



ד"ר ענת שטרן > מדריכה אקדמית במכללה לביטחון לאומי

"מבצע יונתן"

בראי המשפט הבין-לאומי

40 שנים אחרי

"מבצע יונתן" הוא דוגמה מובהקת לפער שבין התמודדות ישראל עם ביקורת על פעולותיה נגד הטרור לבין אי היכולת של מועצת הביטחון והאו"ם למצוא נוסחה שתאפשר ליצור איזון בין הזכות להגנה עצמית, הזכות להגדרה עצמית והחוק ההומניטרי

מבוא

ב-27 ביוני 1976 המריאה טיסה 139 של חברת התעופה אייר פרנס מישראל בדרכה לפריז. שני גרמנים ושני פלסטינים שהצטרפו לטיסה במהלך עצירת המטוס באתונה קבעו את גורלה והכניסו אותה לדבריי-הימים של מאבקה של ישראל בטרור הבין-לאומי. וילפריד בזה (Böse) וברגיטה קוהלמן הגרמנים מארגון תאי המהפכה חברו לג'איל אל-ערג'ה ולעבד אל-לטיף אל-ראזק אל-סמראי הפלסטינים, שהשתייכו לפלג בפיקודו של ודיע חדד בארגון החזית העממית לשחרור פלסטין. ארגון הטרור הזה הוקם על-ידי ג'ורג' חבש וודיע חדאד בדצמבר 1967. תפיסת העולם שלו הייתה מרקסיסטית לניניסטית לאומית, ומטרתו הייתה להיאבק למען שחרור פלסטין כחלק מן המאבק באימפריאליזם. החל משנות ה-60 של המאה ה-20 נהפכה חטיפת מטוסים לשיטה פופולרית שמטרתה הפניית תשומת לב בין-לאומית למאבק הפלסטיני בישראל. בשנות ה-70 הרחיבו הפלסטינים וארגוני

טרור שהזדהו עם המאבק הפלסטיני (שהמפורסמים שבהם היו ארגון הצבא האדום היפני וארגון באדר מיינהוף הגרמני) את מאבקם בישראל אל מעבר לגבולות המזרח-התיכון והחלו לפעול בדרך של טרור בין-לאומי. בגל הטרור הזה, שגאה בשנות ה-70, תקפו פעילי טרור שדות תעופה, חטפו מטוסים ואף ניסו להפילם. הפיגועים כווננו בעיקר נגד יעדים יהודיים וישראליים, אך לא פעם נפלו קורבן להתקפות האלה גם אזרחים ממדינות אחרות.

דקות לאחר ההמראה השתלטו החוטפים על המטוס, שינו את שמו ל"חיפה 1", והורו לקברניט הצרפתי להטיסו לתדלוק בבנגזי שבלובר, ומשם להטיסו לאוגנדה. כחמש עשרה שעות לאחר ההמראה מאתונה נחתה

טיסת אייר פרנס בנמל התעופה הבין-לאומי באנטבה. במטוס היו 248 נוסעים ו-12 אנשי צוות. בהודעתם הראשונה דרשו החוטפים את שחרורם של 53 טרוריסטים, מהם 40 שהיו כלואים בישראל (בין היתר הם דרשו לשחרר את קוזו אוקמוטו שביצע התקפת טרור בנמל התעופה בן-גוריון במאי 1972 ואת חבריהם לארגון בריגיטה שולץ ותומס רויטר שהועמדו לדין באותם ימים בגין ניסיונם הכושל להפיל מטוס אל על בקניה באמצעות טיל נ"ט בראשית 1976). החוטפים ציינו בהודעתם שבחרו לחטוף מטוס צרפתי בשל קשריה הצבאיים של צרפת עם ישראל, שכללו בין היתר את מכירת הכור הגרעיני ומכירת מטוסי קרב מסוג מיראז' לישראל.

לקבלת ההחלטה לצאת למבצע חילוץ החטופים מאנטבה נדרש אומץ רב. ראש הממשלה יצחק רבין, שר הביטחון שמעון פרס והרמטכ"ל מוטה גור הפכו באפשרויות שוב ושוב במשך שבוע. צוותי התכנון, בראשותם של יקותיאל אדם, אהוד ברק ומוקי בצר, הציעו דרכי פעולה שונות, וההחלטה הסופית על מתווה הפשיטה התקבלה זמן קצר לפני הביצוע. ההחלטה לפשוט על אנטבה ולהשתלט על נמל התעופה הייתה החלטה אמיצה במיוחד לנוכח

המרחק, המודיעין החלקי והעובדה שלא היה תקדים לפעולה כזאת. ראש הממשלה רבין ידע שבשילון עלול לעלות בחייהם של החטופים, ובכל זאת הורה על ביצוע הפעולה.¹

ב-4 ביולי בשעות הבוקר המוקדמות פשטו כ-180 אנשי הכוח על נמל התעופה באנטבה. לאחר נחיתתם של מטוסי ההרקולס C-130 התפצל הכוח התוקף לשלושה כוחות משנה. הכוחות השתלטו על נמל התעופה, הרגו את שבעת הטרוריסטים וכעשרים חיילים אוגנדים והשמידו 11 מטוסי מיג שחנו בשדה כדי למנוע אפשרות של הפלת מטוסי התובלה לאחר המראתם. שלושה מבני הערובה נהרגו במהלך הפעולה (דורה בלוק שאושפזה יום קודם לכן נרצחה בבית החולים למחרת היום), סא"ל יונתן נתניהו נורה ונהרג וחייל נוסף, סמל ראשון סורין הרשקו, נפצע קשה. בתוך פחות משעה – 55 דקות ליתר דיוק – המריאו מטוסי התובלה מן הטיסת של יהושע (שיקי) שני כשעל סיפונם 105 החטופים ואנשי הצוות יחד עם הפושטים. המטוסים תדלקו בקניה ומשם טסו לישראל.²

מבצע "כדור הרעם" היה אחד מן המבצעים הנועזים ביותר שבוצעו עד אז. העולם השתאה לנוכח התעוזה של ישראל שהובילה לחילוצם של החטופים הישראליים תוך סיכון עצום. המבצע ביטא עמידה נחושה מול הטרור הבין-לאומי. שחרורם של האזרחים החטופים נתפס כדבר הנכון לעשות, הוא היה התגלמות הצדק. בעבור הישראליים הוא היה מקור לגאווה לאומית. שלוש שנים לאחר ההפתעה של מלחמת יום הכיפורים התגאתה ישראל שוב ביכולותיה הצבאיות. הסמליות של המבצע נראתה לעין כול: מעורבותם של חוטפים גרמנים ארבע שנים לאחר פעולת הטרור באולימפיאדת מינכן, התעקשותו של מפקד הפעולה הגרמני להפריד את הנוסעים היהודים מיתר החטופים באופן שהזכיר את הסלקציות שעשו הנאצים בשואה, וכמובן תאריך השחרור והיציאה אל החופש שחל

בדיוק ביום העצמאות ה-200 של ארצות-הברית. כל אלה היו חומרים שמהם עשויות אגדות. המבצע היה נועז – מעשה גבורה שהוכיח את יכולותיה הצבאיות של ישראל ואת מחויבותה של מדינת ישראל למלא את ייעודה כמגנה של היהודים (ולא רק הישראליים) באשר הם.

הפשיטה באנטבה הייתה הדבר הנכון לעשותו – היא הייתה פעולה צודקת. ואולם, מבחינת החוק הבין-לאומי ב-1976, על אף נועזותה, הייתה הפעולה של ישראל באנטבה פעולה לא חוקית. בחלוף ארבעים שנים ממבצע יונתן אבקש לדון במאמר הזה בחוק הבין-לאומי, שהיה נהוג ב-1976, ולהצביע על מגבלותיו בכל הקשור להתמודדות עם האיום החדש שהציב הטרור הבין-לאומי בפני העולם. אראה כי מגבלות החוק הבין-לאומי נבעו מן הנסיבות ההיסטוריות שבהן נוצר, ואבחן את המענה שניתן בחוק לאתגר הזה. בנוסף, על בסיס עיון בדיוני האו"ם בסוגיה הזאת אבקש להצביע על הקשר בין החוק הבין-לאומי לפוליטיקה הבין-לאומית ולהראות כיצד השפיעה התרחבותה של תופעת הטרור הבין-לאומי על ההיבטים הפוליטיים והחוקיים, בעיקר לאחר פיגועי 11 בספטמבר 2001 בארצות-הברית.

בשנות ה-70 הרחיבו הפלסטינים וארגוני טרור שהזדהו עם המאבק הפלסטיני את מאבקם בישראל אל מעבר לגבולות המזרח-התיכון והחלו לפעול בדרך של טרור בין-לאומי

קבלת הפנים לחטופי אנטבה
 "הפשיטה באנטבה הייתה הדבר
 הנכון לעשותו - היא הייתה
 פעולה צודקת. ואולם, מבחינת
 החוק הבין-לאומי ב-1976, על
 אף נועזותה, הייתה הפעולה של
 ישראל באנטבה פעולה לא חוקית"
 צילום: אבי שמחוני



החוק הבין-לאומי

במהלך ההיסטוריה אימץ החוק הבין-לאומי את התפיסה שלפיה אזרחי המדינה הם שלוחה (extension) של מדינתם. הראשונה שעשתה שימוש בעיקרון הזה הייתה האימפריה הרומית שקבעה את העיקרון המשפטי *Civis Romanus sum* (אני אזרח רומי). המשמעות של האמירה הזאת הייתה שכל אזרח רומי נושא עמו את חוק האימפריה בכל אשר יפנה, ושהוא זכאי להגנת החוק הרומי בכל מקום שבו ישהה.

עיקרון משפטי רלוונטי נוסף לענייננו, המשלים את התפיסה הזאת, הוא המוסכמה שלפיה המדינה אחראית לחיי אזרחיה גם כאשר הם אינם שוהים בגבולותיה. וכך, כאשר אזרח של מדינה מסוימת נמצא בסכנה, מאוים או נפגע, שמורה למדינה הזכות לפעול לפי עקרון ההגנה העצמית ולהגן על אזרחיה גם אם הם אינם נמצאים בתוך גבולות המדינה.³ במהלך ההיסטוריה, בייחוד בעת החדשה, נעשה שימוש בעיקרון של סיוע לאזרחים כהגנה עצמית על-ידי כמה מדינות בנסיבות שונות: ארצות הברית פעלה לסייע לאזרחיה במקסיקו ב-1912; ברית המועצות הכניסה כוחות למונגוליה ב-1921; יפן פלשה בשל כך למנצ'וריה ב-1931; בריטניה העבירה כוחות חמושים בתעלת קורפו לשם הגנת אזרחיה ב-1949; בלגיה הנחיתה בשל כך כוחות בקונגו ב-1960; ארצות הברית הנחיתה כוחות מרינס ברפובליקה הדומיניקנית ב-1965. כך, גם מצרים טענה שהיא מגנה על אזרחיה כאשר אסרה על מעבר של אוניות ישראליות בתעלת סואץ ב-1956, ואילו בריטניה הצדיקה את פעולותיה במבצע מוסקטר בכך שהיא מסייעת לאזרחיה הבריטים המתגוררים בערי התעלה.⁴

על אף שהמשפט הבין-לאומי הנו שדה ידע עצום ונרחב, החלק העוסק בזכות לצאת למלחמה הוא מצומצם למדי. החוק העוסק בזכות הזאת נקרא בלטינית *jus ad bellum* – הזכות למלחמה, ובעברית – דיני הלחימה. המטרה של דיני הלחימה היא לבחון את ההצדקה לצאת למלחמה, כלומר, אם למדינה יש זכות להילחם, או במילים אחרות, האם המלחמה צודקת (Just War). יש להבחין בין דיני הלחימה לדיני המלחמה (*jus in bello*) העוסקים באופן שבו מנוהלת המלחמה, לדוגמה, האם נעשה בה שימוש באמצעי-לחימה מעוררי מחלוקת, האם הצדדים נזהרים מפגיעה באזרחים ובלא מעורבים וכדומה. הדין הבין-לאומי ההומניטרי הוא חלק מדיני המלחמה, שהידועים שבהם הם אמנת האג ואמנת ז'נובה, אך הוא כולל מקבץ רחב של חוקים, אמנות ופסיקה המהווים קורפוס משפטי שלם.

הסעיפים הרלוונטיים בחוק הבין-לאומי לשאלה אם מבצע יונתן הוא מבצע חוקי הם שני סעיפי חוק באמנת האו"ם שנחתמה ב-1945. בסעיף 2 (4) נקבע כי כל מדינות העולם ביחסיהן הבין-לאומיים יימנעו מאיום או משימוש בכוח נגד השלמות הטריטוריאלית או העצמאות הפוליטית של מדינה אחרת וכי לא יפעלו בדרך שאינה עולה בקנה אחד עם מטרת האו"ם.⁶

בסעיף 51 נקבע כי האמנה לא תפגע בשום צורה בזכות המוקנית לכל אדם או קולקטיב לפעול בהגנה עצמית במקרה של התקפה חמושה נגד אחת מן החברות באו"ם כל עוד מועצת הביטחון לא נקטה אמצעים לשימור השלום והביטחון הבין-לאומיים. אמצעים שיינקטו על-ידי החברות למימוש זכותן להגנה עצמית ידווחו באופן מיידי למועצת הביטחון, ולא יפגעו



יחזקאל רוצובסקי. האשים את האו"ם שלא היה מסוגל בשל תחבולותיהם של הנציגים הערבים לתאם צעדים כדי להילחם ברשע של הטרור העולמי

בשום אופן בסמכותה ובאחריותה של מועצת הביטחון לפעול בכל עת ובכל אופן שתמצא לנכון כדי לשמר או להשיב את השלום והביטחון הבין-לאומיים.⁷

בתגובה להתפתחות הטרור הבין-לאומי בשנות ה-70 של המאה ה-20 גיבש האו"ם שתי אמנות בין-לאומיות העוסקות בחטיפת מטוסים: האמנה לדיכוי תפיסה בלתי חוקית של כלי טיס נחתמה בהאג בדצמבר 1970, והאמנה בדבר דיכוי מעשים בלתי חוקיים נגד בטיחות התעופה האזרחית נחתמה במונטריאול בספטמבר 1971. שתי האמנות עוסקות באמצעים שאותם מדינות האו"ם צריכות לנקוט כדי למנוע חטיפות ובסנקציות שיש להפעיל נגד החוטפים כדי לתפוס אותם. האמנות האלה אינן רלוונטיות לענייננו מכיוון שכפי שנראה להלן אוגדה לא פעלה כדי לעצור את חוטפי המטוס הצרפתי.

הדין באו"ם

ב-9 ביולי 1976 – כמה ימים לאחר השחרור – התכנסה מועצת הביטחון של האו"ם לדון בתלונתה של אוגדה על "מעשה

שקיבלה תשובה חלקית בלבד עד כה במחקר על מבצע יונתן. רבע מאה לפני פגיועי 11 בספטמבר נדמה שיש לפחות מידת־מה של אמת בטיעון של המדינות האפריקניות במהלך הדיון במועצת הביטחון על אף שהוצג במסגרת הגנה על שיתוף־הפעולה של אוגנדה עם מבצעי הטרור, ועל כך בהמשך.

תשובתה של ישראל לטיעון של אוגנדה הושמעה על־ידי שגרירה באו"ם חיים הרצוג. בפתח דבריו אמר הרצוג שבעיניו ישראל אינה הצד הנאשם אלא הצד המאשים. הוא תקף בחריפות את מדינות אפריקה, ואת אוגנדה בפרט, על תמיכתן בפעולות טרור. הרצוג אף האשים את האו"ם בכך "שלא היה מסוגל בשל תחבולותיהם של הנציגים הערבים ותומכיהם לתאם צעדים כדי להילחם ברשע של הטרור העולמי". [...] [את האו"ם האשים בכך] שמשלחות לארגון הזה נאלמו דום בנושא הזה מסיבות של כדאיות מדינית. [...] בעשותן כך הפכו הן עצמן לשותפות לפשע".¹⁰

הרצוג הפריך אחת לאחת את טענותיה של אוגנדה – זאת תוך התבססות על עדויות החטופים ועל ראיונות שהעניקו לתקשורת. הוא ציין שהטענה של אוגנדה, שלפיה המטוס הורשה לנחות מסיבות הומניטריות של מחסור בדלק, אינה נכונה. מן המידע שנאסף מן החטופים עלה כי פעילי הטרור של ודיע חדאד תכננו מראש לנחות באוגנדה. העובדה הזאת הובהרה כשהתברר כי פעילי טרור נוספים המתינו באנטבה וכי חיילים אוגנדים סייעו לחוטפים. בניגוד לטענתו של נציג אוגנדה, אוגנדה שיתפה פעולה עם הטרוריסטים. כך, לדוגמה, חיילים אוגנדים שמרו לאחר הנחיתה על החטופים במשך עשרים וארבע השעות הראשונות ללא נוכחות של הטרוריסטים עצמם. החיילים האוגנדים שהו בתוך מבנה הטרמינל ולא רק במרחק של 200 מטרים

ממנו, ואף ליוו את החטופים כאשר נעו בתוך הטרמינל (למשל ליוו אותם לשירותים). הרצח של דורה בלוך למחרת פעולת החילוץ מעיד אף הוא על שיתוף־פעולה בין שלטונות אוגנדה לבין הטרוריסטים, טען הרצוג. לאחר שהבהיר את נסיבות החטיפה, שהיו שונות בעליל מן הגרסה של אוגנדה להשתלשלות האירועים, העלה הרצוג את הטענות המשפטיות שעיקרם הצדקת פעולתה של ישראל כפעולה של הגנה עצמית שאינה עומדת בסתירה לסעיף 2(4) ונובעת מסעיף 51 שהוצגו לעיל.

הטענות המשפטיות במועצת הביטחון

אמנת האו"ם נחתמה ב־1945 זמן קצר לאחר מלחמת־העולם השנייה. מטרתה העיקרית הייתה למנוע את הישנותן של מלחמות רחבות היקף בין מדינות, כלומר, מניעת מלחמת־עולם שלישית. מנסחי האמנה לא חזו את השינויים שחלו בפוליטיקה העולמית לאחר מלחמת־העולם השנייה, בראש ובראשונה את התפתחות הטרור העולמי. סעיף 51 שתואר לעיל מתייחס אך ורק להתקפה חמושה על־ידי מדינות, ואינו נותן מענה למצב משפטי שבו ההתקפה אינה מבוצעת על־ידי צבאות סדירים, או למצב שההתקפה בוצעה על־ידי ארגון לא מדינתי במסגרת עימות מוגבל. היבטים

התוקפנות (Act of Aggression) של ישראל כלפי אוגנדה. את התלונה הגישה מדינת מאוריציס ששימשה באותה העת יו"ר הארגון לאחדות אפריקה. שר החוץ של אוגנדה ג'ומה אריס עבדאללה תיאר במועצת הביטחון את מהלך האירועים שהוביל ל"פלישת ישראל" לאוגנדה. עבדאללה טען שאוגנדה אישרה את נחיתת המטוס בשטחה משיקולים הומניטריים. לדבריו, מכיוון שבמטוס נותרה כמות דלק קטנה שאפשרה חמש־עשרה דקות טיסה נוספות בלבד, סירובה לאפשר את נחיתתו היה מוביל למותם של הנוסעים. הוא הוסיף שלאחר נחיתת המטוס "שיתפה אוגנדה פעולה למען שלומם של החטופים. [...] הנשיא אידי אמין ניהל באופן אישי משא־ומתן עדין ומורכב עם החוטפים והוא זה שהוביל להעברתם של החוטפים לבנין הטרמינל". עוד הסביר השר כי היו אלה מאמציו של הנשיא אידי אמין שהובילו לשחרור ארבעים ושבעה מן החטופים ב־30 ביוני ושל כמאה נוספים ב־1 ביולי. השר הוסיף וטען בפני מועצת הביטחון:

אוגנדה העניקה את כל העזרה והכנסת האזרחים האפשרית לכל החטופים. בתגובה למחווה ההומניטרית של אוגנדה פלשה ישראל הציונית – כלי האימפריאליזם – לאוגנדה באופן ברברי ופושע. [...] הפלישה הובילה להריגתם של חיילים אוגנדים, לפיצוץ בניין הטרמינל, לנזק למסלול ההמראה ולהשמדתם של כמה מטוסי קרב.⁸

לטענת עבדאללה, ישראל הפרה את הריבונות של אוגנדה, ולכן עליה לפצות אותה על כל נזקיה במלואם. נציג מאוריטניה באו"ם החרה־החזיק אחרי השר האוגנדי וטען:

ישראל קראה תיגר על הקהילה הבין־לאומית, הונתה את דעת הקהל העולמית והעדיפה לקחת את החוק לידיה בהדגימה

גישה שאין הדעת סובלת שתהיה מקובלת על מדינות העולם. [...] על האו"ם לגנות את ישראל בגין ההפרה המחפירה שביצעה ישראל נגד הרפובליקה של אוגנדה.

טיעון נוסף שהשמיע נציג מאוריטניה במהלך הדיון באו"ם קשר בין האירועים לבין הפוליטיקה הבין־לאומית:

שערו בנפשכם לרגע, דבר שיכול היה בקלות לקרות וייתכן שאף יקרה בעתיד – שמטוס אייר פרנס שנחטף היה טס לא אוגנדה אלא לארצות־הברית, לצרפת, לבלגיה או לבריטניה לדוגמה. האם המדינות האלה היו יושבות בחיבוק ידיים כאשר היו נאלצות להתמודד לא רק עם הפרת ריבונותן אלא גם עם מותם של אזרחיהן ואנשי כוחות הביטחון שלהן? אנו מאמינים שהתשובה לשאלה הזאת היא לא מוחלט, ושהעיתונות במדינות האלה הייתה מאשימה את מדינת ישראל על תוקפנותה ללא יוצא מן הכלל. ואולם מכיוון שמדובר כאן על מדינת עולם שלישי, על מדינה אפריקנית, יש דחיפות להכריז ניצחון, לפאר ולשבח, ואפילו לברך, בניגוד להיגיון ולשכל הישר. נראה כאילו הכנסת חוק הג'ונגל ליחסים הבין־לאומיים זוכה לתשואות, וכך גדל הסיכוי שאנרכיה ומהומה יהפכו לשיטה ביחסים בין האומות. הטיעון של נציג מאוריטניה באו"ם ב־1976 מעורר שאלה



אסון התאומים
ב־12 בספטמבר
2001, יום לאחר
ההתקפה של ארגון
אלי־קאעדה על
ארצות־הברית,
התכנסה מועצת
הביטחון של האו"ם
וקיבלה את החלטה
מס' 1368 שלפיה לכל
מדינה יש את הזכות
להגנה עצמית על־פי
אמנת האו"ם

בקונגו, צרפת בסומליה, ארצות־הברית בלחמה בטרור).¹¹ מגוון שאלות המשנה המופיע בספרות המשפטית רחב, אך ניתן לצמצמו לשלוש שאלות מהותיות המסייעות למדינה לעשות שימוש בזכות להגנה עצמית לשם סיוע לאזרחיה הנמצאים במצוקה בעת שהותם במדינה זרה. השאלה הראשונה היא המידיות (אימננטיות) – האם אזרחי המדינה נמצאים בסכנה ממשית ומידית? השאלה השנייה היא האם המדינה שבהם הם שוהים יכולה ומסוגלת (willing and able) לסייע. השאלה השלישית היא מידת המעורבות של מדינה הבאה לעזרת אזרחיה – האם מעשה הסיוע נעשה באופן מידתי? האם הוא מוגבל בזמן ובמקום? האם מטרת הפעולה היא רק לסייע לאזרחים או מעבר לכך?

ב־1976 עדיין לא פותחה מתודת ה־MPT, אולם ניתן לראות שהשגריר הרצוג התייחס בדיוק לרכיבים האלה בתשובתו למועצת הביטחון של האו"ם בנוגע לחוקיות הפעולה לפי עקרונות הדין הבין־לאומי. ראשית, הרצוג הבהיר את מידת הסכנה שנקפה לאזרחים (בהם נשים וילדים) מהטרוריסטים שאיימו להוציאם להורג אם תנאיהם לא ימולאו. שנית, הדגיש השגריר, אוגנדה לא רק שלא סייעה לאזרחי ישראל החטופים אלא שפעלה תוך הפרה חמורה של אמנת האג מ־1970 בעניין דיכוי תפיסה בלתי חוקית של כלי טיס. בסיום דבריו הסביר הרצוג כי פעולת צה"ל באנטבה

► נוספים שאינם מקבלים מענה בסעיף הזה הועלו במהלך השנים בשיח בין מומחים בתחום. כך, לדוגמה, הסעיף אינו נותן מענה לשאלות הבאות: האם התקפה מקדימה (preemptive strike) נכללת בקטגוריה של הגנה עצמית על אף שההתקפה עדיין לא בוצעה? האם מותר למדינה לתקוף ארגון שתקף אותה היושב במדינה שכנה ולפגוע בשלמות הטרטוריאלי של המדינה הזאת? האם התקפת סייבר נחשבת להתקפה לפי סעיף 51? השאלות האלה ואחרות העסיקו מאוד מומחים לדין הבין־לאומי בניסיונם לבחון סוגיות של jus ad bellum – כלומר, האם ניתן להצדיק מלחמה על בסיס חוק שנכתב בעידן שבו מלחמה פירושה היה התנגשות בין צבאות סדירים, והיא הוכרזה אך ורק על־ידי מדינות.

מכיוון שהחוק לא נתן מענה לנסיבות החדשות פותח במהלך השנים חוק נוגה המבוסס על פרשנות בשילוב עם תקדימים של החלטות שהתקבלו על־ידי מדינות. אחד הכלים האנליטיים שהציעו מלומדים משפטיים היה מתודת MPT (Multi Part Test) שמשמעותה בדרך־כלל פירוט החוק לשאלות משנה מרובות רבדים, שהתשובה עליהן יכולה להקל על קבלת ההחלטה בשאלה אם היציאה לפעולה צבאית נכללת בקטגוריה של הגנה עצמית. במהלך השנים נעשה שימוש במתודה הזאת על־ידי מדינות שונות במצבים שונים (לדוגמה, בלגיה

מנותקים מן הפוליטיקה הבין-לאומית. כרבע מאה לאחר הדיון על פשיטת ישראל על אנטבה הפך הטיעון שהעלו מדינות אפריקה ב-1976 למעין נבואה בזעיר אנפין. ב-12 בספטמבר 2001, יום לאחר ההתקפה המחרידה של ארגון אל-קאעדה על ארצות הברית, התכנסה מועצת הביטחון של האו"ם וקיבלה את החלטה מס' 1368 שלפיה לכל מדינה יש את הזכות להגנה עצמית על-פי אמנת האו"ם; כמו כן גינתה בחריפות את המתקפה. החלטת האו"ם כינתה את ההתקפות שבוצעו יום קודם לכן בניו יורק, בוושנינגטון ובפנסילבניה "מעשים של טרור בין-לאומי", ובכך הגדירה את הטרור בהתאם לפעולה שבוצעה על-ידי אל-קאעדה. זאת אף זאת - ב-28 בספטמבר קיבלה מועצת הביטחון את החלטה מס' 1373 שיצאה נגד מימון הטרור, וב-12 בנובמבר את החלטה מס' 1378 שאפשרה לארצות הברית לתקוף את אל-קאעדה באפגניסטן.

פיגועי 11 בספטמבר היו נקודת מפנה בחוק הבין-לאומי, ובעקבות הכרזת מועצת הביטחון אף הופעל סעיף 5 לאמנת נאט"ו (הברית הצפון אטלנטית) מ-1949 שלפיו אם תתרחש התקפה מזוינת על אחת ממדינות הברית (במקרה הזה, ארצות הברית) היא תיחשב להתקפה נגד כל המדינות החברות בברית, ולכן על כל אחת מן המדינות האלה להצטרף למדינה המותקפת לפעולות של הגנה עצמית לפי סעיף 51 של אמנת האו"ם.¹³ המשתמע מן ההחלטה הזאת, כמו מהחלטתה של מועצת הביטחון מספטמבר 2001, הוא ההבנה שהתקפת טרור בין-לאומית כפי שבוצעה ב-11 בספטמבר היא התקפה מזוינת - זהו אותו מונח משפטי שבו משתמשים בדיון הבין-לאומי כדי לתאר מלחמה בין מדינות. וכך, על אף הקשיים בהגדרת הטרור, סייעו ההחלטות שהתקבלו בגופים הבין-לאומיים להגדיר טרור דה פקטו באמצעות הפרשנות לחוק הבין-לאומי, זאת בלי לשנות את הניסוח של החוק. האופן הנחרץ והמהיר שבו פעלה מועצת הביטחון של האו"ם ב-2001 משקף גם את היקף ההתקפה של 11 בספטמבר אך גם את העובדה שהחוק הבין-לאומי עולה בקנה אחד עם הפוליטיקה הבין-לאומית. אותו ארגון שלא הצליח לקבל החלטה חד-משמעית בעקבות מבצע אנטבה ב-1976 לקח על עצמו להוביל את ההתנגדות הבין-לאומית לטרור הבין-לאומי ב-2001 - כאשר הנפגעת הייתה ארצות הברית.

מבצע אנטבה היה מבצע הרואי שבו מימשה ישראל את זכותה להגן על אזרחיה תוך מימוש עקרונות ההגנה העצמית המותרים לפי סעיף 51 של אמנת האו"ם. הדיון שנערך באו"ם ביולי 1976 שיקף את הפער בין החוק שנחקק בעידן שבו ריבונות ומלחמה היו ענייני של מדינות לאום - לפני עלייתו של הטרור הבין-לאומי כבעיה חוצת ימים ויבשות. בעוד ישראל ממשיכה להתמודד עם ביקורת על פעולותיה נגד הטרור כיום, מועצת הביטחון והאו"ם מחפשים עדיין אחר הנוסחה שתאפשר ליצור איזון בין הזכות להגנה עצמית, הזכות להגדרה עצמית והחוק ההומניטרי.

הייתה מוגבלת בזמן ובמקום, הסתיימה תוך פחות משעה ומטרתה הבלעדית הייתה לחלץ את האזרחים הישראליים מידי החוטפים. כך, למשל, פיצוץ מטוסי המיג והפגיעה במסלולי ההמראה נעשו כדי למנוע פעולת סיכול מצד החוטפים כלפי המחלצים הישראליים. בהתחשב בכך שב-1976 עדיין לא פותחה מתודת ה-MPT מרתק לראות שתשובתו של הרצוג תואמת את אותן שאלות שפיתחו פרשני החוק הבין-לאומי במהלך השנים. הקורלציה בין הקריטריונים המשפטיים לבין תשובתו התקיפה של הרצוג מעידה על יכולתו של החוק הבין-לאומי להתגמש ולהתפתח כך שיתאים את עצמו מתוך מתודה פרשנית לאיומים החדשים שנוצרו במחצית השנייה של המאה ה-20, ובראשם הטרור הבין-לאומי.

הדיון באו"ם נמשך כארבעה ימים. עמדתה של ארצות הברית הייתה מעניינת במיוחד בעימות. שגריר ארצות הברית באו"ם ויליאם סקרנטון השמיע תמיכה זהירה בפעולה של ישראל מחד גיסא, אולם חזר והדגיש את החשיבות של שמירה על עקרון הריבונות של אוגנדה מאידך גיסא. בדבריו הגדיר השגריר את הפשיטה כ"נסיבות מיוחדות". מעיון בנימוקיו של השגריר האמריקני ניכרת הזהירות שנאלצה ארצות הברית לנקוט כדי שלא לעורר את זעמן של המדינות האפריקניות ומדינות ערב בעידן המלחמה הקרה וחרם הנפט על ישראל.

לאחר ארבעה ימים של דיונים החליטה מועצת הביטחון שלא לדון בהצעה של מדינות אפריקה לגנות את ישראל, ובמקום זאת להצביע על הצעה מרוכבת, שניסחו בריטניה וארצות הברית, שלפיה מועצת הביטחון מגנה חטיפת מטוסים וכל פעולה המאיימת על חיהם של נוסעים ואנשי צוות אזרחיים ואת אובדן החיים במהלך הפעולה, ומאשררת את זכותן של כל המדינות החברות באו"ם לשלמות טריטוריאלית וריבונות בהתאם לאמנת האו"ם ולחוק הבין-לאומי. ההחלטה לא הצליחה לקבל את תשעת הקולות הדרושים לשם קבלתה כהחלטה של

מועצת הביטחון: שש מדינות הצביעו בעד, שתיים נמנעו ושתיים התנגדו. וכך, הדיון במועצת הביטחון של האו"ם ב-14 ביולי 1976 הסתיים בלא כלום. האו"ם לא קיבל החלטה כלשהי בעקבות חטיפת מטוס אייר פראנס ומבצע החילוץ הישראלי באנטבה.

הלחימה בטרור במאה ה-21

כאמור, מגבלות החוק הבין-לאומי ב-1976 נבעו מכך שנוסח בהקשר היסטורי ספציפי בתום מלחמת העולם השנייה. מטרתה של אמנת האו"ם הייתה למנוע מלחמות בעתיד, ואילו השחקנים ב-1945 היו מדינות ריבוניות בלבד. כאשר טרוריסטים החלו לתקוף מדינות ריבוניות לא היה לכך מענה מידי בדיון הבין-לאומי. כשניסו באו"ם לפתח חקיקה מתאימה נתקלו בבעיה אינהרנטית במתן מענה לשאלה מהו טרור. מכיוון שבעולם הפוסט קולוניאלי שלאחר מלחמת העולם השנייה נתפס הטרור כמרכיב בזכותם של עמים להיאבק על הגדרה עצמית ובזכותם לחופש, האו"ם לא יכול היה לקבל הגדרה יחידה שתקבע מהו טרור, שעל בסיסה ניתן לאסור טרור על-פי הדין הבין-לאומי.¹²

ואולם, כאמור, הדין הבין-לאומי והדיונים באו"ם אינם

