγκόσμιο Πόλεμο έως σήμερα, έχει καταστεί περισσότερο ευάλωτο σε ζητήματα που ξεπερνούν τη στενή μεταπολεμική ανάγνωση της παγκόσμιας ασφάλειας, ως απόρροια της αναδιαμόρφωσης των ισορροπιών ισχύος, της παγκοσμιοποίησης, της ανάδυσης μη κρατικών δρώντων στα διεθνή πράγματα, της ανόδου του εθνικισμού και του φονταμενταλισμού και της εν γένει εμφάνισης νέων προκλήσεων ασφαλείας, συμπεριλαμβανομένης της τρομοκρατίας. Οι παράγοντες αυτοί επηρέασαν ως ένα βαθμό την εξέλιξη της πρακτικής και συνετέλεσαν σε μία ευέλικτη εφαρμογή του Κεφ. VII από το ΣΑ. Αυτό κατέστη εφικτό διότι στη διάταξη του άρθρου 39 του Χάρτη —περί χαρακτηρισμού της κατάστασης— δεν ορίζεται αυστηρά τι συνιστά απειλή για τη διεθνή ειρήνη και ασφάλεια, επιτρέποντας στο Συμβούλιο να ενεργεί κατά τη διακριτική του ευχέρεια και στη βάση των περιστάσεων (López-Jacoiste, 2010: 279). Τούτο έγινε εμφανές όταν το Συμβούλιο κλήθηκε να αξιολογήσει περιπτώσεις όπου διαπιστώθηκε καταπάτηση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, καθώς επίσης κατά τις προσπάθειες αντιμετώπισης της τρομοκρατίας. Και στις δύο περιπτώσεις το Συμβούλιο επικαλέστηκε τις διατάξεις του Κεφαλαίου VII σε διάφορες υποθέσεις.

Κατά τον Krause (2004: 44), η συλλογική ασφάλεια, όπως περιγράφεται στον Χάρτη, αποτελεί έναν ιδιότυπο πολυμέρειας, όπου τα κράτη παραχωρούν το κυριαρχικό τους δικαίωμα για χρήση βίας, αναθέτοντας αυτήν την ευθύνη - αρμοδιότητα στο Συμβούλιο. Βέβαια, παρά το γεγονός ότι το πολυμερές σύστημα συλλογικής ασφάλειας των Ηνωμένων Εθνών αποτελεί τον βασικό πυλώνα της παγκόσμιας ασφάλειας, υφίσταται διάσταση απόψεων ως προς τη νομιμότητα των ενεργειών του κάθε φορά. Οι Weiss και Thakur (2010: 58) σημειώνουν ότι, το σύστημα βασίζεται σε ένα μηχανισμό από κοινού λήψης αποφάσεων που χρησιμεύει στην αποτελεσματική εφαρμογή των αρχών του Οργανισμού και τον πειθαναγκασμό εκείνων που τις παραβιάζουν. Ωστόσο, εμβαθύνοντας στην περίπτωση της αρχής περί αποχής ή απειλής χρήσης βίας, ο Keohane (2006: 57-8) αμφισβητεί την υπόθεση πως οι ενέργειες των οργάνων των ΗΕ χαίρουν

απαρέγκλιτης νομιμοποίησης, υποστηρίζοντας ότι η συναίνεση μεταξύ των κρατών, η οποία προκύπτει από μία πολυμερή διαδικασία, δεν εγγυάται εγγενώς και την ύπαρξη νομιμότητας.

2.1.3 Ο επιμέρους ρόλος του Συμβουλίου Ασφαλείας και της Γενικής Συνέλευσης στα ζητήματα της διεθνούς ειρήνης και ασφάλειας

Οι εξουσίες του Συμβουλίου οριοθετούνται στα άρθρα 24-27 του ΧάρτΗΕ. Το ΣΑ συνιστά το κατεξοχήν όργανο που επιφορτίζεται της εποπτείας της διεθνούς ειρήνης και ασφάλειας, κατ' εξουσιοδότηση των κρατών μελών του Οργανισμού, και εντέλλεται να εκτελεί αυτή σύμφωνα με τις αρχές και τους σκοπούς του Χάρτη (άρθ.24/ΧάρτΗΕ). Κατά το άρθρο 24, μεταξύ των ειδικότερων καθηκόντων του περιλαμβάνονται (i) οι ενέργειες που αφορούν την ειρηνική διευθέτηση των διαφορών (Κεφ. VI/ΧάρτΗΕ), (ii) η ενεργοποίηση του συστήματος συλλογικής ασφάλειας του Κεφ. VII, (iii) η χρήση των τοπικών συμφωνιών για την εκπλήρωση των σκοπών των ΗΕ, καθώς επίσης (iv) ο ρόλος του στο διεθνές σύστημα κηδεμονίας που παραμένει σήμερα ανενεργό (Κεφ. XXII/ΧάρτΗΕ).

Επισημαίνεται ότι, το ΣΑ απολαμβάνει έναν οιονεί νομοθετικό ρόλο, αφού σύμφωνα με τη διάταξη του άρθ.25/ΧάρτΗΕ οι αποφάσεις του Συμβουλίου χαίρουν υποχρέωσης εφαρμογής από τα κράτη μέλη του Οργανισμού. Βέβαια, υφίσταται διχογνωμία αναφορικά με τους τυχόν νομικούς περιορισμούς που τίθενται στο ΣΑ κατά την άσκηση των καθηκόντων του για τη διατήρηση της διεθνούς ειρήνης και ασφάλειας. Από την μία πλευρά, υποστηρίζεται ότι το ΣΑ δεν επιδέχεται κανενός περιορισμού όταν λαμβάνει αποφάσεις στο πλαίσιο του συστήματος συλλογικής ασφάλειας, ενώ η άλλη πλευρά ισχυρίζεται ότι το ΣΑ θα πρέπει να κινείται σύμφωνα με το διεθνές δίκαιο, εξαιρουμένης της περίπτωσης εξυπηρέτησης του κατεξοχήν καταστατικού σκοπού της διατήρησης της διεθνούς ειρήνης και ασφάλειας, όπου θα πρέπει κατά τη λήψη αποφάσεων να πληρούνται οι αρχές της αναλογικότητας και αναγκαιότητας της νομοθεσίας (Τελαλιάν, 2018: 39-40). Ακόμη, η δυνατότητα αρνησικυρίας (veto) από τα πέντε μόνιμα μέλη του (ΗΠΑ, Κίνα, Ρωσία, Ηνωμένο Βασίλειο, Γαλλία) κατά τη διαδικασία λήψης αποφάσεων καταδεικνύει ότι το Συμβούλιο αντικατοπτρίζει εκ των πραγμάτων τα οικεία συμφέροντα των ισχυρότερων παικτών στο πολυμερές σύστημα, κάτι που τελικώς

γίνεται εμφανές και στην ίδια την πρακτική και τη λειτουργία του Οργανισμού (Wilson, 2014: 26-30).

Η Γενική Συνέλευση αποτελεί, μαζί με το Συμβούλιο, ένα από τα κεντρικά όργανα των ΗΕ και τα βασικά της καθήκοντα αναλύονται στα άρθρα 10-17 του ΧάρτΗΕ. Ωστόσο, σύμφωνα με το άρθ.10/ΧάρτΗΕ ο ρόλος της, εν αντιθέσει με το Συμβούλιο, είναι περισσότερο επικουρικός, υπό την έννοια ότι περιορίζεται στη συζήτηση θεμάτων που άπτονται του ευρύτερου πλαισίου σκοπών των ΗΕ, καθώς επίσης στην έκδοση συστάσεων (Wilson, 2014: 30). Ομοίως, η ΓΣ δεν χαίρει της αρμοδιότητας να λαμβάνει αποφάσεις με νομικά δεσμευτικό χαρακτήρα προς τα κράτη-μέλη του ΟΗΕ (Cede & Sucharipa-Berhmann, 2001: 28). Ωστόσο, το παραγόμενο έργο της μπορεί να θεωρηθεί πολιτικά δεσμευτικό, αφού οι αποφάσεις λαμβάνονται με πλειοψηφία, κάτι που αντανακλά την πολιτική βούληση των συμμετεχόντων προς μία ορισμένη κατεύθυνση (Gordenker, 2014: 214). Συναφώς, το γεγονός ότι όλα τα κράτη μέλη των ΗΕ συμμετέχουν στην Συνέλευση προσδίδει σε αυτήν αφενός νομιμοποίηση, αφετέρου έναν χαρακτήρα οικουμενικότητας, μια διαπίστωση που συντελεί ώστε το έργο της *«να έχει κανονιστική ισχύ και τη δυναμική να αποτελεί μέρος εθιμικού ή τυπικού δικαίου»* (Boulden, 2020: 493).

Παρά το γεγονός ότι η εφαρμογή του παραγόμενου έργου της Συνέλευσης παραμένει στη διακριτική ευχέρεια των κρατών, το όργανο διαθέτει σχετική αρμοδιότητα¹⁰ στα ζητήματα που άπτονται της διεθνούς ειρήνης και ασφάλειας (Wilson, 2014: 30). Μολαταύτα, ο ρόλος του ΣΑ στα ζητήματα της διεθνούς ειρήνης και ασφάλειας παραμένει υπέρτερος (βλ. άρθ.11(2) & 12/ΧάρτΗΕ), αν και η ΓΣ συνετέλεσε στη εξέλιξη της πρακτικής του Οργανισμού (Wilson, 2014: 31-32).

¹⁰ Η ΓΣ έχει αρμοδιότητα να *«εξετάζει τις γενικές αρχές της συνεργασίας για τη διατήρηση της διεθνούς ειρήνης και ασφάλειας, στις οποίες περιλαμβάνονται και οι αρχές που διέπουν τον αφοπλισμό και τη ρύθμιση των εξοπλισμών»* (άρθρο 11(1)/ΧάρτΗΕ), *«να εφιστά την προσοχή του Συμβουλίου Ασφαλείας σε καταστάσεις που θα ήταν δυνατό να θέσουν σε κίνδυνο τη διεθνή ειρήνη και ασφάλεια»* (άρθρο 11(3)/ΧάρτΗΕ), *«να προτείνει μέτρα για την ειρηνική διευθέτηση οποιασδήποτε καταστάσεως»* (άρθρο14/ΧάρτΗΕ) και να μελετά τις οικείες εκθέσεις του ΣΑ αναφορικά με τα μέτρα που αφορούν τη διατήρηση της διεθνούς ειρήνης και ασφάλειας (άρθρο15/ΧάρτΗΕ).

2.2 Η εξέλιξη της πρακτικής των ΗΕ κατά της τρομοκρατίας

2.2.1 Η πρώτη μεταψυχροπολεμική δεκαετία (1991 – 2000)

Η πρακτική των ΗΕ για την καταπολέμηση της τρομοκρατίας κατά την πρώτη μεταψυχροπολεμική δεκαετία παρουσιάζει ιδιαίτερο ενδιαφέρον, καθόσον παρατηρήθηκε μία εντατικοποίηση τόσο της ενασχόλησης της ΓΣ, όσο και της δράσης του ΣΑ για τον σκοπό αυτό. Προηγουμένως, στο διάστημα των ετών 1963-88, η Συνέλευση είχε ήδη επικυρώσει 9 διεθνείς συμβάσεις, οι οποίες κατευθύνονταν προς μία προσπάθεια ορισμού της τρομοκρατίας, τη δημιουργία υποχρέωσης στα συμβαλλόμενα κράτη για την ποινικοποίηση της τρομοκρατίας και την εγκαθίδρυση σχετικής εθνικής αρμοδιότητας για την προσαγωγή όσων εκτελούσαν πράξεις αντίθετες με τις συμβατικές διατάξεις (Rabbat, 2010: 85). Οι συμβάσεις αυτές, ως προϊόντα πολυμερούς διαδικασίας, κατέδειξαν ότι υπήρχε ένα περιθώριο δράσης, παρόλο το γεγονός ότι εξέλειπε ένας κοινός ορισμός (Στο ίδιο). Ωστόσο, μέχρι και τη λήξη του ΨΠ, η Συνέλευση δεν επέτυχε τη διαμόρφωση συγκεκριμένων προτάσεων, μέτρων και στρατηγικών για την καταπολέμηση της τρομοκρατίας (Romaniuk, 2014: 457).

Το έργο της ΓΣ εντάθηκε σημαντικά με τη λήξη του ΨΠ, ιδίως σε ότι αφορά τη διάγνωση της σχέσης μεταξύ τρομοκρατίας, στοχοποίησης αμάχων και παραβίασης ανθρωπίνων δικαιωμάτων, καθώς και της υποχρέωσης των κρατών να εντείνουν τις προσπάθειες καταστολής του φαινομένου στο εσωτερικό τους (Boulden, 2020: 501-2). Η μελέτη της πρακτικής των ΗΕ υποδεικνύει ότι μέχρι και τα μέσα της δεκ. του '90, το ζήτημα της τρομοκρατίας παρέμενε περισσότερο στην αρμοδιότητα της Συνέλευσης, η οποία αποσκοπούσε στη σταδιακή δημιουργία ενός καθεστώτος «οικουμενικής δικαιοδοσίας» για διάφορες μορφές άμεσων ή έμμεσων τρομοκρατικών πρακτικών (Rostow, 2002: 479-80). Για παράδειγμα, κεντρικός θεωρείται τόσο ο ρόλος του Ψηφίσματος 49/60 (1994) της Συνέλευσης σχετικά με τα μέτρα για την εξάλειψη της διεθνούς τρομοκρατίας, όσο και ο ρόλος της *ad hoc* επιτροπής του Ψηφίσματος 51/210 (1996) της ΓΣ, δια της οποίας συντάχθηκαν δύο κεντρικές διεθνείς συμβάσεις—για την περίοδο που μελετάται— και οι οποίες θεωρούνται μέχρι και σήμερα σημεία αναφοράς: η Σύμβαση για την Καταπολέμηση των Τρομοκρατικών Βομβιστικών Επιθέσεων

(1997) και η Σύμβαση για την Καταπολέμηση της Χρηματοδότησης της Τρομοκρατίας (1999) (Rostow, 2002: 480-1· Rabbat, 2010: 87· Boulden, 2020: 497-501). Οι συμβάσεις αυτές σημείωναν τον ποινικό χαρακτήρα της τρομοκρατίας, πλην όμως εξακολουθούσαν —όπως και τα προηγούμενα χρόνια— να μην αποδίδουν έναν πλήρη και συνεκτικό ορισμό (Rostow, 2002: 481). Βέβαια, η Σύμβαση του 1997 υπήρξε καινοτόμος για τα δεδομένα της εποχής, αφού δημιούργησε ένα σαφές καθεστώς οικουμενικής δικαιοδοσίας κατά των τρομοκρατικών βομβιστικών πράξεων, παράλληλα με την ενίσχυση του διεθνούς δικαίου προς τον σκοπό αυτό (Walter, 2011).

Από πλευράς Συμβουλίου, η κύρια προσέγγιση απέναντι στο ζήτημα της διεθνούς τρομοκρατίας κατέστη εμφανής μετά τις αεροπορικές βομβιστικές επιθέσεις στις πτήσεις 103 της εταιρείας PanAm (1988) —υπόθεση «Λόκερμπι»— και 772 της εταιρείας UTA (1989). Στον απόηχο των δύο επιθέσεων, το ΣΑ επιβεβαίωσε με την Απόφαση 731 (1992) *«το δικαίωμα όλων των κρατών, (...) να προστατεύουν τους υπηκόους τους από πράξεις διεθνούς τρομοκρατίας που συνιστούν απειλές για τη διεθνή ειρήνη και ασφάλεια»*. Η συγκεκριμένη διάταξη αποτελεί την πρώτη ουσιαστική αναφορά στη σχέση μεταξύ τρομοκρατίας και ασφάλειας των κρατών (Bianchi, 2006: 1045). Η διατύπωση ναι μεν ήταν σύμφωνη με το πνεύμα του άρθρου 39 του ΧάρτηΗΕ, πλην όμως το ΣΑ δεν επικαλέστηκε τις διατάξεις του Κεφ. VII και, συνακόλουθα, δεν εισήγαγε κάποια δεσμευτική υποχρέωση στην εγκαλούμενη για τα περιστατικά λιβυκή κυβέρνηση. Βέβαια, η ανάγνωση της τρομοκρατίας στην εν λόγω Απόφαση ως *«απειλή»* επέτρεψε την ενεργοποίηση του μηχανισμού συλλογικής ασφάλειας του Κεφαλαίου VII σε επόμενες Αποφάσεις του ΣΑ¹¹ για άλλες υποθέσεις (Rabbat, 2010: 86). Ομοίως, αποτέλεσε τη βάση για την υιοθέτηση της Απόφασης 748 (1992) του ΣΑ στη συνέχεια.

Η Απόφαση 748 (1992), αυτή τη φορά υπό το πρίσμα του Κεφαλαίου VII, αποτέλεσε σταθμό για την πρακτική του Οργανισμού, καθόσον συστηματοποίησε την πεποίθηση ότι η έλλειψη βούλησης ή / και η αδυναμία καταπολέμησης της τρομοκρατίας στο εσωτερικό των κρατών συνιστούν απειλές για τη διεθνή ειρήνη

¹¹ Βλ. ενδ. τις Αποφάσεις 1054 (1996), 1189 (1996) και 1267 (1999) του ΣΑ.

και ασφάλεια και μορφή υποστήριξης της ίδιας της τρομοκρατίας. Η συστηματικοποίηση αυτή εισήγαγε μία μορφή διεθνούς υποχρέωσης για τα κράτη, ενώ επέτρεψε —υπό το πνεύμα του άρθρου 40 του Χάρτη— την επιβολή προσωρινών μέτρων, καθώς και την εγκαθίδρυση ειδικής επιτροπής του ΣΑ για την παρακολούθηση της εφαρμογής αυτών στην περίπτωση της Λιβύης [βλ. Απόφαση 748 (1992) του ΣΑ]. Επιρρωτικό ρόλο αναφορικά με τη διεθνή υποχρέωση των κρατών είχε και η Απόφαση 1269 (1999), η οποία αντανάκλουσε την κατανόηση αφενός ότι ένα τρομοκρατικό χτύπημα συνιστά αποτέλεσμα πολύπλοκων διεργασιών που έχουν εκ των προτέρων λάβει χώρα, αφετέρου ότι δεν είναι χρήσιμη μία στενή δικονομική αντιμετώπιση των πράξεων τρομοκρατίας, αφού συνήθως τα άτομα που τις εκτελούν θυσιάζονται (Rabbat, 2010: 87-8).

Η καινοτομία στην πρακτική του ΣΑ την περίοδο που μελετάται επήλθε στον απόηχο των τρομοκρατικών επιθέσεων στις Κένυα και Τανζανία (1998) και έγκειτο στη δημιουργία ενός καθεστώτος «έξυπνων» οικονομικών κυρώσεων έναντι όσων υποκινούσαν ή υποστήριζαν την εκτέλεση τρομοκρατικών πρακτικών. Ειδικότερα, η Απόφαση 1267 (1999) αφενός εμπλαισιώσε συγκεκριμένες κυρώσεις στους Ταλιμπάν για την υπόθαλψη τρομοκρατών στο Αφγανιστάν, όπως ο Οσάμα Μπιν Λάντεν, επιβάλλοντας ταξιδιωτικές απαγορεύσεις, εμπάργκο όπλων και δέσμευση περιουσιακών στοιχείων στο εξωτερικό, αφετέρου συνέστησε ένα ειδικό όργανο (Επιτροπή της Απόφασης 1267 του ΣΑ) που ανέλαβε την διαδικασία καταγραφής προσώπων και οντοτήτων που θα ενέπιπταν σε αυτές τις κυρώσεις (Bianchi, 2006: 1046). Με την Απόφαση 1333 (2000), στις κυρώσεις αυτές συμπεριελήφθη και η Αλ Κάιντα (Στο ίδιο). Ως κατέστη εμφανές, το ΣΑ κατανοούσε την αξία της επίβλεψης του καθεστώτος των κυρώσεων, πέρα από την απλή εφαρμογή τους, οι οποίες λειτουργούσαν ως αναγκαστικό μέσο συμμόρφωσης (Kfir, 2008: 26). Πλην όμως, όπως κατέδειξε η ιστορική πραγματικότητα, ο ρόλος των κυρώσεων στην αντιμετώπιση της τρομοκρατίας απεδείχθη ανεπαρκής (Στο ίδιο).

Αξιζει να επισημανθεί ότι η δράση του ΣΑ κατευθύνθηκε και προς την υποστήριξη του έργου της ΓΣ για την αντιμετώπιση της διεθνούς τρομοκρατίας, μέσα από τον πολυμερισμό. Συγκεκριμένα, η Απόφαση 1269 (1999), αφενός

αναδεικνυε το έργο της ΓΣ, με ιδιαίτερη αναφορά στο Ψήφισμα 49/60 (1994), αφετέρου σημειώνε την ανάγκη της αποτελεσματικής διεθνούς συνεργασίας και το ρόλο των ΗΕ προς τούτο, καθώς επίσης την ανάγκη της καθολικής συμμετοχής στα συναφή διεθνή όργανα κατά της τρομοκρατίας. Άλλωστε, θα πρέπει να σημειωθεί ότι ο βαθμός εσωτερικής κύρωσης των συμβάσεων από τα κράτη του Οργανισμού μέχρι και το τέλος της χιλιετίας παρέμενε σχετικά μικρός (Romaniuk, 2014: 457).

2.2.2 Το ορόσημο της 11ης Σεπτεμβρίου (2001 – 2013)

Οι συντονισμένες τρομοκρατικές επιθέσεις στο Παγκόσμιο Κέντρο Εμπορίου και το Πεντάγωνο στις 11 Σεπτεμβρίου 2001 και τα χιλιάδες θύματα συνετέλεσαν σε μία μετατόπιση τόσο της ευρύτερης πολυμερούς προσέγγισης, όσο και της ίδιας της πρακτική των ΗΕ απέναντι στην τρομοκρατία. Ειδικότερα, το ΣΑ επέδειξε σημαντικό ζήλο αναλαμβάνοντας πρωτοβουλίες για την ενίσχυση και εποπτεία της αποτελεσματικής εφαρμογής των νομικών, διοικητικών και άλλων μηχανισμών κατά της τρομοκρατίας, δια της λήψης δεσμευτικών αποφάσεων και της δημιουργίας ειδικών θεσμών και επιτροπών αντίστοιχα. Ομοίως, η ΓΣ εντατικοποίησε την κανονιστική της δραστηριότητα.

Πρώτον, σημαντική μεταστροφή τόσο στη διεθνή πρακτική, όσο και την πρακτική του ΣΑ, κατά της τρομοκρατίας υπήρξε η αποδοχή της ιδέας ότι εφόσον ασκείται τρομοκρατική δράση από μη κρατικούς δρώντες και εφόσον το κράτος, στο οποίο αυτοί οι δρώντες δραστηριοποιούνται αποτυγχάνει να αντιμετωπίσει αποτελεσματικά την απειλή αυτή, τότε μπορεί να θεμελιώνεται το φυσικό δικαίωμα άμυνας του άρθρου 51 του ΧάρτηΗΕ (Scharf, 2016: 26-7). Καίτοι δεν υφίσταται θεσμική αναφορά στον Χάρτη για το φυσικό δικαίωμα άμυνας των κρατών κατά μη-κρατικών δρώντων, το ΣΑ αποδέχτηκε έμμεσα αυτήν την ιδέα, αρχικά με την Απόφαση 1368 (2001) (Rostow, 2002: 481) και αργότερα με την Απόφαση 1373 (2001). Αυτό κατέστη εν μέρει εφικτό στη βάση μιας διευρυμένης ανάγνωσης του άρθρου 51, που όμως κατά τον Walter (2011) εγκυμονεί κινδύνους διασταλτικής ερμηνείας και συνακόλουθα νομιμοποίησης κυρωτικών και κατασταλτικών μέτρων που παραβιάζουν την κρατική κυριαρχία.

Η συσχέτιση μεταξύ του δικαιώματος άμυνας με τις τρομοκρατικές πρακτικές ήταν αρκετή ώστε να εξουσιοδοτηθεί τον Δεκέμβριο του 2001, δια της Απόφασης 1386 (2001), η σύσταση της Δύναμης Βοήθειας για το Αφγανιστάν (ISAF), η οποία αποτέλεσε ουσιαστικά μία κίνηση εκ των υστέρων νομιμοποίησης της εκεί μονομερούς επέμβασης των ΗΠΑ, που είχε ήδη εκκινήσει τον Οκτώβριο του ίδιου έτους. Τονίζεται, ωστόσο, ότι το Συμβούλιο ουδέποτε εξουσιοδότησε τη λήψη κυρωτικών στρατιωτικών μέτρων κατά του Αφγανιστάν ή άλλου κράτους, υπό το επιχείρημα ότι υποστηρίζονταν πρακτικές τρομοκρατίας. Πλην όμως, δια της στάσης του στην Απόφαση 1368¹², υποστηρίχθηκε ότι το Συμβούλιο ενστερνίστηκε τη στάση των ΗΠΑ για μονομερείς επεμβάσεις —ακόμη και προληπτικά— στο έδαφος τρίτων κρατών (βλ. Ιράκ, 2003), μολονότι η διεθνής κοινότητα είχε αντιταχθεί σε αυτήν την ιδέα σε προηγούμενες περιπτώσεις (Frederking, 2007: 165)

Δεύτερον, ουσιαστική μεταβολή στην πρακτική του Οργανισμού υπήρξε η ανάδειξη της νομοθετικής δράσης του ΣΑ. Αυτό κατέστη κυρίως εμφανές στην Απόφαση 1373 (2001) και ως ένα βαθμό στην Απόφαση 1540 (2004). Η Απόφαση 1373 (2001), η οποία αποτελεί έως και σήμερα την προμετωπίδα του διεθνούς πλαισίου καταπολέμησης της τρομοκρατίας, εγκαθίδρυσε νομικώς δεσμευτικά μέτρα, παρακάμπτοντας τη χρονοβόρα διαδικασία της εκ νέου συστάσεως διεθνών συμβάσεων (Rabbat, 2010: 93-5· Rostow, 2002: 482). Ο Norman (2007) υποστηρίζει ότι η σχετική μεταβολή της πρακτική του ΣΑ αποτέλεσε απόρροια της ευρείας αντίληψης ότι υπήρχε ένα κενό μεταξύ της γενικά διάχυτης, κατά την πρώτη μεταψυχροπολεμική δεκαετία, αντιτρομοκρατικής ρητορικής και της ειδικότερης έμπρακτης πολιτικής.

Ειδικότερα, η Απόφαση 1373 (2001) υποχρέωνε τα κράτη να απέχουν από οποιαδήποτε υποστήριξη των τρομοκρατικών ομάδων, να αποστερούν κάθε οικονομικό πόρο, να ποινικοποιήσουν την τρομοκρατία στο εσωτερικό, να ασκούν αποτελεσματικό έλεγχο στις διασυνοριακές μετακινήσεις και τους εξοπλισμούς,

¹² Κατά τα λοιπά, η Απόφαση 1368 δεν είχε παρά έναν «διακηρυκτικό χαρακτήρα» αφού κατηγοριοποιούσε την τρομοκρατία μεταξύ των απειλών για τη διεθνή ειρήνη και ασφάλεια και καλούσε τα κράτη να εντείνουν τις προσπάθειές τους για συνεργασία, καθώς επίσης επικύρωση των συναφών νομικών οργάνων (Rabbat, 2010: 93).

καθώς επίσης να προωθήσουν τη διακρατική συνεργασία. Παράλληλα, η Απόφαση προσέδωσε στη Σύμβαση για την Καταπολέμηση της Χρηματοδότησης της Τρομοκρατίας (1999) ένα χαρακτήρα διεθνούς νομικής υποχρέωσης, αφού καλούσε τα κράτη να προβούν σε άμεση κύρωσή της (Walter, 2011).

Όλες αυτές οι υποχρεωτικές διατάξεις κατέστησαν τελικώς την Απόφαση ως ένα εκ των δυο νομικών ρυθμιστικών καθεστώτων κατά της τρομοκρατίας για την εποχή —με το άλλο να προκύπτει από την Απόφαση 1267 (1999) (Minella, 2019: 33). Η Απόφαση 1373 έχει βεβαίως δεχτεί κριτική αφενός διότι το Συμβούλιο άσκησε μία νομοθετική αρμοδιότητα που παρέκκλινε του καταστατικού του ρόλου (Talmon, 2005: 175), αφετέρου επειδή δεν υφίσταται κάποιος γεωγραφικός ή χρονικός περιορισμός επί της ισχύος της Απόφασης (Rabbat, 2010: 94-5).

Τρίτον, σημαντικό γνώρισμα της πρακτικής του ΣΑ, κατά την περίοδο που μελετάται, αποτέλεσε η προσπάθεια ουσιαστικής εποπτείας του παγκόσμιου νομικού καθεστώτος κατά της τρομοκρατίας δια της σύστασης ειδικών επικουρικών οργάνων του ΣΑ, στο πνεύμα του άρθρου 29 του ΧάρτηΗΕ, τα οποία διαφοροποιούνται μάλιστα από άλλες περιπτώσεις, αφού διέθεταν μία ανοικτή παγκόσμια εντολή (Rosand, 2007: 408). Εν προκειμένω, η Απόφαση 1373 υπήρξε καινοτόμος δεδομένου ότι το Συμβούλιο δεν στάθηκε μόνο στο επίπεδο της διαμόρφωσης υποχρεώσεων, αλλά επέβαλε στα μέλη του Οργανισμού να λογοδοτούν στο ειδικό εκτελεστικό όργανο της Απόφασης 1373, την Επιτροπή κατά της Τρομοκρατίας¹³. Το έργο της Επιτροπής εδράζεται στην παρακολούθηση της συμμόρφωσης των υποχρεώσεων της Απόφασης 1373 —για τις οποίες τα κράτη υποχρεούνται να υποβάλλουν σχετικές αναφορές— και την παροχή συναφούς υποστήριξης (Rabbat, 2010: 96-7). Οι περιοδικές αναφορές θα έπρεπε να καλύπτουν τα αντιτρομοκρατικά μέτρα της Απόφασης 1373 (Rostow, 2002: 483).

Ως ένα βαθμό, η Επιτροπή κατάφερε να υποστηρίξει μεμονωμένα τα κράτη δια της προαγωγής «καλών πρακτικών» και της δόμησης ολοκληρωμένων εθνικών προσεγγίσεων για την καταπολέμηση της τρομοκρατίας (Rostow, 2002: 484).

¹³ Counter-terrorism Committee (CTC).

Παράλληλα, η Επιτροπή κατάφερε να κρατήσει ενεργό το πολιτικό ενδιαφέρον των κρατών ως προς το νέο παγκόσμιο καθεστώς κατά της τρομοκρατίας, καθώς επίσης να διασφαλίσει τη συμμόρφωση και να θέσει τις βάσεις για την αποτελεσματική επαναξιολόγηση και το συντονισμό των δυνατοτήτων των κρατών προς αυτό (Rosand, 2007: 409-10). Ωστόσο, το γεγονός ότι η Απόφαση 1373 δεν συμπεριελάμβανε έναν επαρκή ορισμό για την τρομοκρατία συνετέλεσε σε σοβαρές ανακολουθίες στην εφαρμογή του έργου της, καθόσον επαφίετο στα κράτη να προσδιορίζουν ποιες λογίζουν τρομοκρατικές πρακτικές και ποιες όχι. Επίσης, στην Απόφαση δεν προβλέπονται ειδικές διαδικασίες στις περιπτώσεις που ένα κράτος δεν εφαρμόζει τα προβλεπόμενα μέτρα συμμόρφωσης (Kfir 2008: 28).

Ακόμη, αξίζει να επισημανθεί η άποψη του Romaniuk (2014: 458-9), ο οποίος υποστηρίζει ότι παρόλο που η Απόφαση 1373 αποτέλεσε σταθμό και για τη δημιουργία ενός καθεστώτος παγκόσμιας διακυβέρνησης κατά της τρομοκρατίας, η υπερνομοθετική πρωτοβουλία του ΣΑ αναφορικά με τη λειτουργία και το ρόλο της Επιτροπής κατά της Τρομοκρατίας υπήρξε αίτιο αντιδράσεων σε πολλά κράτη, ένεκα της σύγκρουσης των διατάξεων της Απόφασης με τη δικαιοδοσία στο εθνικό επίπεδο. Πλην όμως, δύναται να υποστηριχθεί ότι η ίδια η φύση και η λειτουργία της Επιτροπής υπήρξε απαύγασμα της πολυμερούς συνεργασίας μεταξύ του ΟΗΕ και των κρατών-μελών.

Σημειώνεται, βέβαια, ότι παρόλες τις πρώτες θετικές ενδείξεις, το διακρατικό έργο της Επιτροπής κατά της Τρομοκρατίας άρχισε να φθίνει, με το ΣΑ να επιχειρεί μία «*αναζωογόνηση*» μέσω της σύστασης της Εκτελεστικής Διεύθυνσης της Επιτροπής κατά της Τρομοκρατίας¹⁴, δυνάμει της Απόφασης 1535 (2004) (Romaniuk, 2010: 600). Βασικός στόχος της Διεύθυνσης είναι να υποστηρίζει την Επιτροπή στη διατήρηση και ενίσχυση των προσπάθειών για την ανάπτυξη δυνατοτήτων, βελτιώνοντας παράλληλα τις ικανότητες εποπτείας της εκτέλεσης της Απόφασης 1373 (Bianchi, 2006: 1047).

Έτερο χαρακτηριστικό παράδειγμα ειδικού οργάνου αποτελεί η Επιτροπή της Απόφασης 1540 (2004), στα πρότυπα της προηγούμενης Απόφασης 1373 (von

¹⁴ Counter-terrorism Committee Executive Directorate (CTED)

Einsiedel, 2016). Η Απόφαση 1540 καλεί τα κράτη να απέχουν από την υποστήριξη τρομοκρατών στην απόκτηση ραδιολογικών, πυρηνικών, βιολογικών ή χημικών (ΡΠΒΧ) όπλων, να θεσπίσουν εθνικούς νόμους που να απαγορεύουν σε μη κρατικούς δρώντες την πρόσβαση σε ΡΠΒΧ όπλα, να διασφαλίσουν τον αποτελεσματικό εθνικό έλεγχο και να λογοδοτούν προς τούτο στην ειδική Επιτροπή. Μολαταύτα, το γεγονός ότι τα κράτη καλούνταν να αναφέρουν σε ακόμη περισσότερες νομικής φύσεως απαιτήσεις οδήγησε σε δυσκολίες ως προς την από κάτω προς τα επάνω (bottom-up) εφαρμογή της Απόφασης, ενώ το από άνω προς κάτω (top-down) έργο παροχής τεχνικής υποστήριξης της Επιτροπής φάνηκε να μετέρχεται χρονοβόρων γραφειοκρατικών διαδικασιών κατά τα πρώτα χρόνια υλοποίησης (Rosand, 2007: 411-2).

Τις ευρύτερες δυσχέρειες σε επίπεδο εφαρμογής και συντονισμού των δράσεων των πολλαπλών διαφορετικών οργάνων του ΣΑ, των διευθύνσεων, των επιτροπών και των ομάδων εργασίας του Οργανισμού —συνολικά 23 στον αριθμό— κλήθηκε τελικώς να αντιμετωπίσει η ΓΓ (Rosand, 2007: 416). Με στόχο τον αποτελεσματικό συντονισμό των ευρύτερων πρωτοβουλιών, ο ΓΓ Κόφι Ανάν συνέστησε την Ομάδα Δράσης «Counterterrorism Implementation Task Force» (Ucko, 2018: 253). Παράλληλα, η Γενική Συνέλευση υιοθέτησε και τις σχετικές προτάσεις του ΓΓ του ΟΗΕ¹⁵ κατά τη διάρκεια των εργασιών της Παγκόσμιας Συνόδου του 2005. Η Συνέλευση επεξεργάστηκε τις περαιτέρω προτάσεις του ΓΓ¹⁶, ο οποίος εισηγήθηκε τη δημιουργία μίας ολιστικής στρατηγικής προσέγγισης κατά της τρομοκρατίας.

Πράγματι, η Συνέλευση υιοθέτησε με ομοφωνία την Παγκόσμια Στρατηγική κατά της Τρομοκρατίας το 2006 (Norman, 2007). Η στρατηγική καλεί κατεξοχήν τα κράτη να επικυρώσουν όλες τις συμβάσεις κατά της τρομοκρατίας, καθώς επίσης να εφαρμόσουν τις σχετικές αποφάσεις και τα ψηφίσματα του ΣΑ και της ΓΣ αντίστοιχα (Schindler, 2020: 165). Δια των διατάξεων αυτών η στρατηγική εμπλαισιώνει τη διεθνή υποχρέωση των κρατών να απαγορεύσουν στις

¹⁵ Βλ. σχετ. Report of the Secretary-General, 2005, *“In larger freedom: towards development, security and human rights for all”*.

¹⁶ Βλ. σχετ. Report of the Secretary-General, 2006, *“Uniting against terrorism: recommendations for a global counter-terrorism strategy”*.

τρομοκρατικές ομάδες και τα άτομα την πρόσβαση σε χρηματοδότηση, καθώς επίσης να απέχουν από κάθε πράξη υπόθαλψης της τρομοκρατίας (Walter, 2011). Επιπλέον, το κείμενο περιγράφει συγκεκριμένους άξονες μέτρων για την επαύξηση των αντιτρομοκρατικών δυνατοτήτων των κρατών, την ενίσχυση του ρόλου των ΗΕ, καθώς και τον σεβασμό των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και του κράτους δικαίου (Schindler, 2020: 165).

Αν και η στρατηγική δεν αποτελεί νομικά δεσμευτικό κείμενο, το γεγονός ότι υιοθετήθηκε με ομοφωνία αποτυπώνει μία πολιτική βούληση για εφαρμογή των απορреουσών υποχρεώσεων από το υπερεθνικό στο εθνικό επίπεδο, μία διαπίστωση που καταδεικνύει και τον υψηλό κανονιστικό χαρακτήρα του κειμένου (Schindler, 2020: 165-6). Κατά τον von Einsiedel (2016), η στρατηγική συνετέλεσε στον επαναπροσδιορισμό του χαρακτήρα των προηγουμένως έντονων συζητήσεων για την καταπολέμηση της τρομοκρατίας στο πλαίσιο των ΗΕ, σε εποικοδομητικό διάλογο. Παρόλα αυτά, υφίσταται η άποψη ότι το κείμενο δεν αποτελεί τίποτα άλλο παρά μία επανάληψη ήδη διατυπωμένων θέσεων των ΗΕ, που απλά δίνει έμφαση στα ζητήματα της πρόληψης της τρομοκρατίας και της προστασίας των ανθρωπίνων δικαιωμάτων (Romaniuk, 2010: 600). Επίσης, κατά τη διάρκεια των διαβουλεύσεων η ΓΣ ήρθε αντιμέτωπη με το γνωστό, όπως και σε προηγούμενες περιπτώσεις, ζήτημα του καθορισμού ενός κοινά αποδεκτού ορισμού (Rosand, 2007: 416). Ακόμη, αποτελεί κοινή διαπίστωση ότι παρά τις προσπάθειες δόμησης ενός υπερεθνικού πλαισίου διακυβέρνησης κατά της τρομοκρατίας δια μίας ολιστικής στρατηγικής, πολλά κράτη συνέχισαν να βασίζονται στην αντιτρομοκρατική τους δράση σε μονομερείς στρατιωτικές ενέργειες ή στο αμιγώς εθνικό τους δικονομικό πλαίσιο (von Einsiedel, 2016· Ucko, 2018: 254).

2.2.3 Η ανάδυση του Ισλαμικού Κράτους (2014 –)

Η δράση του ΙΚ, η οποία είχε ήδη εκκινήσει από τις αρχές της δεκ. του '00, αλλά εντάθηκε το 2014 δια της κατοχής εδάφους της Συρίας και του Ιράκ, υπήρξε ένα στοιχείο που μετέβαλε αξιολογημένα την αντίληψη ως προς την αντιμετώπιση της διεθνούς τρομοκρατίας. Το ΙΚ αποτέλεσε αφενός την πρώτη περίπτωση τρομοκρατικής οργάνωσης με φονταμενταλιστική θρησκευτική ιδεολογία, η

οποία, εν είδει κρατικής οντότητας, επιδίωξε εδαφική υπόσταση δια της εγκαθίδρυσης «χαλιφάτου». Αφετέρου, η οργάνωση επιδόθηκε σε ακραίες βαναυσότητες που ξεπερνούσαν κάθε προηγούμενο μέσο εκτέλεσης τρομοκρατικών πρακτικών. Παράλληλα, σε πολλές περιοχές του δυτικού κόσμου, πέρα από τη Μέση Ανατολή, το ΙΚ ανέλαβε την ευθύνη πολύνεκρων τρομοκρατικών επιθέσεων, με αποκορύφωμα τις επιθέσεις σε Άγκυρα (2015), Παρίσι (2015), Βρυξέλλες (2016), Νίκαια (2016), Βαρκελώνη (2017). Ήδη, όμως, από το 2014 και με αφορμή τη δραστηριοποίηση του ΙΚ, είχε παρατηρηθεί επανεντατικοποίηση του ενδιαφέροντος των ΗΕ ως προς την διεθνή τρομοκρατία.

Αν και γενικότερα δεν υπήρξε κάποια ουσιαστική μεταβολή στο καθεστώς που είχε μέχρι πρότινος εγκαθιδρυθεί, αυτό που παρατηρήθηκε σε επίπεδο πρακτικής τόσο στο Συμβούλιο, όσο και την Συνέλευση, ήταν κυρίως μία μεταβολή της έμφασης στην πρόληψη του βίαιου εξτρεμισμού, αλλά και στην ανάδειξη της σημασίας αποτροπής της διαρροής προσώπων —ή «ξένων μαχητών» όπως ορίστηκαν, εννοώντας τα άτομα εκείνα που αφικνούνται στις περιοχές που δραστηριοποιούνται οι τρομοκρατικές οργανώσεις και στρατολογούνται προς τούτο— προς το ΙΚ και άλλες παρεμφερείς οργανώσεις.

Ειδικότερα, σταχυολογώντας την πρακτική των κεντρικών οργάνων, γίνεται εμφανές ότι το ΣΑ επανήλθε στην ήδη συστηματοποιημένη διεθνή υποχρέωση των κρατών να εφαρμόζουν αποτελεσματικά τα μέτρα κατά της διεθνούς τρομοκρατίας. Εν προκειμένω, δύο σημεία της Απόφασης 2170 (2014) χρήζουν ιδιαίτερης επισήμανσης. Πρώτον, το Συμβούλιο τόνιζε τη σημασία της προστασίας των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και των κανόνων του διεθνούς ανθρωπιστικού δικαίου, σημειώνοντας την κατεξοχήν ευθύνη των κρατών μελών του ΟΗΕ να προστατεύουν τους πολίτες στο εσωτερικό τους. Δεύτερον, καλούσε:

«όλα τα κράτη να λάβουν όλα τα αναγκαία και κατάλληλα μέτρα και σύμφωνα με τις υποχρεώσεις τους βάσει του διεθνούς δικαίου για την αντιμετώπιση της υποκίνησης τρομοκρατικών ενεργειών που υποκινούνται από τον εξτρεμισμό και τη μισαλλοδοξία που διαπράττονται από άτομα ή

οντότητες που συνδέονται με το ΙΚ, την ANF¹⁷ και την Αλ Κάιντα (...)» [παρ. 6, Απόφαση 2170 (2014) του ΣΑ].

Εδώ θα μπορούσε να υποστηριχθεί ότι τα σημεία αυτά αντικατοπτρίζουν εν μέρει τις θέσεις της αμερικανικής διοίκησης, η οποία εκείνη την περίοδο επιδίωκε να νομιμοποιήσει τη στρατιωτική της επέμβαση κατά του ΙΚ στη Συρία. Συγκεκριμένα, η Ουάσιγκτον προήγαγε επισταμένως την ιδέα ότι η έλλειψη προθυμίας ή ικανότητας εκ μέρους κράτους να προστατεύσει τον πληθυσμό του από έγχειες απειλές επιτρέπει, κατά το διεθνές δίκαιο, την ανάληψη πρωτοβουλιών της διεθνούς κοινότητας για αποκατάσταση της διεθνούς ασφάλειας, υπό το πρίσμα του δόγματος της ευθύνης προστασίας (the “unwilling” and “unable” doctrine). Ωστόσο, η Απόφαση 2170 δεν επικαλείται ρητά το δόγμα. Αντιθέτως, προτρέπει τα κράτη μέλη να λάβουν μέτρα για να αποτρέψουν τη διαρροή ξένων μαχητών και να διακόψουν τις πηγές χρηματοδότησης του ΙΚ¹⁸, επιβάλλοντας παράλληλα κυρώσεις κατά συγκεκριμένων προσώπων. Έτσι, ομοίως με την Απόφαση 1368 (2001), το ΣΑ δεν εξουσιοδότησε τη λήψη στρατιωτικών μέτρων, με αποτέλεσμα να μην πληρούνται τα αναγκαία κριτήρια νομιμοποίησης μίας στρατιωτικής επέμβασης κατά της Συρίας υπό το δόγμα της ευθύνης προστασίας (Lekas, 2015: 331-6). Ακόμη, η θεμελίωση μίας στρατιωτικής επέμβασης κατά των απρόθυμων ή ανίκανων κρατών να εφαρμόσουν την ευθύνη προστασίας υπό το πρίσμα του φυσικού δικαιώματος άμυνας του άρθρου 51 του Χάρτη, λογίζεται νομικά αβάσιμη, καθόσον «δεν μπορεί να δικαιολογηθεί βάσει των υφιστάμενων κανόνων του διεθνούς ανθρωπιστικού δικαίου» (van der Vyver, 2016: 32).

Στο δεύτερο εξάμηνο του 2015 συντελέστηκαν πολύνεκρες τρομοκρατικές επιθέσεις στο Σούσε της Τυνησίας (Ιούνιος), στην Άγκυρα και την χερσόνησο του Σινά (Οκτώβριος) και στη Βηρυτό και το Παρίσι (Νοέμβριος). Οι επιθέσεις αυτές θα μπορούσαν να αποτελέσουν σημείο καμπής ως προς την πρακτική του ΟΗΕ απέναντι στο ΙΚ, επιτρέποντας στο ΣΑ να εξουσιοδοτήσει στρατιωτικές επεμβάσεις στη Συρία¹⁹. Καίτοι η Απόφαση 2249 (2015) καταδικάζει τις τρομοκρατικές

¹⁷ Al-Nusra Front.

¹⁸ Ομοίως και η Απόφαση 2253 (2015) του ΣΑ.

¹⁹ Στο Ιράκ, η κυβέρνηση των ΗΠΑ είχε αναλάβει να ηγηθεί ενός στρατιωτικού συνασπισμού κατά του ΙΚ, κατόπιν πρόκλησης της Βαγδάτης και υπό το πρίσμα της συλλογικής άμυνας. Στην

επιθέσεις του Ιουνίου 2015 και μολονότι υπήρξε προηγουμένως η βούληση της Ουάσιγκτον για επέμβαση στη Συρία, το ΣΑ αρκέστηκε σε μία διακηρυκτική έκκληση προς τα κράτη μέλη να λάβουν όλα τα αναγκαία μέτρα, σύμφωνα με το διεθνές δίκαιο, για την πρόληψη και την καταστολή των τρομοκρατικών δραστηριοτήτων του ΙΚ. Σε αυτό συνετέλεσε κυρίως η στάση της Ρωσίας, η οποία επιχειρούσε ήδη στο έδαφος της Συρίας, ένεκα της ειδικής σχέσης των δύο κρατών και κατόπιν πρόσκλησης του ηγέτη της τελευταίας Άσαντ. Έτσι, το Συμβούλιο δεν ανακάλεσε στην Απόφαση του τις διατάξεις του Κεφ. VII του Χάρτη, πολλώ μάλλον δεν εξουσιοδότησε τη χρήση βίας υπό το πρίσμα του άρθρου 42 (Scharf, 2016, 50-3). Εντούτοις, κατά τον Αντωνόπουλο (2018: 89), θεωρείται ότι *«η Απόφαση 2249 παρέχει απλά πολιτική κάλυψη (...) στην στρατιωτική δράση [κ]ρατών που είναι ήδη σε εξέλιξη χωρίς να επιδοκιμάζει ή να υιοθετεί καμία από τις νομικές βάσεις που επικαλέστηκαν τα [κ]ράτη που διεξάγουν στρατιωτικές επιχειρήσεις στο Ιράκ και την Συρία»*.

Αναφορικά με το ζήτημα της αντιμετώπισης του εξτρεμισμού και του φαινομένου της διαρροής των ξένων μαχητών, η Απόφαση 2178 (2014) συνιστά, σε συνέχεια της 2170 όμοιας, το πιο αντιπροσωπευτικό ψήφισμα του ΣΑ. Ειδικότερα, προσδίδοντας έναν ορισμό στους ξένους μαχητές το Συμβούλιο καλεί τα κράτη μέλη να λάβουν συγκεκριμένα μέτρα σε τρεις τομείς: τον έλεγχο της διασυνοριακής κίνησης των πολιτών τους, την ανταλλαγή πληροφοριών και την αποτροπή της ριζοσπαστικοποίησης και του βίαιου εξτρεμισμού δια της εφαρμογής προληπτικών στρατηγικών (Koritzke, 2017: 318-9). Προς τούτα, το Συμβούλιο εντέλει την Επιτροπή κατά της Τρομοκρατίας της Απόφασης 1373 (2001), σε συνεργασία με την Εκτελεστική Διεύθυνση κατά της Τρομοκρατίας, να εντοπίζει κενά στις εθνικές πολιτικές των κρατών μελών, να προάγει βέλτιστες πρακτικές και να υποστηρίζει τα κράτη στην αντιμετώπιση του φαινομένου των ξένων μαχητών [παρ.24 Απόφαση 2178 (2014) του ΣΑ].

Βέβαια, και κατά τον de Guttery (2016: 272), παρόλο που η Απόφαση διαφέρει από την όμοια 1373 (2001) ως προς το μέτρο της νομικής

περίπτωση αυτή θεωρείται ότι πληρούνται οι νομικές προϋποθέσεις στρατιωτικής επέμβασης στη βάση αδυναμίας ενός κράτους να αντιμετωπίσει αποτελεσματικά μία έγγεια απειλή (βλ. σχετ. Lekas, 2015).

υποχρεωτικότητας, το ΣΑ διατύπωσε και εδώ μία ανοικτή γεωγραφική και χρονική εντολή, ενώ δεν τηρήθηκαν επίσης οι αρχές της αναλογικότητας και αποτελεσματικότητας της νομοθεσίας ως προς τον επιδιωκόμενο σκοπό. Παράλληλα —σε αντίθεση πάλι με την Απόφαση 1373— η 2178 υπήρξε καινοτόμος ως προς το ότι δεν απέρριξε από προηγούμενο κανονιστικό πλαίσιο που είχε υιοθετηθεί από τη Συνέλευση (Στο ίδιο: 273). Στο επιχειρησιακό επίπεδο και σε ότι αφορά τους ξένους μαχητές, μία άλλη άποψη επισημαίνει ότι παρόλες τις ενστάσεις ως προς την πιθανή κατάχρηση εξουσίας εκ μέρους των κυβερνήσεων ως προς το μέτρο των ταξιδιωτικών ελέγχων (πρβ. ανωτ. επιχείρημα περί της αναλογικότητας και αποτελεσματικότητας της νομοθεσίας ως προς τον επιδιωκόμενο σκοπό), η βασικότερη προβληματική της Απόφασης έγκειται στην αδυναμία των κρατών να την εφαρμόσουν εξαιτίας της έλλειψης είτε πολιτικής βούλησης, είτε δυνατοτήτων (Koritzke, 2017).

Τέλος, ταυτόχρονα με τις προσπάθειες του Συμβουλίου για την επαναπροσέγγιση του ζητήματος της τρομοκρατίας υπό το πρίσμα της πρόληψης του εξτρεμισμού, ο ΓΓ Μπαν Κι-μουν παρουσίασε ένα Πλάνο Δράσης²⁰ για τον σκοπό αυτό. Το πλάνο αυτό, το οποίο αντλεί σημαντικά σημεία των αμερικανικών θέσεων για το ζήτημα του εξτρεμισμού (Ucko, 2018: 252-6), καλύπτει μία σειρά μέτρων όπως «η πρόληψη συγκρούσεων και η ενίσχυση της διακυβέρνησης, των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και του κράτους δικαίου (...), η ενδυνάμωση του ρόλου των γυναικών και των νέων και η προώθηση της εκπαίδευσης και της απασχόλησης» (von Einsiedel, 2016: 4). Επίσης, το πλάνο αναδεικνύει συγκεκριμένους παράγοντες που θεωρείται ότι μπορούν να οδηγήσουν ή να αποτρέψουν (“push” - “pull” factors) τα άτομα από τη ριζοσπαστικοποίηση, δίνοντας έμφαση στους κοινωνικές, πολιτικές και οικονομικές παραμέτρους (Schindler, 2020: 167). Ωστόσο, σε αντίθεση με τη Στρατηγική κατά της Τρομοκρατίας, το Πλάνο Δράσης θεωρήθηκε πολιτικά αδύναμο αφενός διότι ήταν ελλιπές σε ορισμούς ως προς το ευρύτερο πλαίσιο κατανόησης του εξτρεμισμού και των συναφών διεργασιών, αφετέρου επειδή τηρούσε μεροληπτική στάση κατά των κρατών του παγκόσμιου

²⁰ Preventing Violent Extremism – PVE. Βλ. σχετ. UN Secretary-General Report to the General Assembly (2015), “*Plan of Action to Prevent Violent Extremism*”.

νότου (Ucko, 2018, p. 259-61). Επιπρόσθετα, το πλάνο δεν κατάφερε, σε επιχειρησιακό επίπεδο, να παρουσιάσει συγκεκριμένα μέτρα, παρά ορισμένες συστάσεις εν είδει έκκλησης προς τα κράτη για την αντιμετώπιση αυτών παραγόντων (Ucko, 2018: 256). Έτσι, παρόλο που το κείμενο εκτιμάται ως ένα κανονιστικό επίτευγμα της ΓΓ του Οργανισμού, δεν έτυχε ένθερμης αποδοχής από τη ΓΣ, με την τελευταία απλώς να σημειώνει την ύπαρξή του (Schindler, 2020: 168· Ucko, 2018: 259).

Συμπεράσματα

Στόχος της παρούσας εργασίας ήταν να διερευνηθούν και ερμηνευθούν κριτικά οι αδυναμίες της πολυμερούς προσέγγισης του ΟΗΕ για την αντιμετώπιση της διεθνούς τρομοκρατίας. Προς τούτο, στο εμπειρικό μέρος της έρευνας έγινε προσπάθεια αποτύπωσης της πολυμερούς συλλογικής κινητοποίησης των κρατών μελών του Οργανισμού για την αντιμετώπιση του φαινομένου της τρομοκρατίας, όπως διαφαίνεται στις υπερεθνικές πρωτοβουλίες των ΗΕ σε κανονιστικό (συμβάσεις), νομικό (αποφάσεις) και θεσμικό (μηχανισμοί, επιτροπές και ειδικά όργανα) επίπεδο.

Αυτό που εκ πρώτης όψεως παρατηρείται είναι ότι από τις αρχές της δεκ. του '90 τα κύρια όργανα των ΗΕ επέδειξαν αξιόλογα αυξημένο ενδιαφέρον στο ζήτημα της τρομοκρατίας. Η παρατήρηση αυτή θα μπορούσε να συσχετιστεί με την άποψη εκείνη που θεωρεί ότι η έμφαση στην τρομοκρατία δεν αποτέλεσε άλλο παρά το αποτέλεσμα μίας προσπάθειας δημιουργίας ενός «αντιπάλου» στη διεθνή πολιτική, δεδομένης της κατάρρευσης του διπολισμού μετά την κατάρρευση της ΕΣΣΔ. Από την άλλη, δεν θα πρέπει να παραγνωριστεί ότι η πολιτική και οικονομική παγκοσμιοποίηση που συντελέστηκε περί των δεκ. '70-80, καθώς επίσης η ραγδαία ανάπτυξη της τεχνολογίας, οδήγησαν στην αύξηση της δράσης των μη κρατικών δρώντων και δικτύων, που αφενός είχαν υπερεδαφικό χαρακτήρα, αφετέρου διακρίνονταν για τη δυναμική τους να πείθουν μέρος της κοινής γνώμης, αλλά και να μπορούν, εν προκειμένω, να εκτελούν —σχετικά εύκολα— επιθέσεις παντού στον κόσμο.

Ειδικότερα, η πρακτική των ΗΕ κατά την πρώτη μεταψυχροπολεμική δεκαετία έθεσε τις βάσεις για μία περισσότερο συντονισμένη διακρατική προσέγγιση. Η ΓΣ επιδόθηκε σε μία προσπάθεια δημιουργίας ενός συμπαγούς πλαισίου οικουμενικών κανόνων, μέσα από ένα πλέγμα συμβατικών κειμένων. Ταυτόχρονα, το ΣΑ, δια της επίκληση του Κεφ. VII του Χάρτη, ως απάντηση στην ανάδυση της δράσης των τρομοκρατικών οργανώσεων, επέτυχε τη διασύνδεση του φαινομένου με τη διεθνή ειρήνη και ασφάλεια, προάγοντας —ως ένα βαθμό— την εφαρμογή διεθνών υποχρεώσεων για τα κράτη μέλη του Οργανισμού, παράλληλα, με τη δημιουργία ενός καθεστώτος κυρώσεων. Εντούτοις, τα γεγονότα που

ακολούθησαν στις 11 Σεπτεμβρίου του 2001 στη Νέα Υόρκη απέδειξαν ουσιαστικά την αποτυχία της μέχρι τότε προσέγγισης του ΟΗΕ στη διαχείριση του φαινομένου της τρομοκρατίας.

Η πολυμερής πρακτική των ΗΕ μετά την 11^η Σεπτεμβρίου μεταβλήθηκε άρδην. Κατά πρώτον, το Συμβούλιο αποδέχθηκε σιωπηρά την πεποίθηση —ή μάλλον δεν εξέφρασε ουσιαστικές αντιρρήσεις— ότι μια εν δυνάμει ή μία τελεσθείσα τρομοκρατική επίθεση μπορεί να θεμελιώνει το νόμιμο δικαίωμα αυτοάμυνας, ενστερνιζόμενο το αφήγημα κυρίως των ΗΠΑ και των συμμάχων τους. Κατά δεύτερον, επέδειξε μία ιδιότυπη υπερνομοθετική δράση, εγκαθιδρύοντας δεσμευτικές αποφάσεις που αφενός εμβάθυναν τη θεσμοποίηση του προηγουμένως πρώιμου καθεστώτος διεθνών υποχρεώσεων για τα κράτη μέλη του Οργανισμού, αφετέρου επέτειναν την εποπτεία αυτού. Βέβαια, οι αποφάσεις αυτές δέχτηκαν σφοδρή κριτική, υπό την αντίληψη ότι το Συμβούλιο ανέλαβε ένα ρόλο που δεν του αναλογούσε. Ομοίως, ενώ το Συμβούλιο απαιτούσε ταχεία εκπλήρωση των υποχρεώσεων, στερείτο ενός ικανοποιητικού πλαισίου παρακολούθησης, με αποτέλεσμα η συμμόρφωση να εξαρτάται από την καλή θέληση και τη θετική στάση των κρατών μελών (de Guttery, 2016: 278).

Παράλληλα με τις πρωτοβουλίες του ΣΑ, η ΓΣ επέτεινε την κανονιστική της δραστηριότητα και επαναξιολόγησε εκ βαθέως το φαινόμενο, υιοθετώντας ψηφίσματα, επικυρώνοντας προηγουμένως εκδοθείσες θεματικές συμβάσεις κατά της τρομοκρατίας, καθώς επίσης προωθώντας μία παγκόσμια στρατηγική, προς επίτευξη του παγκόσμιου συντονισμού των υφιστάμενων διεθνών αντιτρομοκρατικών οργάνων, πολιτικών, αλλά κρατικών δυνατοτήτων. Βέβαια, η ΓΣ δεν καρπώθηκε το συγκυριακό *momentum*, ώστε να συνταχθεί μία συνεκτική σύμβαση κατά της τρομοκρατίας, καθόσον ο δυνητικά κεντρικός προς τούτο ρόλος της μετέρχεται διαρκώς πολιτικών και νομικών εμποδίων, ιδίως ως προς τον σαφή ορισμό του φαινομένου (Boulden, 2020: 503).

Η προσπάθεια διαχείρισης της ανόδου του Ισλαμικού Κράτους σηματοδεύτηκε από μία επαναπροσέγγιση του Οργανισμού στα ζητήματα αντιμετώπισης της τρομοκρατίας, στη βάση των αρχών της πρόληψης και έγκαιρης διάγνωσης. Τα ΗΕ επέδειξαν ενδιαφέρον στη ανάγνωση εκείνων των

παραμέτρων που δύναται να συμβάλλουν στην ενίσχυση του φαινομένου, όπως η ριζοσπαστικοποίηση, ο εξτρεμισμός και διαρροή «ξένων μαχητών» στα πεδία όπου δραστηριοποιούνται οι διεθνείς τρομοκρατικές οργανώσεις. Μολαταύτα, όπως εύληπτα συνοψίζει ο von Einsiedel (2016) «ως διακυβερνητικός οργανισμός που ανταποκρίνεται στις ανάγκες και καθοδηγείται από τα συμφέροντα των εθνικών κυβερνήσεων, ο ΟΗΕ είναι συνταγματικά ανεπαρκώς εξοπλισμένος για την εφαρμογή μέτρων [κατά του βίαιου εξτρεμιζμού]».

Με αυτά υπόψη, σε μία προσπάθεια αποκωδικοποίησης του χαρακτήρα της πολυμερούς προσέγγιση για την αντιμετώπιση της τρομοκρατίας στο πλαίσιο του ΟΗΕ, συμπεραίνεται ότι το σύστημα των ΗΕ έχει πρωτίστως ένα διαρκή χαρακτήρα, πλην όμως η ίδια η πρακτική των κυρίων οργάνων κλιμακώνεται κάθε φορά σε περιόδους κρίσεων, ενώ τα ειδικότερα ποιοτικά στοιχεία μεταβάλλονται αντιστοίχως. Με άλλα λόγια, παρατηρείται ιστορικά ότι η αντίδραση του ΟΗΕ πολλές φορές ακολουθεί τη δράση ή τις συγκυρίες. Ομοίως, διαφαίνεται ότι τα ΗΕ τείνουν να ενισχύουν σπασμωδικά το ρυθμιστικό νομικό και κανονιστικό τους πλαίσιο έπειτα από κάθε κρίση, χωρίς αυτό να εγγυάται απαραίτητα την ύπαρξη απτών αποτελεσμάτων.

Από την άλλη, βέβαια, θα μπορούσε να υποστηριχθεί ότι ειδικά για το ζήτημα της καταπολέμησης του εξτρεμιζμού και της διαρροής των ξένων μαχητών τα κύρια όργανα του ΟΗΕ τήρησαν μία προληπτική στάση (proactiveness). Ωστόσο, αξίζει να σημειωθεί ότι η μεταβολή της έμφασης των ΗΕ στο ζήτημα του βίαιου εξτρεμιζμού δεν αποτέλεσε παρά μία αντανάκλαση της αντιστοιχης μετατόπισης της δομής των αντιτρομοκρατικών πολιτικών πολλών κρατών, που εδράζονταν μέχρι τότε σε δικονομικά ή / και κατασταλτικά στρατιωτικά πλαίσια, σε περισσότερο ολοκληρωμένες προληπτικές στρατηγικές. Θα πρέπει να επισημανθεί ότι αυτή η στροφή υπήρξε απόρροια και της σφοδρής κριτικής που ασκήθηκε, αλλά και του πολιτικού κόστους που κλήθηκαν να επωμιστούν τα κράτη της «Συμμαχίας των προθύμων» μετά την μονομερή επέμβαση στο Ιράκ (2003), υπό το πρόσχημα ότι η Βαγδάτη διέθετε όπλα μαζικής καταστροφής, ένα επιχείρημα που τελικά η πραγματικότητα απέδειξε ότι δεν ίσχυε. Ομοίως, η εμφανής επιτυχία της διεθνούς κοινότητας ως προς την αντιμετώπιση του ΙΚ θα

πρέπει να αποδίδεται κυρίως στην μονομερή στρατιωτική πρωτοβουλία κυρίως των ΗΠΑ και των συμμάχων τους —αφού τα ΗΕ ουδέποτε εξουσιοδότησαν συναφή μέτρα— και όχι στις θεσμοποιημένες διαδικασίες στο πλαίσιο του ΟΗΕ.

Αξιολογώντας τις δομές και την αντιτρομοκρατική στρατηγική προσέγγιση των ΗΕ διαγιγνώσκεται ότι ο Οργανισμός διαθέτει ένα ευρύ, πλην όμως κατακερματισμένο νομικό οπλοστάσιο, το οποίο απορρέει από επιμέρους διεθνής συμβάσεις και το διεθνές έθιμο. Αυτή η παρατήρηση ναι μεν καταδεικνύει τη βούληση των κρατών για δέσμευση, εντούτοις δεν παράγει διεθνώς δεσμευτικά αποτελέσματα, αφού τα συμβαλλόμενα μέρη ποικίλουν ανά περίπτωση. Ωστόσο, θα πρέπει να σημειωθεί ότι μετά την 11^η Σεπτεμβρίου, ο ΟΗΕ επέτυχε να οριοθετήσει - εμπλαισιώσει ένα παγκόσμιο συμβατικό καθεστώς κατά της τρομοκρατίας, αν και αυτό ήταν αποτέλεσμα των συγκυριών. Παραθέτοντας από τον Ucko (2018: 254):

«[ε]νώ το 2001 μόνο δύο κράτη μέλη ήταν συμβαλλόμενα μέρη σε όλες τις διεθνείς συνθήκες [κατά της] τρομοκρατίας, μέχρι το 2006, 121 είτε είχαν επικυρώσει είτε προσχωρήσει σε τουλάχιστον δέκα από τις τότε 13 πράξεις και όλα είχαν είτε υπογράψει, είτε είχαν γίνει συμβαλλόμενα μέρη σε τουλάχιστον μία».

Η διαπίστωση περί του κατακερματισμένου νομικού οπλοστασίου των ΗΕ για την αντιμετώπιση της διεθνούς τρομοκρατίας ανάγεται, ωστόσο, στην ευρύτερη δομική αστοχία της προσέγγισης των ΗΕ, η οποία χαρακτηρίζεται από μέτρα που λαμβάνονται με μη συστηματικό τρόπο (piecemeal approach). Η ίδια πρόκληση αναδεικνύεται στην προσπάθεια εξέτασης της αποτελεσματικότητας της πρακτικής του Οργανισμού αναφορικά με τον αναγκαίο συντονισμό, τόσο ως προς το επίπεδο διάχυσης πολιτικής από το υπερεθνικό στο εθνικό πλαίσιο (top-down), όσο και ως προς τη διαχείριση των τεχνικών - επιχειρησιακών απαιτήσεων από κάτω προς τα πάνω (bottom-up). Άλλωστε, η ιστορική εξέλιξη της πρακτικής των ΗΕ, κυρίως κατά την δεκ. '00, αποδεικνύει ότι ο Οργανισμός ήρθε αντιμέτωπος με το ζήτημα των αλληλοεπικαλύψεων που προέκυψαν από την ύπαρξη πληθώρας οργάνων και θεσμικών μηχανισμών.

Η σημαντικότερη όμως δομική αδυναμία έγκειται στο γεγονός ότι τα ΗΕ αποτελούν απλώς έναν διεθνή οργανισμό, δημιούργημα των κρατών και, ως εκ τούτου, αναπόφευκτα αποτελούν πεδίο συγκρούσεων διαφορετικών πολιτικών επιλογών και συμφερόντων στα σημαντικά ζητήματα της παγκόσμιας πολιτικής. Έτσι, δεν θα ήταν λάθος να λεχθεί ότι οι διακυβερνητικές δομές και διαδικασίες λήψης αποφάσεων του ΟΗΕ αντανάκλουν τα συμφέροντα των ισχυρότερων κρατών. Αξίζει να επισημανθεί και η άποψη του Romaniuk (2010: 96-7), ο οποίος, εκφράζοντας μία εργαλειακή προσέγγιση υπό το πρίσμα της διεθνούς θεσμοποίησης της καταπολέμησης της τρομοκρατίας μετά την 11^η Σεπτεμβρίου, υποστηρίζει ότι τα ισχυρά κράτη επιδιώκουν τη συνεργασία σε επίπεδο θεσμών για να ασκήσουν επιρροή, ενώ τα αδύναμα επιδιώκουν τη συνεργασία διότι οι διαδικασίες και οι προκαθορισμένες νόρμες επιτρέπουν σε αυτά να αντισταθούν στις ηγεμονικές τάσεις των πρώτων.

Ειδικότερα, τέλος, αυτό που διαφαίνεται μέσα από την ανάλυση της ευρύτερης πρακτικής του ΟΗΕ, είναι ότι αυτός ακολουθεί τις κυρίαρχες αντιλήψεις των ισχυρότερων κρατών —κυρίως των ΗΠΑ— αναφορικά με τη θέση της τρομοκρατίας στην ατζέντα της διεθνούς ασφάλειας, αδυνατώντας να τηρεί μία αμερόληπτη πολιτική και ανεξάρτητη τεχνοκρατική προσέγγιση, η οποία ενδεχομένως θα έχαιρε μεγαλύτερης νομιμοποίησης και αποτελεσματικότητας. Το επιχείρημα αυτό δύναται να συσχετιστεί με τους λόγους για τους οποίους η τρομοκρατία αποτέλεσε το κεντρικότερο ζήτημα ασφαλείας μετά το 2001. Κατά τον Rogers (2013: 223) αυτοί ήταν: (i) το σοκ που δέχτηκαν οι ΗΠΑ από τις τρομοκρατικές επιθέσεις της 11ης Σεπτεμβρίου 2001, (ii) η μονομερής στάση της κυβέρνησης Μπους στο ζήτημα, η οποία, λόγω της ηγεμονίας των ΗΠΑ στη διεθνή τάξη, δεν συνάντησε σοβαρό αντίβαρο από άλλα κράτη και (iii) η προσήλωση της Ουάσιγκτον στην επανάκτηση του ελέγχου και καταστολή των κινημάτων που θα μπορούσαν να διαταράξουν τα ουσιαστικά συμφέροντα ασφαλείας των ΗΠΑ στην Μέση Ανατολή και την ΝΑ Ασία ως προς τους ενεργειακούς πόρους και τη σχέση με το Ισραήλ.

Βιβλιογραφικές παραπομπές

- Acharya, A. (2006). Multilateralism, sovereignty and normative change in world politics. In E. Newman, R. Thakur, & J. Tirman (Eds.), *Multilateralism under challenge? Power, international order, and structural change* (pp. 95–118). United Nations University Press.
- Albaret, M. (2013). Multilateralism under transformation: International organizations and “clubs.” In B. Reinalda (Ed.), *Routledge Handbook of International Organization* (pp. 512–523). Routledge.
- Αντωνόπουλος, Κ. (2018). Το φαινόμενο ISIS (Οργάνωση του Ισλαμικού Κράτους): Νέα πρόκληση για τα Ηνωμένα Έθνη. In X. Δίπλα (Ed.), *Τα Ηνωμένα Έθνη και οι νέες προκλήσεις στο διεθνές στερέωμα: Διεθνής Ειρήνη και Ασφάλεια, Ανθρώπινα Δικαιώματα, Βιώσιμη Ανάπτυξη* (pp. 81–91). Εκδόσεις Σάκκουλα.
- Bianchi, A. (2006). Security Council’s Anti-Terror Resolutions and their Implementation by Member States: An Overview. *Journal of International Criminal Justice*, 4(5), 1044–1073. <https://doi.org/10.1093/jicj/mql079>
- Bjørge, T. (2015). Counter-terrorism as crime prevention: a holistic approach. *Behavioral Sciences of Terrorism and Political Aggression*, 8(1), 25–44. <https://doi.org/10.1080/19434472.2015.1108352>
- Borum, R. (2011). Radicalization into Violent Extremism I: A Review of Social Science Theories. *Journal of Strategic Security*, 4(4), 7–36. <https://doi.org/10.5038/1944-0472.4.4.1>
- Boulden, J. (2020). The United Nations General Assembly and terrorism. In B. Saul (Ed.), *Research Handbook on International Law and Terrorism* (pp. 493–505). Edward Elgar Publishing.
- Bourantonis, D., Ifantis, K., & Tsakonas, P. (2008). Introduction. In D. Bourantonis, K. Ifantis, & P. Tsakonas (Eds.), *Multilateralism and Security Institutions in an Era of Globalization* (pp. 1–18). Routledge.
- Burchill, S. (2009). Liberalism. In S. Burchill, A. Linklater, R. Devetak, J. Donnelly, T. Nardin, M. Peterson, C. Reus-Smit, & J. True (Eds.), *Theories of International Relations* (pp. 57–85). Palgrave Macmillan.
- Caporaso, J. A. (1992). International relations theory and multilateralism: the search for foundations. *International Organization*, 46(3), 599–632. <https://doi.org/10.1017/s0020818300027843>
- Cede, F., & Sucharipa-Behrmann, L. (2001). *The United Nations: law and practice*. Kluwer Law International.

- Conforti, B., & Focarelli, C. (2016). *The law and practice of the United Nations*. Brill Nijhoff.
- Cox, R. W. (1981). Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations Theory. *Millennium*, 10(2), 126–155.
- Cox, R. W. (1992). Multilateralism and world order. *Review of International Studies*, 18(2), 161–180. <https://doi.org/10.1017/s0260210500118832>
- de Guttery, A. (2016). The Role Played by the UN in Countering the Phenomenon of Foreign Terrorist Fighters. In A. de Guttery, F. Capone, & C. Paulussen (Eds.), *Foreign Fighters under International Law and Beyond* (pp. 259–282). Springer.
- Downs, G. W., Rocke, D. M., & Barsoom, P. N. (1998). Managing the Evolution of Multilateralism. *International Organization*, 52(2), 397–419. <https://www.jstor.org/stable/2601280>
- Duyvesteyn, I. (2004). How New Is the New Terrorism? *Studies in Conflict & Terrorism*, 27(5), 439–454.
- Frederking, B. (2007). *The United States and the Security Council: collective security since the Cold War*. Routledge.
- Gofas, A. (2012). “Old” vs. “New” Terrorism: What’s in a Name?. *Uluslararası İlişkiler / International Relations*, 8(32), 17–32. <https://www.jstor.org/stable/43926201>
- Gordenker, L. (2014). The UN System. In T. G. Weiss & R. Wilkinson (Eds.), *International Organization and Global Governance* (pp. 209–222). Routledge.
- Krause, J. (2004). Multilateralism: Behind European views. *The Washington Quarterly*, 27(2), 43–59. <https://doi.org/10.1162/016366004773097704>
- Herre, B., Samborska, V., Ritchie, H., Hasell, J., Mathieu, E., & Roser, M. (2023). *Terrorism. Our World in Data*. <https://ourworldindata.org/terrorism>
- Heywood, A. (2013). *Διεθνείς σχέσεις και πολιτική στην παγκόσμια εποχή. Κριτική*.
- Hughes, J. (2013). Russia and the Secession of Kosovo: Power, Norms and the Failure of Multilateralism. *Europe-Asia Studies*, 65(5), 992–1016. <https://doi.org/10.1080/09668136.2013.792448>
- Jackson, R. (2005). Security, Democracy, and the Rhetoric of Counter-Terrorism. *Democracy and Security*, 1(2), 147–171. <https://doi.org/10.1080/17419160500322517>
- Jackson, R., & Sørensen, G. (2006). *Θεωρία και Μεθοδολογία των Διεθνών*

Σχέσεων: Η σύγχρονη συζήτηση. Gutenberg.

- Jacobson, H. K. (1997). The United States and the UN System: the hegemon's ambivalence about its appurtenances. In R. W. Cox (Ed.), *The New Realism: Perspectives on Multilateralism and World Order* (pp. 165–185). United Nations University Press.
- Keohane, R. O. (1990). Multilateralism: An Agenda for Research. *International Journal*, 45(4), 731–764. <https://doi.org/10.2307/40202705>
- Keohane, R. O. (2006). The Contingent Legitimacy of Multilateralism. In E. Newman, R. Thakur, & J. Tirman (Eds.), *Multilateralism under challenge? Power, international order, and structural change* (pp. 56–76). United Nations University Press.
- Keohane, R. O., & Martin, L. L. (1995). The Promise of Institutionalist Theory. *International Security*, 20(1), 39–51.
- Kfir, I. (2008). The United Nations and the Challenge of Combating International Terrorism. In Centre of Excellence Defence Against Terrorism (Ed.), *Legal Aspects of Combating Terrorism* (pp. 23–36). IOS Press.
- Kopitzke, C. (2017). Security Council Resolution 2178 (2014): An Ineffective Response to the Foreign Terrorist Fighter Phenomenon. *Indiana Journal of Global Legal Studies*, 24(1), 309–341. <https://www.repository.law.indiana.edu/ijgls/vol24/iss1/13>
- Kiras, D. J. (2013). Τρομοκρατία και παγκοσμιοποίηση. In J. Baylis, S. Smith, & P. Owens (Eds.), *Η Παγκοσμιοποίηση της Διεθνούς Πολιτικής* (pp. 502–525). Επίκεντρο.
- LaFree, G., & Hendrickson, J. (2007). Build a Criminal Justice Policy for Terrorism. *Criminology & Public Policy*, 6(4), 781–790. <https://doi.org/10.1111/j.1745-9133.2007.00471.x>
- Laqueur, W. (1996). Postmodern Terrorism. *Foreign Affairs*, 75(5), 24–36. <https://doi.org/10.2307/20047741>
- Laqueur, W. (1999). *New Terrorism: Fanaticism and the arms of mass destruction*. Oxford University Press.
- Lekas, A. (2015). #ISIS: The Largest Threat to World Peace Trending Now. *Emory International Law Review*, 30(2), 313–351. <https://scholarlycommons.law.emory.edu/eilr/vol30/iss2/5>
- López-Jacoiste, E. (2010). The UN Collective Security System and its Relationship with Economic Sanctions and Human Rights. In A. von Bogdandy & R. Wolfrum (Eds.), *Max Planck Yearbook of United Nations Law* (Vol. 14, pp. 273–335). Koninklijke Brill N.V.

- Martin, L. L. (1992). Interests, power, and multilateralism. *International Organization*, 46(4), 765–792. <https://doi.org/10.1017/s0020818300033245>
- Mearsheimer, J. J. (1994). The False Promise of International Institutions. *International Security*, 19(3), 5–49. <https://doi.org/10.2307/2539078>
- Minnella, C. M. (2019). Counter-Terrorism Resolutions and Listing of Terrorists and Their Organizations by the United Nations. In E. Shor & S. Hoadley (Eds.), *International Human Rights and CounterTerrorism* (pp. 31–54). Springer.
- Moreland, W. (2019). *The purpose of multilateralism: A framework for democracies in a geopolitically competitive world*. Brookings. <https://www.brookings.edu/articles/the-purpose-of-multilateralism/>
- Morse, J. C., & Keohane, R. O. (2014). Contested multilateralism. *The Review of International Organizations*, 9(4), 385–412. <https://doi.org/10.1007/s11558-014-9188-2>
- Neumann, P. (2009). *Old and New Terrorism*. Polity Press.
- Norman, P. (2007). From Enforcement to Strategic Partnership: The Contemporary Challenge of the United Nations in Countering Terrorism. *Security Journal*, 20(3), 197–209. <https://doi.org/10.1057/palgrave.sj.8350061>
- Pouliot, V. (2011). Multilateralism as an End in Itself. *International Studies Perspectives*, 12(1), 18–26. <https://www.jstor.org/stable/44218646>
- Rabbat, P. J. (2010). The Role of the United Nations in the Prevention and Repression of International Terrorism. In M. Wade & A. Maljević (Eds.), *A War on Terror? The European Stance on a New Threat, Changing Laws and Human Rights Implications* (pp. 81–106). Springer.
- Recchia, S. (2015). *Reassuring the Reluctant Warriors: U.S. Civil-Military Relations and Multilateral Intervention*. Cornell University Press.
- Rogers, P. (2012). Terrorism. In P. D. Williams (Ed.), *Security Studies: An Introduction* (pp. 221–234). Routledge.
- Romaniuk, P. (2010). *Multilateral Counter-terrorism: The global politics of cooperation and contestation*. Routledge.
- Romaniuk, P. (2014). From “Global War” to Global Governance Counterterrorism cooperation in world politics. In T. G. Weiss & R. Wilkinson (Eds.), *International Organization and Global Governance* (pp. 454–465). Routledge.
- Ruggie, J. G. (1992). Multilateralism: The Anatomy of an Institution. *International Organization*, 46(3), 561–598.

- Rosand, E. (2006). The UN-Led Multilateral Institutional Response to Jihadist Terrorism: Is a Global Counterterrorism Body Needed? *Journal of Conflict and Security Law*, 11(3), 399–427. <https://doi.org/10.1093/jcsl/krl026>
- Rostow, N. (2002). Before and after: The Changed UN Response to Terrorism Since September 11th. *Cornell International Law Journal*, 35(3), 475–490. <http://scholarship.law.cornell.edu/cilj/vol35/iss3/3>
- Ρουμελιώτης, Π. Β. (2018). *Μετά το χάος τι; Σύγχρονες απειλές και μελλοντικές προκλήσεις*. Α. Α. Λιβάνη.
- Scharf, M. (2016). How the War Against ISIS Changed International Law. *Case Western Reserve Journal of International Law*, 48, 1–55. https://scholarlycommons.law.case.edu/faculty_publications/1638
- Schindler, H. J. (2020). United Nations and counter-terrorism: Strategy, structure and prevention of violent extremism conducive to terrorism: a practitioner's view. In S. J. Hansen & S. Lid (Eds.), *Routledge Handbook of Deradicalisation and Disengagement*. Routledge.
- Schmid, A. (2004). Terrorism - The Definitional Problem. *Case Western Reserve Journal of International Law*, 36(2), 375–419. <https://scholarlycommons.law.case.edu/jil/vol36/iss2/8>
- Schmid, A. P. (1992). The response problem as a definition problem. *Terrorism and Political Violence*, 4(4), 7–13. <https://doi.org/10.1080/09546559208427172>
- Spencer, A. (2006). Questioning the Concept of “New Terrorism.” *Peace, Conflict and Development*, 8(8), 1–33.
- Talmon, S. (2005). The Security Council as World Legislature. *American Journal of International Law*, 99(1), 175–193. <https://doi.org/10.2307/3246097>
- Thakur, R. C. (2017). *The United Nations, peace and security: from collective security to the responsibility to protect*. Cambridge University Press.
- Travalio, G., & Altenburg, J. (2003). Terrorism, State Responsibility, and the Use of Military Force. *Chicago Journal of International Law*, 4(1), 97–119. <https://chicagounbound.uchicago.edu/cjil/vol4/iss1/9>
- Τελαλιάν, Μ. (2018). Ο Χάρτης των Ηνωμένων Εθνών και οι νέες προκλήσεις για τη διεθνή ειρήνη και ασφάλεια. In X. Δίπλα (Ed.), *Τα Ηνωμένα Έθνη και οι νέες προκλήσεις στο διεθνές στερέωμα: Διεθνής Ειρήνη και Ασφάλεια, Ανθρώπινα Δικαιώματα, Βιώσιμη Ανάπτυξη* (pp. 35–80). Εκδόσεις Σάκκουλα.

- Ucko, D. H. (2018). Preventing violent extremism through the United Nations: the rise and fall of a good idea. *International Affairs*, 94(2), 251–270. <https://doi.org/10.1093/ia/iix235>
- United Nations. (1945). Charter of the United Nations. <https://www.un.org/en/about-us/un-charter/full-text>
- United Nations General Assembly. (1994). Resolution 49/60. A/RES/49/60. <https://undocs.org/A/RES/49/60>
- United Nations Security Council. (1992). Resolution 731. S/RES/731. [https://undocs.org/S/RES/731\(1992\)](https://undocs.org/S/RES/731(1992))
- United Nations Security Council. (1992). Resolution 748. S/RES/748. [https://undocs.org/S/RES/748\(1992\)](https://undocs.org/S/RES/748(1992))
- United Nations Security Council. (1999). Resolution 1267. S/RES/1267. [https://undocs.org/S/RES/1267\(1999\)](https://undocs.org/S/RES/1267(1999))
- United Nations Security Council. (1999). Resolution 1269. S/RES/1269. [https://undocs.org/S/RES/1269\(1999\)](https://undocs.org/S/RES/1269(1999))
- United Nations Security Council. (2000). Resolution 1333. S/RES/1333. [https://undocs.org/S/RES/1333\(2000\)](https://undocs.org/S/RES/1333(2000))
- United Nations Security Council. (2001). Resolution 1368. S/RES/1368. [https://undocs.org/S/RES/1368\(2001\)](https://undocs.org/S/RES/1368(2001))
- United Nations Security Council. (2001). Resolution 1373. S/RES/1373. [https://undocs.org/S/RES/1373\(2001\)](https://undocs.org/S/RES/1373(2001))
- United Nations Security Council. (2001). Resolution 1386. S/RES/1386. [https://undocs.org/S/RES/1386\(2001\)](https://undocs.org/S/RES/1386(2001))
- United Nations Security Council. (2004). Resolution 1535. S/RES/1535. [https://undocs.org/S/RES/1535\(2004\)](https://undocs.org/S/RES/1535(2004))
- United Nations Security Council. (2004). Resolution 1540. S/RES/1540. [https://undocs.org/S/RES/1540\(2004\)](https://undocs.org/S/RES/1540(2004))
- United Nations Security Council. (2004). Resolution 1566. S/RES/1566. [https://undocs.org/S/RES/1566\(2004\)](https://undocs.org/S/RES/1566(2004))
- United Nations Security Council. (2014). Resolution 2170. S/RES/2170. [https://undocs.org/S/RES/2170\(2014\)](https://undocs.org/S/RES/2170(2014))
- United Nations Security Council. (2014). Resolution 2178. S/RES/2178. [https://undocs.org/S/RES/2178\(2014\)](https://undocs.org/S/RES/2178(2014))

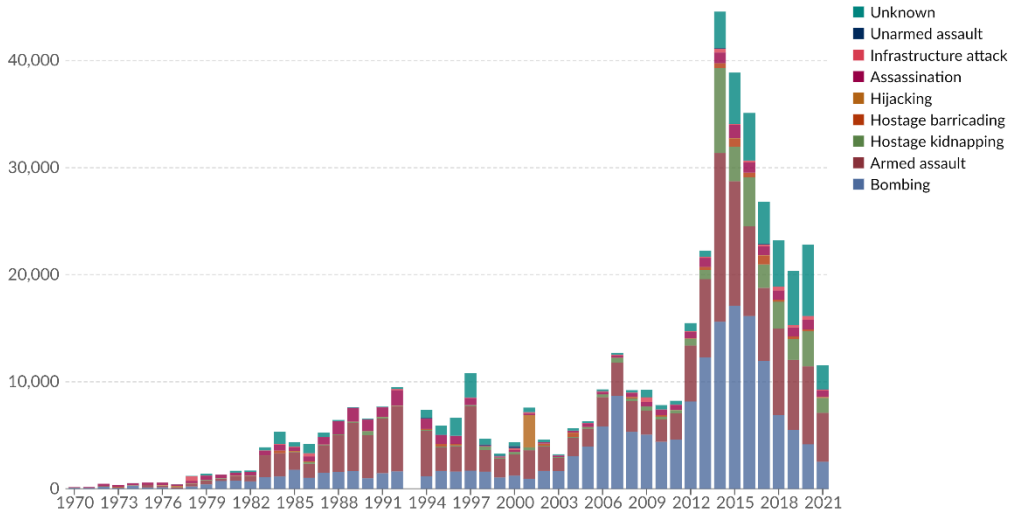
- United Nations Security Council. (2015). Resolution 2249. S/RES/2249. [https://undocs.org/S/RES/2249\(2015\)](https://undocs.org/S/RES/2249(2015))
- United Nations Security Council. (2015). Resolution 2253. S/RES/2253. [https://undocs.org/S/RES/2253\(2015\)](https://undocs.org/S/RES/2253(2015))
- van der Vyver, J. (2016). The ISIS Crisis and the Development of International Humanitarian Law. *Emory International Law Review*, 30(4), 531–563. <https://scholarlycommons.law.emory.edu/eilr/vol30/iss4/1>
- Van Langenhove, L. (2010). The Transformation of Multilateralism Mode 1.0 to Mode 2.0. *Global Policy*, 1(3), 263–270. <https://doi.org/10.1111/j.1758-5899.2010.00042.x>
- Väyrynen, R. (2006). Preventive action by military means: A contested approach. *Global Society*, 20(1), 69–86. <https://doi.org/10.1080/13600820500405517>
- von Einsiedel, S. (2016). *Assessing the UN's Efforts to Counter Terrorism* (Occasional Paper 8). United Nations University Centre for Policy Research.
- Walter, C. (2011). Terrorism. In *Max Planck Encyclopedias of International Law*. Oxford University Press.
- Weiss, T. G., & Thakur, R. C. (2010). *Global governance and the UN: an unfinished journey*. Indiana University Press.
- Williams, P. (1995). Multilateralism: Critique and Appraisal. In M. Brenner (Ed.), *Multilateralism and Western Strategy* (pp. 209–231). Macmillan Press Ltd
- Wilson, G. (2014). *The United Nations and Collective Security*. Routledge.
- Woods, N. (2023). Multilateralism in the Twenty-First Century. *Global Perspectives*, 4(1), 1–9. <https://doi.org/10.1525/gp.2023.68310>

Παράρτημα

Deaths from terrorist attacks, by method of attack, World



Confirmed deaths, including all victims and attackers who died because of a terrorist attack¹, by the primary method the perpetrators used.



Data source: Global Terrorism Database (2022)

OurWorldInData.org/terrorism | CC BY

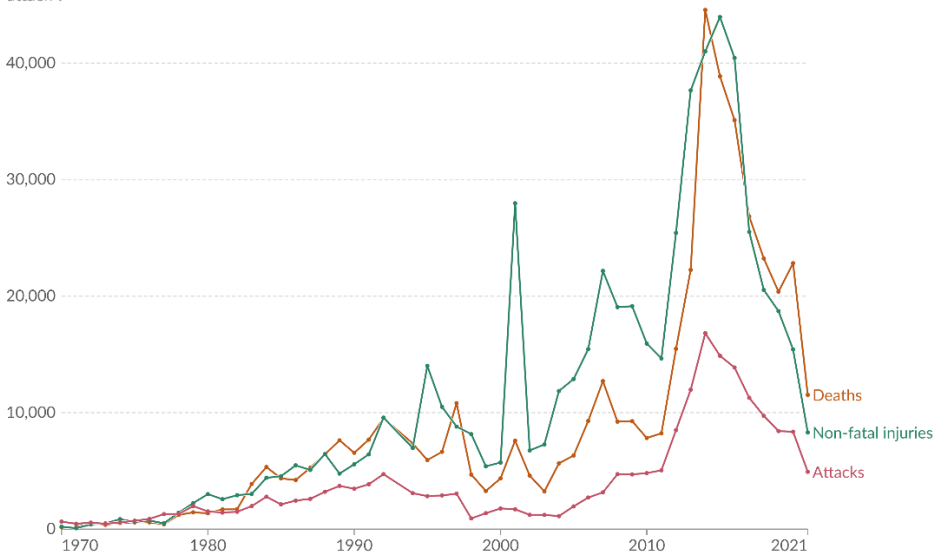
Note: The GTD omits 1993 terrorism data because of a data loss incident and the complexities of retrieving information on events from over 25 years prior.

1. **Terrorist attack:** The Global Terrorism Database defines a terrorist attack as the threat or use of violence to achieve a political, economic, religious or social goal through intimidation or coercion by an actor that is not the state. For an event to be considered terrorism: - The perpetrators must be acting intentionally - The perpetrators must threaten or use violence against people or property - The perpetrators must not be agents of a state Furthermore, at least two of the following three criteria must be met: - The actions of the perpetrators are in pursuit of a political, economic, religious, or social goal - The actions are aimed at intimidating or coercing more than the immediate victims - The actions target civilians Learn more: The Global Terrorism Database: how do researchers measure terrorism?

Terrorist attacks, deaths and injuries, World



Confirmed deaths and injuries include all victims and attackers who died or were hurt because of a terrorist attack¹.



Data source: Global Terrorism Database (2022)

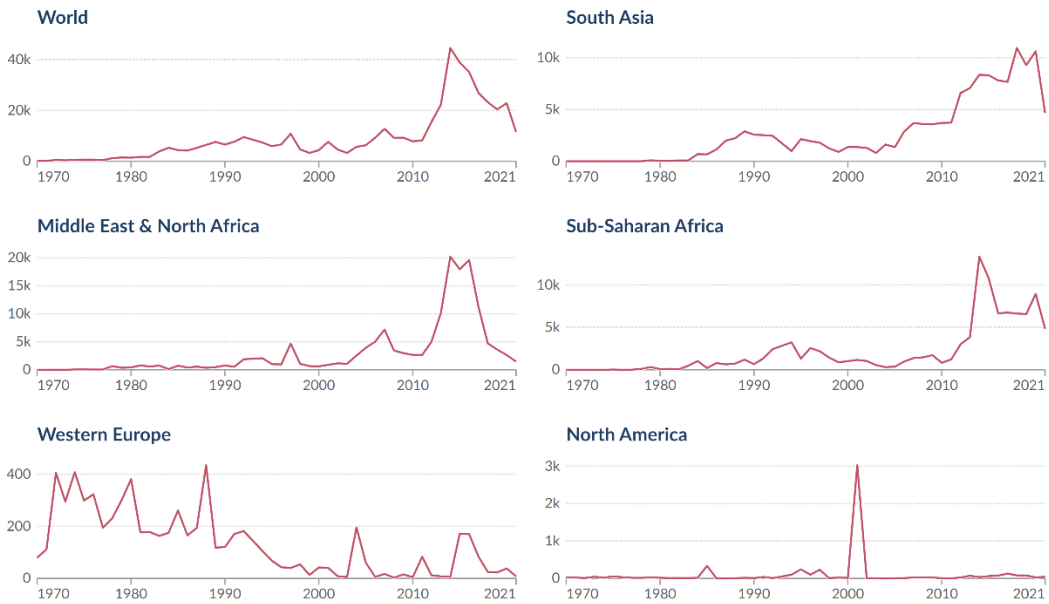
OurWorldInData.org/terrorism | CC BY

1. **Terrorist attack:** The Global Terrorism Database defines a terrorist attack as the threat or use of violence to achieve a political, economic, religious or social goal through intimidation or coercion by an actor that is not the state. For an event to be considered terrorism: - The perpetrators must be acting intentionally - The perpetrators must threaten or use violence against people or property - The perpetrators must not be agents of a state Furthermore, at least two of the following three criteria must be met: - The actions of the perpetrators are in pursuit of a political, economic, religious, or social goal - The actions are aimed at intimidating or coercing more than the immediate victims - The actions target civilians Learn more: The Global Terrorism Database: how do researchers measure terrorism?

Terrorism deaths, 1970 to 2021



Confirmed deaths, including all victims and attackers who died because of a terrorist attack¹.



Data source: Global Terrorism Database (2022)

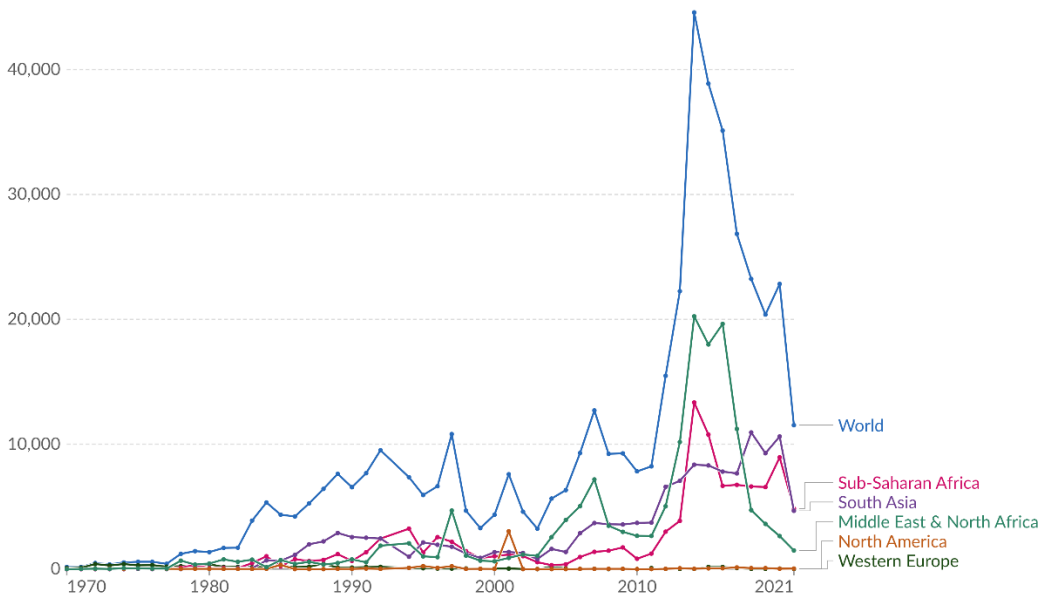
OurWorldInData.org/terrorism | CC BY

1. Terrorist attack: The Global Terrorism Database defines a terrorist attack as the threat or use of violence to achieve a political, economic, religious or social goal through intimidation or coercion by an actor that is not the state. For an event to be considered terrorism: - The perpetrators must be acting intentionally - The perpetrators must threaten or use violence against people or property - The perpetrators must not be agents of a state Furthermore, at least two of the following three criteria must be met: - The actions of the perpetrators are in pursuit of a political, economic, religious, or social goal - The actions are aimed at intimidating or coercing more than the immediate victims - The actions target civilians Learn more: The Global Terrorism Database: how do researchers measure terrorism?

Terrorism deaths, 1970 to 2021



Confirmed deaths, including all victims and attackers who died because of a terrorist attack¹.



Data source: Global Terrorism Database (2022)

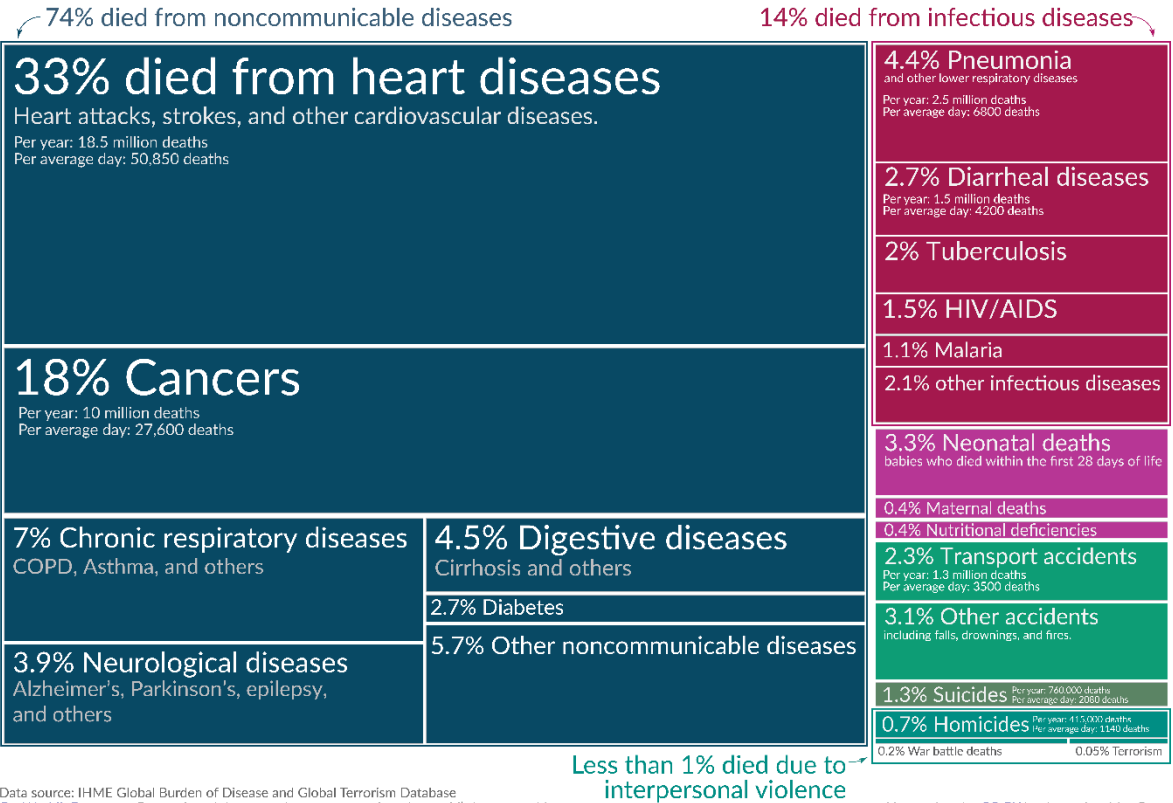
OurWorldInData.org/terrorism | CC BY

1. Terrorist attack: The Global Terrorism Database defines a terrorist attack as the threat or use of violence to achieve a political, economic, religious or social goal through intimidation or coercion by an actor that is not the state. For an event to be considered terrorism: - The perpetrators must be acting intentionally - The perpetrators must threaten or use violence against people or property - The perpetrators must not be agents of a state Furthermore, at least two of the following three criteria must be met: - The actions of the perpetrators are in pursuit of a political, economic, religious, or social goal - The actions are aimed at intimidating or coercing more than the immediate victims - The actions target civilians Learn more: The Global Terrorism Database: how do researchers measure terrorism?

What do people die from? Causes of death globally in 2019



The size of the entire visualization represents the total number of deaths in 2019: 55 million. Each rectangle within it is proportional to the share of deaths due to a particular cause.



Data source: IHME Global Burden of Disease and Global Terrorism Database
OurWorldinData.org - Research and data to make progress against the world's largest problems.

Licensed under CC-BY by the author Max Roser