

איומים ביטחוניים חדשים, שימוש חד־צדדי בכוח והסדר המשפטי הבין־לאומי

אפנו סופר אודומבו

איומים ביטחוניים חדשים על הקהילה הבין־לאומית הובילו להערכה מחודשת של הסדר המשפטי הבין־לאומי הקיים. אירועי 11 בספטמבר 2001 מסמנים את תחילת עידן הטרור, ובעקבותיו החשש שארגוני טרור יניחו את ידם על נשק להשמדה המונית ואף יעשו בו שימוש. המלחמה נגד הטרור הבין־לאומי והפצת הנשק להשמדה המונית הם סוג חדש של לוחמה, המעמיד את הקהילה הבין־לאומית בפני איומים ייחודיים ואתגרים ביטחוניים שלא הכירה עד כה. הכרזת המלחמה בטרור הכניסה מספר חידושים למסגרת המשפטית הבין־לאומית הקיימת, בין היתר חידושים הנוגעים לחוקים המסדירים את השימוש בכוח בין מדינות. למרות הדוקטרינות הנורמטיביות של *jus ad bellum* ("צדקת המלחמה") הנוגעות ל"הגנה עצמית" ול"צורך" בה, היו מקרים שהאילוצים הפוליטיים, ההומניטריים והאסטרטגיים לא הותירו ברירה למדינות אלא לפעול מחוץ לגבולות החוק.

המאמר מבקש למקם את התנאים העכשוויים לשימוש בכוח בהקשר ההיסטורי והמשפטי שלהם, ולבדוק באיזו מידה הם סוטים מהסדר המשפטי הבין־לאומי הקיים.

מילות מפתח: סדר משפטי בינלאומי; נשק להשמדה המונית; טרור; הגנה עצמית מקדימה; שימוש בכוח.

אפנו סופר אודומבו הינו עמית מחקר במכון הצרפתי לחקר אפריקה, (IFRA-Nigeria) ועוזר למתאם פרויקטים, Nigeria Watch/IFRA-Nigeria, אוניברסיטת איבאדן, ניגריה.

מבוא

הוויכוח סביב הנסיבות המצדיקות את השימוש בכוח על פי החוק הבין-לאומי מלווה מזה זמן רב את הזירה המשפטית והמדינית. הקמת האומות המאוחדות הביאה לשינוי המהותי ביותר שהתחולל במאה העשרים במשפט הבין-לאומי, בשל הוצאתו אל מחוץ לחוק של השימוש בכוח ביחסים בין-לאומיים. האיסור על השימוש בכוח מתבסס על אמנות, ובראשן מגילת האו"ם, לצד אמנות אזוריות, כמו האמנה הצפון אטלנטית (נאט"ו) והאמנה הבין-אמריקאית לסיוע הדדי. תנאי אמנות אלו משמשים כנורמת העל (jus cogens) הבסיסית ביותר במשפט הבין-לאומי העכשווי, הכוללת את הערך העיקרי של הביטחון הקולקטיבי.

בעיות ביטחון חדשות תפסו את המשפט הבין-לאומי העכשווי כשהוא לא מוכן להתמודד אתן. הקהילה הבין-לאומית הייתה עדה בשנים האחרונות לגל של איומי טרור, והבינה את הסכנה הגלומה בייצור ובהפצה של נשק להשמדה המונית. גם טבעו המשתנה של העימות החמוש חשף את הקהילה הבין-לאומית לאתגרי ביטחון חדשים: סכסוכים בין מדינות ואיומים שמציבים "מדינות כושלות" וגורמים לא מדינתיים חמושים התגלו כבעלי השפעה על החוק המסדיר את השימוש בכוח. איומים ביטחוניים חדשים אלה הובילו לתביעה להעריך מחדש את הרלוונטיות של החוק הבין-לאומי הנוכחי. התפיסה בקרב חלק מחברי הקהילה הבין-לאומית היא שהחוקים הבין-לאומיים הקיימים הינם מיושנים באופן חסר תקנה לנוכח איומי הביטחון החדשים, ולכן יש להביא לשינוי רדיקלי בסדרי המשפט הבין-לאומי הקיים.

המאמר הנוכחי בוחן את השימוש בכוח על פי דיני המשפט הבין-לאומי המנהגי ואת והמסגרת המשפטית שהוגדרה בתום מלחמת העולם השנייה במטרה להגן על הקהילה הבין-לאומית מפני איומים על השלום והביטחון הבין-לאומיים. המאמר גם בוחן את היכולת של המסגרת המשפטית הנוכחית לתת מענה לאיומים שמנסחי מגילת האו"ם לא נתנו עליהם את הדעת. במיוחד בוחן המאמר את הרלוונטיות של הסדר המשפטי הבין-לאומי הקיים לנוכח איומים ביטחוניים חדשים, ואת הנטייה הגוברת לאחרונה לפנות לשימוש בכוח באופן חד-צדדי ולא מאושר.

המאמר פותח בסקירת השימוש בכוח על פי החוק הבין-לאומי המנהגי; לאחר מכן הוא בוחן את השימוש בכוח על פי מגילת האו"ם; בחלק השלישי בודק המאמר את הסיכוי לסדר משפטי בין-לאומי חדש לנוכח עולם משתנה; בחלק הרביעי הוא בוחן את טבעו של הסדר המשפטי הבין-לאומי בעולם שלאחר פיגועי 11 בספטמבר 2001; החלק האחרון מוקדש לסיכום.

שימוש מונע בכוח על פי המשפט הבין-לאומי המנהגי

ההתנהלות בעת מלחמה נתונה לפיקוח של קורפוס גדול של חוקים העוסקים במשפט הבין-לאומי ההומניטרי. קורפוס זה של חוקים התפתח במשך מאות שנים, כשהוא נשען על אמנות היסטוריות, ובמיוחד על אמנות האגוז'נבה.¹ בעוד שאמנות האגוז'נבה שויכו במקורן לדיני המלחמה (*jus in bello*), מוקד המשפט הבין-לאומי המנהגי היה בחוקים הקשורים ל"צדקת המלחמה"/חוקיות השימוש בכוח (*jus ad bellum*). החוקים המסדירים את השימוש בכוח, לצד עקרונות הומניטריים בסיסיים נוספים, סיפקו במשך זמן רב את המסגרת לארגון הפורמלי של היחסים הבין-לאומיים הרשמיים ולדוקים בין מדינות.

עד לעידן הנוכחי, המשפט הבין-לאומי המנהגי ראה בזכות לשימוש בכוח ובסמכות לצאת למלחמה תכונה מהותית של מדינות, וכתוצאה מכך זכות השמורה לכל מדינה. ניסח זאת צ'ני הייד (Cheney Hyde), מומחה ידוע במשפט הבין-לאומי: "תמיד נתונה למדינה הסמכות לנסות לתקן עוולות או להשיג יתרון פוליטי או כל יתרון אחר, לא רק באמצעות אכיפת כוחה אלא גם באמצעות פנייה ישירה למלחמה".² בהקשר זה, המשפט הבין-לאומי המנהגי הכיר גם הוא בהגנה עצמית כבסיס מוצדק לשימוש בכוח. לפיכך, הייד ממשיך וטוען כי: "פעולה של הגנה עצמית היא פעולת מגננה המכוונת כלפי התוקף או מי שמתכנן לתקוף. לא ניתן לכנות פעולה כלשהי בשם זה, מבלי שהגורם לה הוא מתקפה או חשש ממתקפה. כל עוד פעולות לשמירת הקיום העצמי שנוקטת מדינה הן פעולות הגנה עצמית בלבד, הן מותרות על פי דין משפט העמים ומוצדקות עקרונית, גם אם אפשר שהן מתנגשות עם... הזכויות של מדינות אחרות".³

המשפט הבין-לאומי המנהגי מכיר למעשה בשימוש בכוח כנגד הצד התוקפן כזכות המתבססת על תנאי ההגנה עצמית, אפילו אם התוקפן טרם תקף בפועל. הזכות המוכרת של מדינה לעשות שימוש בכוח למטרות הגנה עצמית כוללת באופן מסורתי שימוש בכוח כגורם מונע.

התקדים אותו נוהגים לצטט מדינות ומומחים למשפט בין-לאומי לתיאור הגנה עצמית מונעת, הוא ניסוחו של מזכיר המדינה האמריקאי דאז, דניאל ובסטר, בדבר הזכות למתקפה מונעת. ובסטר ניסח זאת על רקע "פרשת קרולין" המפורסמת: במהלך ההתקוממות של 1837 נגד השלטון הבריטי בקנדה הקולוניאלית, התעורר החשד שהספינה "קרולין" נושאת אספקה למורדים בייבי איילנד, שתקפו ספינות בריטיות בצד הקנדי של הנהר. כוחות בריטיים חצו את הגבול לתוך ארצות הברית, לכדו את הספינה, העלו אותה באש ושלחו את שרידיה לעבר מפלי הניאגרה. הממשלה הבריטית טענה שפעלה כהגנה עצמית, מכיוון שארצות הברית לא מנעה מהמורדים מלפעול בשטחה. ארצות הברית מחתה על כך, ובמהלך המגעים

הדיפלומטיים ניסח מזכיר המדינה, דניאל ובסטר, את שני התנאים החיוניים לגיטימיות של שימוש מונע בכוח, בכפוף למשפט הבין-לאומי המנהגי. אחת מהערותיו של דניאל ובסטר הייתה שפלישה לטריטוריה של מדינה אחרת יכולה להיות מוצדקת כאקט של הגנה עצמית רק באותם "מקרים שבהם הצורך באותה הגנה עצמית הוא מיידי, מכריע, ואינו מותיר ברירה וזמן לדיון".⁴ בהערה נוספת ציין ובסטר שהכוח המשמש בנסיבות מעין אלו חייב להיות פרופורציונלי לאיום.⁵ לכן, על פי המשפט הבין-לאומי המנהגי, המגבלות המנהגיות על השימוש בכוח מנע להגנה עצמית הן שהוא חייב להיות נחוץ ומידתי;⁶ כדי שהמעשה יהיה נחוץ, יש להוכיח שכל אמצעי שאינו כוח חמוש (מאמצים דיפלומטיים, סנקציות כלכליות, אמברגו וכדומה) לא יהיה מספיק, או כשהוכח שהוא אינו מספיק.

השימוש בכוח על פי מגילת האו"ם

החוקים הקובעים את השימוש בכוח להגנה עצמית מונעת מוסדרים בכמה אמנות, הסכמים בין-לאומיים ומוסכמות, שבתוכם מגילת האו"ם היא המרכזית ביותר, בהיותה העיקרון המארגן של הסדר המשפטי הבין-לאומי. האיסור על השימוש בכוח הוא עיקרון בסיסי של המשפט הבין-לאומי העכשווי, המעוגן במגילת האו"ם. המגילה יוצרת מערכת של ביטחון קולקטיבי, שבה מועצת הביטחון מוסמכת "לקבוע אם קיים איום כלשהו על השלום, הפרה של השלום או מעשה תוקפנות", וכן "להחליט שיינקטו אמצעים... לשמר את השלום והביטחון בעולם".⁷ המגילה מחייבת את המדינות החברות "להסדיר את המחלוקות הבין-לאומיות ביניהן בדרכי שלום",⁸ וכן "להימנע במהלך היחסים הבין-לאומיים ביניהן מאיום או משימוש בכוח כנגד השלמות הטריטוריאלית או העצמאות הפוליטית של מדינה אחרת, או מכל התנהגות שאינה עולה בקנה אחד עם המטרות של האומות המאוחדות".⁹

מגילת האו"ם הוציאה מבחינה נומינלית מחוץ לחוק את השימוש בכוח ביחסים בין-לאומיים. למרות זאת, היא מכירה בזכותן של מדינות להשתמש בכוח למטרת הגנה עצמית. סעיף 51 במגילת האו"ם קובע כי: "דבר במגילה הנוכחית לא יפגע בזכות הטבעית להגנה עצמית אינדיבידואלית או קולקטיבית, במקרה שמתרחשת התקפה חמושה נגד חברה באומות המאוחדות, עד לנקיטת האמצעים הדרושים מצד מועצת הביטחון לשמירת השלום והביטחון הבין-לאומיים".¹⁰ הזכות המוכרת מכוח סעיף זה ידועה בשם "הזכות הטבעית" של כל מדינה להגנה עצמית. יחד עם זאת, הניסוח של סעיף 51 משקף תפיסה לפיה הפנייה להגנה עצמית נועדה להיות אמצעי זמני, המותר כאמור "עד לנקיטת האמצעים הדרושים מצד מועצת הביטחון לשמירת השלום והביטחון הבין-לאומיים".¹¹ למרבה הצער, תהליך קבלת

ההחלטות הקולקטיבי במועצת הביטחון הפך לחסר יעילות, כתוצאה מהצבעה המונעת על ידי שיקולים אסטרטגיים של החברות הקבועות בה.

זכות הווטו שבידי החברות הקבועות במועצת הביטחון היא אחד הגורמים המרכזיים שהפכו את המועצה למוגבלת למדי בהרשאת השימוש בכוח על פי סעיף 42 במגילה, אף שישנם חריגים לזכות זאת. כך, למשל, החלטה מספר 377 של העצרת הכללית של האו"ם משנת 1950, הידועה גם בשם "מתאחדים למען השלום" ("Uniting for Peace"), מסמיכה את העצרת הכללית לגבש המלצות לחברות האו"ם בדבר אמצעים קולקטיביים, לרבות שימוש בכוח, "היה ומועצת הביטחון, בשל היעדר תמימות דעים בקרב החברות הקבועות, לא תצליח להוציא לפועל את האחריות המרכזית שלה לשמירת השלום והביטחון הבין-לאומיים".¹² פרשנות מילולית של נוסח סעיף 51 של מגילת האו"ם, העוסק בזכות להגנה עצמית, היא שהסעיף אינו מתיר את השימוש בכוח מנע מצד מדינות יחידות או קבוצת מדינות, אלא שומר את הזכות להתיר שימושים כאלה בכוח באופן בלעדי למועצת הביטחון. על פי פרשנות זו, אמצעי הגנה עצמית יהיו לגיטימיים רק לאחר שכבר החלה התקפה חמושה.¹³ פירוש סעיף 51 באופן מילולי, כמוהו כ"להגן על זכותו של התוקפן להיות הראשון שתוקף".¹⁴ חיוב מדינה הניצבת מול פוטנציאל למתקפה רדיולוגית, כימית, ביולוגית או גרעינית "להתיר לתוקפיה לשגר את המתקפה הראשונה ואולי המכרעת בקטלניותה",¹⁵ יהיה בגידה בכוונותיה של מגילת האו"ם. מצב זה מצביע על כך שעמדתה של מגילת האו"ם בנוגע למצב שמגדיר שימוש מוצדק בכוח אינה עדכנית ואינה עולה בקנה אחד עם האיומים החדשים וטכנולוגיות הנשק המודרניות.

הן הפרשנות המילולית והן הפרשנות הנומינלית של סעיף 51 במגילת האו"ם נתונות למעשה במחלוקת. ליבת המחלוקת היא האם המשפט "אם מתרחשת מתקפה חמושה" שולל הגנה עצמית מונעת, כלומר, האם המשפט הבין-לאומי, כפי שהוא בא לידי ביטוי בסעיף 51 של המגילה, מעניק למדינות זכות מקדימה להגנה עצמית? בניסיון להימנע ממחלוקת זו סביב הפרשנות המילולית או הנומינלית, ישנם מומחים הטוענים כי סעיף 51 מכיר בזכות הטבעית של היחיד או הקולקטיב להגנה עצמית, כפי שהתפתחה במשפט הבין-לאומי המנהגי קודם לאימוץ מגילת האו"ם, ושומר עליה כפי שהייתה אז.¹⁶

המשפט הבין-לאומי העכשווי לא הבהיר מעולם בצורה משביעת רצון האם צורה כלשהי של הגנה מקדימה מותרת מכוח סעיף ההגנה העצמית (סעיף 51) של מגילת האו"ם. עם זאת, הן בתיאוריה והן במעשה, ישנה הסכמה כללית שמדינות אינן חייבות להמתין עד שיותקפו לפני שיגיבו בכוח, וזאת במקרים שיש עדות מכרעת למתקפה מתוכננת כזו.¹⁷ עמדה זו זכתה לתמיכתו של אליהו רוט (Root), שר המלחמה האמריקאי (1899–1904), שהגדיר הגנה עצמית כ"זכות של כל מדינה

ריבונית להגן על עצמה באמצעות מניעת מצב עניינים שבו יהיה זה מאוחר מדי עבורה להגן על עצמה".¹⁸ שלא כמו המשפט הבין-לאומי המנהגי, משטר מגילת האו"ם הנוגע למשפט הבין-לאומי הינו מוגבל, בשל היעדר הבהירות שבו בנוגע להגנה עצמית מקדימה.

נקודת תורפה זו יוצרת קושי לציית לסעיפי המגילה, שהוביל בעקבות זאת למקרים של שימוש לא מורשה וחד-צדדי בכוח מצד מדינות שעמדו בפני איומים ביטחוניים חדשים. כך, למשל, הפלישה לעיראק ב־2003 בהובלת ארצות הברית, עשתה שימוש בכוח צבאי ללא מתן אישור מפורש של מועצת הביטחון של האו"ם, ואף על פי כן ארצות הברית ובעלות בריתה הצדיקו את פעולתן והציגו אותה כלגיטימית בשל אי-הציות של עיראק להחלטה 1441 של מועצת הביטחון משנת 2001, אשר קבעה שעיראק ביצעה "הפרה חמורה" של מחויבויותיה להתפרק מנשק.¹⁹ חלק מחברות מועצת הביטחון, כמו סין ורוסיה, "הביעו עמדה נחרצת, שהחלטה זו לא סיפקה הרשאה אוטומטית לשימוש בכוח, וכי זהו תפקידה של המועצה (ולא של מדינות בודדות) להחליט האם עיראק מפרה את תנאי החלטה 1441".²⁰ ואמנם, סעיפי מגילת האו"ם המסדירים את השימוש בכוח ניצבים בפני בעיה של ציות, לנוכח האיומים הביטחוניים המודרניים.

קידמה טכנולוגית ואיומים ביטחוניים בעידן המודרני

המהפכות הטכנולוגיות בתחום הצבאי במהלך חמישים השנים האחרונות שינו מן היסוד את טבעו של העימות החמוש בקצב מהיר מכפי שהמשפט הבין-לאומי העכשווי מצליח להדביק. כניסתם לזירה של נשק להשמדה המונית, טילים בליסטיים, האינטרנט ולוחמת המידע, הפחיתה את הזמן הנחוץ כדי להוציא לפועל מתקפות קטלניות והכפילה בעשרות מונים את עלויותיהן של אסטרטגיות הגנה. לפי ויליאם ברדפורד, פריצות הדרך "בהתפתחות הטכנולוגית, בהפצת נשק להשמדה המונית וכן בהקצנה ביחסים הבין-לאומיים בשל דיפלומטיה של כפייה, הגבירו את היקף האיומים על אוכלוסיות אזרחיות ואת המהירות שבה אויבים יכולים לתקוף, כך שקנה המידה של הספינה 'קרולין' בקביעת איום 'ממשי', כפי שהיה בעידן שקדם לנשק להשמדה המונית, אינו יעיל עוד לריסון מדינות באופן שגם יבטיח את הישרדותן".²¹ במילים אחרות, צמיחתם של איומים שקשה להגדירם והם קטלניים יותר באופיים בעקבות החיבור בין טרור לנשק להשמדה המונית, משנה את ההגבלות הקיימות בחוק הבין-לאומי על המושג איום "ממשי", משום שאיום של מתקפה גרעינית הוא תמיד ממשי.

ההתקדמות הביו-טכנולוגית הפכה את העשרת הגרעין לפשוטה יותר, וישנן כיום רשתות בלתי רשמיות המאפשרות העברת הטכנולוגיה הדרושה להמרת חומרים גרעיניים לנשק להשמדה המונית. כך, למשל, ב־2004 היו דיווחים על

העברה אסורה של טכנולוגיית נשק גרעיני לפקיסטן ולקוריאה הצפונית, ויתכן גם לאיראן וללוב, באמצעות רשת של המדען הפקיסטני עבדול קדיר ח'אן.²² בנוסף לכך, שלא כמו גורמים מדינתיים, ארגונים חמושים לא מדינתיים יכולים להפעיל נשק להשמדה המונית מבלי לחשוש מתגובה גרעינית הרסנית. כך, ביוני 1990 שמה קבוצה של המורדים "הנמרים הטמילים" את ידה על מכלי כלורין ממפעל נייר, ושחררה את הגז במתקן שנמצא בשליטת כוחות הצבא של סרי לנקה.²³ אין ספק, אפוא, שהמשטר הבין-לאומי הנוכחי לפיקוח על השימוש בנשק גרעיני אינו מסוגל להתמודד עם איומים ביטחוניים ביו-טכנולוגיים וגרעיניים מודרניים.

החוק הבין-לאומי והשימוש בכוח בעידן שלאחר פיגועי 11 בספטמבר 2001

התגובה האמריקאית למתקפות הטרור של "אל-קאעידה" על מרכז הסחר העולמי והפנטגון ב-11 בספטמבר 2001 הייתה פנייה לכוח צבאי. ארצות הברית ובעלות בריתה יזמו פעולות צבאיות נגד מחנות האימונים של הטרוריסטים של "אל-קאעידה" ונגד מתקני הצבא של משטר הטליבאן באפגניסטן, כשהן מיישמות את זכותן הטבעית להגנה עצמית אינדיבידואלית וקולקטיבית.²⁴ למרות שהפלישה נתפסה בעולם כלגיטימית וכמתבססת על סעיף ההגנה העצמית במגילת האו"ם, לא התקבלה אף החלטה ספציפית של מועצת הביטחון המאשרת אותה. כתוצאה מכך, יצרה הפלישה תקדים משפטי שיש ביכולתו לערער על תנאי המשפט הבין-לאומי הקיים, המסדיר את השימוש בכוח בין מדינות.

אישים משפטיים בולטים ומומחים למשפט בין-לאומי²⁵ טוענים שהחוק המתאימה לשימוש בכוח עוסק בעיקר ביחסים מדיניים, וכי תחולתו אינה כוללת פעילות של ישויות שאינן מדינה. הבלבול שקיים במגילת האו"ם סביב מעמדם של גורמים לא מדינתיים ואחריותן של המדינות שבתחומן הם שוכנים, נוצל על ידי כמה מדינות כדי ליזום מתקפות צבאיות כנגד מדינות אחרות. הבעיה שנובעת מהתפתחות זו מתרכזת בעיקר בשאלה, האם המשפט הבין-לאומי העכשווי מכיר במתקפה שיוזם ארגון חמוש לא מדינתי כ"מתקפה חמושה" שסעיף 51 חל עליה, וכך מצדיק את השימוש בכוח נגד אותו ארגון ונגד כל מדינה שבה ממוקם הארגון. ראוי לציין שמרבית האמצעים הכוחניים למלחמה בטרור שנקטה ארצות הברית נגד מדינות אחרות לאחר אירועי 11 בספטמבר נתקלו בהתנגדות מועטה באופן משמעותי מצד הקהילה הבין-לאומית. כך, מועצת הביטחון של האו"ם הביעה תמיכה פה אחד בהתערבות הצבאית שהובילה ארצות הברית כנגד משטר הטליבאן באפגניסטן. המועצה שבה ואישרה בהחלטות 1368 ו-1373 משנת 2001²⁶ את הזכות הטבעית של היחיד והקולקטיב להגנה עצמית נגד גורמים לא מדינתיים. אמנם, אין לראות בהיעדר גינוי לארצות הברית הסכמה לדוקטרינה

משפטית שמתירה את השימוש בכוח בנסיבות אלו, אך יש בכך עדות למגמה של סובלנות גוברת שלאחרונה הביאה להכרה בזכותן של מדינות להגנה עצמית נגד ארגונים חמושים לא מדינתיים.

סוגיית השימוש בכוח נשקלת גם בנסיבות שמעבר להגנה עצמית, ומתרחבת למקרים שעד עתה לא נכללו במשטר הקיים בחוק הבין-לאומי להסדרת השימוש בכוח. לדוגמה, ארצות הברית מרחיבה את החוק המסדיר את השימוש בכוח, שלב אחד מעבר לדוקטרינה של הגנה עצמית מונעת. דוקטרינת "המלחמה המונעת" של הנשיא בוש טענה לזכות להגנה עצמית "גם אם נותרה אי-ודאות באשר למועד ולמקום של התקפת האויב".²⁷ במילים אחרות, תומכי הדוקטרינה (במיוחד ארצות הברית) מצדיקים שימוש בכוח שאינו מבוסס בהכרח על איום ממשי במתקפה, אלא כזה המהווה חלק מאסטרטגיה של מניעת סיכון ארוך טווח. זה גם היה פחות או יותר הטיעון שהעלתה ארצות הברית לתקיפת עיראק ב-2003.²⁸

כחלק מהמענה למתקפות של 11 בספטמבר, ארצות הברית דחפה להחלפת הסטנדרטים המיושנים להערכת חוקיותה של ההגנה העצמית בדוקטרינת בוש, המותאמת ליכולות וליעדים של האויבים בעידן הנוכחי. דוקטרינת בוש אותתה שארצות הברית ומדינות אחרות, כמו ישראל, לא ימתינו עוד להתממשות מלאה של האיום, אלא ינקטו פעולה מונעת בעת הצורך כדי להגן על אזרחיהן. דוקטרינת "המלחמה המונעת" של בוש היא "עמדה לוחמנית וטרנספורמטיבית מאד",²⁹ המותחת בברור את גבולות ההגנה העצמית המקדימה.

רעיון שקרוב מאוד ברוחו לדוקטרינת בוש הוא הרעיון של "איום ממשי ומיידי", המשמש בסיס למתקפות המל"טים האמריקאיים. "ספר לבן" סודי של משרד המשפטים האמריקאי מצדיק את חוקיות השימוש של ארצות הברית באמצעי קטלני זה במדינות זרות, נגד אזרח אמריקאי המוגדר כ"מנהיג מבצעי בכיר ב'אל-קאעידה' או בארגון המקושר אליו", כאשר אדם זה מציב "איום ממשי של מתקפה אלימה נגד ארצות הברית", ובמצב שבו לכידתו "אינה אפשרית", ובלבד ששימוש בכוח קטלני מעין זה "יתבצע באופן שעולה בקנה אחד עם עקרונות דיני המלחמה הישימים".³⁰ למרות שלא מדובר במסמך משפטי, "הספר הלבן" מצדיק את סמכות הממשל לפעול שלא במסגרת משפטית להריגת אזרחים המציבים איום ממשי של מתקפה אלימה נגד ארצות הברית.

מבחינה היסטורית, היו מספר מקרים של תוקפנות צבאית במסווה של הגנה עצמית מקדימה, לרבות פלישת יפן למנצ'וריה ב-1931 ופלישת גרמניה לפולין ב-1939. מדינות כמו סין, קוריאה הצפונית, פקיסטן וחברות בליגה הערבית עשויות לטעון לזכות משפטית זו כדי לתקוף את טיוואן, קוריאה הדרומית, הודו וישראל בהתאמה, כשהן מצדיקות את פעולותיהן כהגנה עצמית מקדימה במקום כתוקפנות, וזאת בנימוק של טבעם האלים הגיאו-פוליטי של האזורים בהם

מדובר. לדוגמה, בתגובה לפשיטת טרוריסטים צ'צ'נים על בית ספר בדרום רוסיה בספטמבר 2004, הציגה ממשלת רוסיה טיעון, לפיו השימוש שעשתה בכוח צבאי נגד הטרוריסטים היה כדי לחסל את הטרור באזור.³¹

אירועי הטרור של 11 בספטמבר תרמו ליצירת סדר עולמי חדש, המאופיין בשימוש בלתי מאושר וחד-צדדי בכוח ביחסים בין מדינות, כשהוא "מניע תהליך משמעותי של התרופפות המגבלות החוקיות על השימוש בכוח".³² התמיכה החזקה מצד חברות הקהילה הבין-לאומית בשימוש שעושה ארצות הברית בכוח מחוץ לגבולותיה (למשל, נגד אפגניסטן), בשילוב חששות מוגברים מטרור בין-לאומי, חיזקו את זכותה של מועצת הביטחון של האו"ם להתיר את השימוש בכוח לצורך הגנה אינדיבידואלית או קולקטיבית. למרות ש"הפלישה המקורית לאפגניסטן באוקטובר 2001 בוצעה ללא אישור ספציפי של מועצת הביטחון, הנוסח של החלטות 1368 ו-1373 אפשר לארצות הברית לטעון ללגיטימיות של פעולותיה. זוהי דוגמה ברורה לכך שהמשפט הבין-לאומי משתנה בתגובה לאיומים עכשוויים הניצבים בפני הקהילה הבין-לאומית.

המשפט הבין-לאומי בעולם משתנה: לעבר סדר משפטי חדש

החוקים הקיימים במשפט הבין-לאומי, המסדירים את ההתנהלות במלחמה, נוסחו בזמן שמלחמה הייתה בעיקר נחלתן של מדינות לאום. יתר על כן, מערכת האומות המאוחדות הוקמה כדי לפקח על יחסים בין מדינות, ובכלל זה על "הצהרת מלחמה בין מדינות".³³ אולם המצב הביטחוני הנוכחי בעולם הפך למורכב מבעבר, וכיום יש יותר מדינות וארגונים חמושים לא מדינתיים המסוגלים לגרום לנזק רב-ממדים, מעוניינים לייצר או לרכוש נשק להשמדה המונית, ולכן מאיימים על הביטחון האזורי והגלובלי. נשק כימי, ביולוגי, רדיולוגי וגרעיני, הנמצא בידיהם של ארגוני טרור, או בהישג ידם, יוצר כמה מאיומי הביטחון הגדולים ביותר של העידן המודרני. לכן, הבעיה היא "שבאקלים הביטחוני הנוכחי, הציפיות של האתמול הופכות לחוקים של היום".³⁴

הסביבה הביטחונית המתפתחת מחייבת כללים חדשים להסדרת השימוש בכוח למטרות הגנה עצמית. התפתחויות חדשות בסביבה הבין-לאומית מצריכות ניסוח מחודש של דיני המלחמה ושל כלל המערכת המשפטית הבין-לאומית, באופן שישקף את טבעם המשתנה של האיומים הביטחוניים ויכלול את המציאות העכשווית במסגרת המשפטית הבין-לאומית. המשטר המשפטי הבין-לאומי מאותגר באופן קבוע לנוכח המצבים המשתנים תדיר, והחוק הבין-לאומי מתעדכן בהדרגה כדי להכיל שינויים אלה. ההתפתחויות החדשות כוללות, בין היתר, את עלייתם של ארגוני טרור בין-לאומיים, ריבוי של גורמים לא מדינתיים, כמו קרטלי

סמים, ארגוני מורדים או פיראטים המעורבים בעימותים חמושים, ומספר עולה של "מדינות כושלות", המאיימות על השלום והביטחון בעולם.

גורמים לא מדינתיים והמשפט הבין-לאומי

אין ספק שמערכת האו"ם נוצרה במטרה להסדיר את השימוש בכוח ואת היחסים בין מדינות לאום, ומגילת האו"ם לא מכירה בישויות שאינן מדינות כגורמים בזירה הבין-לאומית. למעשה, מגילת האו"ם מצדיקה הגנה עצמית רק נגד מדינות. כתוצאה מכך, הוגדר היעד – המדינה התוקפנית – והמטרה הייתה ברורה: להדוף את התוקפנות.³⁵ בניגוד לכך, איומים ביטחוניים עכשוויים הם מעורפלים, "משנים את ההגדרה של פגיעויות, איומים וסכנות, ומעניקים נראות אסטרטגית למגוון גורמים לא מדינתיים".³⁶ בסביבה הביטחונית הנוכחית, איומים שבעבר נבעו ממחלוקות בין מדינות, מתעוררים כיום מעימותים בין מדינות, שמאחוריהן גורמים לא מדינתיים הפועלים מחוץ לשטחן.

הטרור נחשב כיום לאחד מהאיומים הביטחוניים הגדולים ביותר על השלום והביטחון בעולם. העובדה שארגוני טרור הם גורמים לא מדינתיים וקשה לשייכם למדינה מסוימת מעלה את הצורך בביסוס דרכים חוקיות במשפט הבין-לאומי לקביעת אחריות המדינה שמתוך שטחה פועלים ארגוני טרור אלה. בהתאם לכך, הדוקטרינה של "אחריות מדינה למעשה עוולה בין-לאומי"³⁷ מספקת הבהרות משפטיות לאחריותן של "מדינות כושלות" ושל גורמים לא מדינתיים על פי החוק הבין-לאומי. חקיקה משנית של החלטות מועצת הביטחון של האו"ם ממלאת חלקית חלל משפטי זה, הודות לקביעתה שניתן להתייחס לטרוריסטים כאל סוכנים של הממשלה המארחת אותם.³⁸ למרות זאת, כללים אלה עדיין מותירים ללא מענה את השאלה האם מלחמה נגד המדינה שמממנת את הטרור היא חוקית מכוח סעיף ההגנה העצמית של מגילת האו"ם.

החלל במגילת האו"ם בנוגע לגורמים לא מדינתיים מתייחס לרוב לגורמים שלא הוקמו על ידי מדינות ואינם נשלטים על ידן בדרך כלשהי. המצב הופך למורכב יותר כאשר גורמים אלה אינם בנויים בדרך המאפשרת כינון יחסים דיפלומטיים.³⁹ גורמים לא מדינתיים, כמו קרטלי סמים, פיראטים או ארגוני טרור, מקדמים מטרות בלתי חוקיות ומציבים איומים ביטחוניים לא רק על הטריטוריה שמתוכה הם פועלים, אלא גם על הקהילה הבין-לאומית הרחבה.⁴⁰ לדוגמה, התפתחויות שהיו לאחרונה בחופי סומליה הביאו להחלטת מועצת הביטחון 1816 משנת 2008,⁴¹ המתארת את הפעילות הפיראטית כאיום על השלום והביטחון העולמיים. למרות שפיראטיות נחשבה עד כה למעשה פלילי בים הפתוח, ההחלטה היא אישור לכך שאיומים מצד גורמים לא מדינתיים יכולים להגיע לסדרי גודל המאיימים על כלל הקהילה הבין-לאומית.

"מדינות סוררות", "מדינות כושלות" והסדר המשפטי הבין-לאומי

התפיסה של "מדינות סוררות" ו"מדינות כושלות" צמחה מתוך עולם המושגים של היחסים הבין-לאומיים. שני המצבים תוגו כאיומים על השלום והביטחון העולמיים, מכיוון שמדינות אלו נתפסות כפגיעות במיוחד לרשתות טרור. קיומן של "מדינות כושלות" מסבך עוד יותר את בעיית הזיהוי והפניית האשמה כלפי אותן מדינות שנותנות חסות לטרור. "מדינות סוררות" ו"מדינות כושלות" מציבות איום גדול על השלום והביטחון העולמיים, שכן הן משמשות קרקע פורייה לארגוני טרור ודומיהם, ויש סבירות גדולה שהן יעניקו חסות ומימון לפעילות טרור נגד מי שלתפיסתן הוא אויב.

החלטה 748 של מועצת הביטחון של האו"ם, משנת 1992, קבעה כי "לכל מדינה יש את החובה להימנע מלהסית, לסייע או להשתתף במעשי טרור כנגד מדינה אחרת, או מלהסכים לפעילות מאורגנת בשטחה המיועדת לביצוע מעשים כאלה, כאשר אותם מעשים מערבים איום או שימוש ממשתי בכוח".⁴² אולם, האם אפשר להטיל על "מדינה כושלת" את האחריות לפעולות של ארגוני טרור בשטחה? במילים אחרות, מהי חובתה של "מדינה כושלת" על פי החוק הבין-לאומי? לדוגמה, האם ניתן על פי החוק הבין-לאומי לתבוע מסומליה, שהיא מדינה אפריקאית כושלת, אחריות על חוסר יכולתה למנוע פעולה של ארגוני טרור המתבצרים באזורים שונים בה ופועלים מהם? האם חוסר יכולתה של ממשלת סומליה לעצור פעולות אלו פירושו הסכמה שלה להן? המגבלות המובנות בתוך המסגרת המשפטית הבין-לאומית ביחס לישויות שאינן מדינות הופכות את מתן התשובה לשאלה זו במסגרת מגילת האו"ם לקשה, אם לא לבלתי אפשרית.

למרות שעקרונות הליבה של האו"ם בדבר אי-התערבות, כיבוד השלמות הטריטוריאלית של המדינות החברות ואיסור על שימוש חד-צדדי בכוח "הם אבן היסוד של הסדר הבין-לאומי",⁴³ לחוק הבין-לאומי יש תנאים נוספים,⁴⁴ המכירים בזכויות ובאחריות של "מדינות כושלות" ושל גורמים לא מדינתיים. המשפט הבין-לאומי ההומניטרי ודיני זכויות האדם מכירים ב"מדינות כושלות" ובגורמים לא מדינתיים כחברים במערכת המשפטית הבין-לאומית, על הזכויות והאחריות הנלוות לכך. הרעיון הקובע שכל הגורמים מחויבים למשפט הבין-לאומי ההומניטרי קיבל אישור של מועצת הביטחון של האו"ם בהתייחסותה לליבריה ולסומליה.⁴⁵ יחד עם זאת, דיני זכויות אדם עשויים להיות מושעים ב"מדינה כושלת", בהיעדר סמכות ממשלתית מוכרת.

על רקע זה ניתן לפקפק אם אפשר להטיל על "מדינה כושלת" את האחריות על הפרת התחייבויותיה הבין-לאומיות בתקופה שבה היא חווה קריסה והתפוררות. לכן, "אחריות המדינה על מעשי עוולה בין-לאומיים" מייחסת לישות לא מדינתית

התנהלות של מדינה טריטוריאלית רק אם ישות זו מיישמת "אלמנטים של סמכות ממשלתית בהיעדר סמכות רשמית, ובנסיבות של מימוש אלמנטים אלה של סמכות".⁴⁶ למרות שהדוקטרינה מספקת הבהרות משפטיות לבעיית הייחוס במקרה של "מדינה כושלת", היא ישימה רק כאשר יש מידה מסוימת של מבנה מדינתי מתפקד וסמכות ממשלתית.

התערבות הומניטרית חד־צדדית או קולקטיבית

חובתן של מדינות להגן על אוכלוסייה אזרחית במדינה אחרת, שבה הממשלה היא מקור לאיום הומניטרי על אזרחיה, מהווה אתגר לריבונות המדינה על פי המשפט הבין־לאומי.⁴⁷ כשמדובר בהתערבות הומניטרית חד־צדדית למטרת סיוע לאוכלוסייה, לנוכח הפרה בוטה של זכויות אדם, נוצר אתגר לא פשוט לריבונות המדינה על פי החוק הבין־לאומי המנהגי. לאור העובדה שהתערבות כזו גוררת לרוב עימותים חמושים בין המדינה המתערבת ובין המדינה שבשטחה מתרחשת ההתערבות, זהו גם אתגר ביטחוני נכבד. דומה שההתערבות הצבאית של נאט"ו בקוסובו ב־1999, מסיבות הומניטריות, סללה את הדרך לבסיס משפטי חדש ועוררה ויכוח סביב הצורך בדוקטרינה הומניטרית חדשה למלחמה. בעקבות זאת, נראה היה שהתבסס העיקרון, לפיו התערבויות צבאיות להשגת יעדים הומניטריים אינן מחייבות אישור מיוחד ממועצת הביטחון של האו"ם.⁴⁸

על פי "הוועדה הבין־לאומית הבלתי תלויה לקוסובו",⁴⁹ ההתערבות הצבאית של נאט"ו הייתה "לא חוקית אבל לגיטימית", מכיוון שהתבצעה ללא אישור ספציפי ממועצת הביטחון, אולם הייתה מוצדקת על בסיס הומניטרי ומתוך הבנה שכל הערוצים הדיפלומטיים מוצו לפני הפעולה. ואף על פי כן, סעיף 2(7) של מגילת האו"ם מציין כי "דבר ממה שנאמר במגילה הנוכחית אין בו כדי להסמיק את האו"ם להתערב בנושאים שבמהותם הם חלק מתחום השיפוט של מדינה כלשהי, או כאלה שמחייבים את המדינות החברות לפעול להסדרתם על פי כללי המגילה הנוכחית"; כלומר, "אף מדינה או ארגון בין־לאומי אחר אינם רשאים לבחון את המתרחש בתוך מדינה אחרת, למעט במקרה של קבלת הסכמה מלאה לכך מצד המדינה הטריטוריאלית".⁵⁰

ההתערבות האחרונה של נאט"ו הייתה בלוב, במטרה להגן על אזרחים מפני הפרות זכויות אדם מצד כוחות הצבא הנאמנים לשליט דאז, מועמר קדאפי. למרות שמועצת הביטחון קיבלה החלטה המאשרת את נקיטת "כל האמצעים הנחוצים להגנה על אזרחים שנתונים לאיום מתקפה",⁵¹ ההתערבות חרגה מהאישור שניתן בהחלטה. חוקיות ההתערבות הצבאית בלוב עדיין מוטלת בספק, משום שנאט"ו יישם את החלטת מועצת הביטחון לא רק לשם הגנה על אזרחים, אלא גם "כדי להצדיק השגת תמיכה כללית במורדים וכדי לתקוף את הנכסים הצבאיים של

ממשלת לוב".⁵² לנוכח המחלוקת סביב ההתערבות הצבאית של נאט"ו בלוב, מתעוררת השאלה אילו נסיבות יצדיקו התערבות חיצונית על פי החוק הבין-לאומי? במילים אחרות, באיזו נקודה הופך השימוש החד-צדדי בכוח למען מטרה הומניטרית לחוקי? מן הסתם, שאלות אלו קשות מאד למענה, בין היתר משום שבנפרד מהחוק הבין-לאומי ומדוקטרינת "האחריות להגן",⁵³ מתפתחים גם אינטרסים כלכליים, פוליטיים ואסטרטגיים כגורמים בעלי משקל להצדקת השימוש בכוח על רקע הומניטרי.

כל הפעולות הצבאיות של העת האחרונה "כופפו או הפרו את דיני המלחמה, כפי שהובנו עד עתה".⁵⁴ איומים ביטחוניים חדשים גרמו למעצמות העולם המובילות לראות בחוק הבין-לאומי גורם משני ביחס להפגנת עוצמתן הצבאית. מטבע הדברים, מדינות הנוטות לפקפק ביכולתו של המשפט הבין-לאומי להסדיר התנהגות בין מדינות או בין גורמים לא מדינתיים, אינן מוטרדות יתר על המידה מהנזק למערכת המשפטית הבין-לאומית. המגמה המצטיירת מהשפעתן המצטברת של התפתחויות אלו היא, שתנאי מגילת האו"ם המסדירים את השימוש בכוח אינם נתפסים עוד כחוק בין-לאומי מחייב,⁵⁵ וכיום קשה לקבוע מתי הדיפלומטיה מוצתה ומתי השימוש בכוח הופך לחיוני.

הערות מסכמות

למרות שהנטייה של מדינות לפנות לשימוש בכוח כצעד מניעתי הייתה קיימת עוד לפני 2001, הנטייה העכשווית של מדינות לפנות לשימוש מקדים בכוח מקורה בעיקר בחשש מהאיומים שמציב הטרור, ומהקטלניות של נשק להשמדה המונית, במיוחד לאור מתקפת הטרור של 11 בספטמבר 2001. האיומים מנשק להשמדה המונית מקושרים לא רק לשינויים בסביבה הבין-לאומית, אלא גם לתהליך הגלובליזציה הכלכלית, שפגע ביעילות המשטרים המסורתיים שלא דגלו בנשק זה. המשפט הבין-לאומי, כפי שהוטמע במגילת האו"ם, טרוד יותר בשימור השלום והביטחון ופחות בכללים החוקיים לשימוש בכוח. התנאים המשפטיים במגילה הנוגעים לשימוש בכוח הינם מעורפלים. לכן, כחלק מהצורך לתת מענה לאיומים החדשים, החוק הבין-לאומי מוצא עצמו פעמים רבות מתוקן על ידי פרקטיקה מדינתית המפרה את המסגרת המשפטית הבין-לאומית הנוכחית. למרות ששינויים אלה עדיין לא קיבלו מעמד של חוק בין-לאומי מחייב, והם עדיין ברמה של פרקטיקה מדינתית אינדיבידואלית, הם מציבים תקדים משפטי שמדינות אחרות צפויות להסתמך עליו בעתיד.

ואכן, הפרות של החוק הבין-לאומי מצד מדינות משמשות כתקדים משפטי, ויש להן יכולת לשנות בצורה עקיפה את החוק, במיוחד כאשר המדינה המפרה זוכה לתמיכה רחבה בפעולותיה. עם זאת, הקהילה הבין-לאומית חייבת לנקוט

משנה זהירות ולהבטיח שגם אם המטרה היא להתמודד עם אתגרי הביטחון החדשים, שינויים אלה לא יטו את הכף יותר מדי לצד השני ולא יהפכו, בסופו של דבר, לגורם שמפר את היציבות במארג העדין של היחסים הבין-לאומיים. למעט לצורך הגנה עצמית נוכח איומים ברורים ומפורשים, או כחלק מהחתימה ליעדים שהוכרו כלגיטימיים בקהילה הבין-לאומית הרחבה, השימוש בכוח מערער לרוב את הביטחון בסדר המשפטי הקיים ומגביר את הטינה כלפיו בקרב המדינות החלשות. ללא רפורמות משמעותיות, שיהיה בהן מבט כולל וגמיש יותר על זכותה של מדינה להגנה עצמית נגד איומי טרור ונשק להשמדה המונית, המשפט הבין-לאומי, שמסדיר את השימוש בכוח, יהפוך לבלתי רלוונטי אל מול האיומים הביטחוניים המתעוררים. גם שינוי הדרגתי של קורפוס דיני המלחמה הנוכחי לא ייתן לכך מענה, מכיוון שכל המבנה המשפטי נתון בסכנת קריסה מִפּוֹבֵד משקלם של האיומים החדשים. בנוסף לכך, ההכרה בסדר משפטי חדש לא תמנע בהכרח עלייה של איומים חדשים על הקהילה הבין-לאומית. זאת ועוד, קשה לחזות את ההשפעה של סדר משפטי חדש על היציבות הבין-לאומית בעתיד. כדי שחוקי הסדר המשפטי החדש יהיו אפקטיביים ומחייבים, עליהם להבנות בתוכם מספיק גמישות עבור המדינות, כך שבעת הצורך יעלה בידן להפעיל כוח מבלי לערער או להרוס את האמינות והלגיטימיות של הסדר המשפטי הבין-לאומי.

הערות

- 1 Tomas Valasek, "New Threats, New Rules: Revisiting the Law of War", *World Policy Journal*, spring 2003, pp. 17-24.
- 2 Charles Cheney Hyde, "International Law Chiefly as Interpreted and Applied by the United States", *Congressional Research Service (CRS)*, Vol. 3, 1945, p. 168.
- 3 Ibid., p. 234.
- 4 John Bassett, "Letter from Secretary of State Daniel Webster to Lord Ashburton of August 6, 1842", *A Digest of International Law*, Vol. 2, 1906, p. 412.
- 5 David Ackerman, "International Law and the Pre-emptive Use of Force against Iraq", *Congressional Research Service (CRS)*, Library of Congress, 2003, p. 2.
- 6 I.C.J. Report, "Legality of the Threat of Use of Nuclear Weapons", *International Court of Justice Reports*, 1996, p. 14, paragraph 41.
- 7 The United Nations, *Charter of the United Nations*, San Francisco, 1945, Article 29.
- 8 שם. סעיף 2 (3).
- 9 שם. סעיף 2 (4).
- 10 שם. סעיף 51.
- 11 שם.
- 12 United Nations, GA/RES 377 (V) A, 1950, <http://www.kentlaw.edu/faculty/bbrown/classes/IntlOrgSp07/CourseDocs/VUnitingforPeaceResolution.pdf>
- 13 I.C.J. Report, "Legality of the Threat of Use of Nuclear Weapons", *International Court of Justice Reports*, 1996, p. 14, paragraph 41.

- Humphrey Waldock, quoted in: Guy B. Roberts, "The Counterproliferation 14
Self-Help Paradigm: A Legal Regime for Enforcing the Norm Prohibiting the
Proliferation of Weapons of Mass Destruction", *Denver Journal of International
Law and Policy*, 27, 1999, p. 483.
- שם, עמ' 513. 15
- Bruno Simma, *The Charter of the United Nations: A Commentary*, Oxford: Oxford 16
University Press, 1994, p. 51.
- Valasek, "New Threats, New Rules", p. 18. 17
- Elihu Root, "The Real Monroe Doctrine", *American Journal of International Law*, 18
Vol. 8, 1914.
- United Nations, UN Doc. S/RES 1441, 2002, 19
<http://www.un.org/depts/unmovic/documents/1441/pdf>
- Justin Morris and Nicholas Wheeler, "The Security Council's Crisis of Legitimacy 20
and the Use of Force", *International Politics*, Vol. 44, 2007, pp. 214-231.
- William Bradford, "The Duty to Defend them: A Natural Law Justification for the 21
Bush Doctrine of Preventive War", *Journal of National Security Law and Policy*,
2003, p. 15.
- Michael Laufer, "A. Q. Khan Nuclear Chronology", *Proliferation Brief*, no. 8, 2005, 22
<http://carnegieendowment.org/2005/09/07/a-q-khan-nuclear-chronology/6jq>
- Jonathan Tucker, "The Future of Chemical Weapons", *The New Atlantis*, Fall 2009/ 23
Winter 2010, pp. 3-29.
- Dan Balz and Bob Woodward, "America's Chaotic Road to War", *The Washington* 24
Post, January 27, 2002.
- Michael Byers, "Terrorism, the Use of Force and International Law after 11 25
September", *International Relations*, Vol. 16, no. 2, 2002, pp. 155-170; Thomas
Franck, "What Happens Now? The United Nations after Iraq", *American Journal
of International Law*, Vol. 97, 2003; Antonio Cassese, "Terrorism is also Disrupting
some Crucial Legal Categories of International Law", *European Journal of
International Law*, Vol. 12, no. 2, 2001, pp. 993-1002; Michael Glennon, "How War
Left the Law Behind", *The New York Times*, November 21, 2002.
- United Nations, UN Doc. S/RES 1368, 1373, 2001, 26
<http://www.un.org/documents/scres.htm>
- Devika Hovell, "Chinks in the Armour: International Law, Terrorism and the Use of 27
Force", *UNSW Law Journal*, Vol. 27, no. 2, 2004, pp. 398-427.
- שם. 28
- Franck, "What Happens Now? 29
- United States, "Lawfulness of a Lethal Operation Directed Against a U.S. Citizen 30
Who Is a Senior Operational Leader of Al-Qa'ida or An Associated Force",
Department of Justice White Paper,
[http://users.polisci.wisc.edu/kmayer/408/020413DOJ White Paper.pdf](http://users.polisci.wisc.edu/kmayer/408/020413DOJ%20White%20Paper.pdf)
- Nicholas Kralev, "Russia Vows Pre-emptive Terror Hits", *The Washington Post*, 31
September 9, 2004.
- Michael Byers, "Terrorism, the Use of Force and International Law after 11 32
September", p. 165.
- Valasek, "New Threats, New Rules", p. 18. 33

- שם, עמ' 19. 34
- Cassese, "Terrorism is also Disrupting some Crucial Legal Categories of International Law". 35
- David Kennedy, "International Symposium on the International Legal Order", *Leiden Journal of International Law*, Vol. 16, 2003, p. 841. 36
- Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, UN Doc. A/56/10, 2001. 37
- Valasek, "New Threats, New Rules", p. 18. 38
- Cherif Bassiouni, "The New Wars and the Crisis of Compliance with the Law of Armed Conflict by Non-State Actors", *Journal of Criminal Law and Criminology*, Vol. 98, 2008, pp. 711-810. 39
- Ian Brownlie, *Principles of Public International Law*, 6th Edition, New York: Oxford University Press, 2003, pp. 713-714. 40
- United Nations, UN Doc. S/RES 1816, 2008, <http://www.un.org/documents/scres.htm> 41
- United Nations, UN Doc. S/RES 748, 1992, <http://www.un.org/documents/scres.htm> 42
- Morris and Wheeler, "The Security Council's Crisis of Legitimacy", p. 222. 43
- United Nations, Universal Declaration of Human Rights, UN Doc. A/819, 1948; 44
- Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, UN Doc. A/56/10, 2001. 45
- United Nations, UN Doc. S/RES 788, 1992 ;United Nations, UN Doc. S/RES 814, 1993. 46
- Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, UN Doc. A/56/10, 2001, article 9. 47
- Bradford, "The Duty to Defend Them"; Anthony Arend, "International Law and Rogue States: The Future of the Charter Framework", *New England Law Review*, 2002. 48
- Valasek, "New Threats, New Rules", p. 21. 49
- Independent International Commission on Kosovo, 2000, <http://www.cfr.org/kosovo/independent-international-commission-kosovo-kosovo-report-executive-summary/p25962>
- Valasek, "New Threats, New Rules", p. 19. 50
- United Nations, UN Doc. S/RES 1973, 2011, <http://www.un.org/News/Press/docs/2011/sc10200.doc.htm> 51
- Ben Smith, Vaughne Miller and Arabella Lang, "Military Interventions: Some Comparisons", *Commons Library Standard Note*, August 29, 2013, <http://www.parliament.uk/briefing-papers/sn06715/military-interventions-comparison> 52
- The Responsibility to Protect*, Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty, 2001, Vol. II. 53
- Valasek, "New Threats, New Rules", p. 18. 54
- Michael Glennon, "Military Action against Terrorists under International Law. The Fog of War: Self-Defence, Inherence, and Incoherence in Article 51 of the United Nations Charter", *Harvard Journal of Law*, Vol. 25, 2002. 55