



ΠΑΝΤΕΙΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ
ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΔΙΕΘΝΩΝ ΚΑΙ ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ
ΕΙΔΙΚΕΥΣΗ: ΔΙΕΘΝΕΣ ΔΙΚΑΙΟ ΚΑΙ ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΕΣ ΣΠΟΥΔΕΣ

ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

**ΘΕΣΗ ΚΑΙ ΡΟΛΟΣ ΤΟΥ ΝΑΤΟ ΣΤΙΣ ΣΥΓΧΡΟΝΕΣ ΠΟΛΥΕΘΝΙΚΕΣ
ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΙΣ ΓΙΑ ΤΗ ΔΙΕΘΝΗ ΕΙΡΗΝΗ ΚΑΙ ΑΣΦΑΛΕΙΑ, ΥΠΟ ΤΑ
ΚΕΦΑΛΑΙΑ VII ΚΑΙ VIII ΤΟΥ ΧΑΡΤΗ ΤΩΝ ΗΝΩΜΕΝΩΝ ΕΘΝΩΝ**

ΕΠΙΜΕΛΕΙΑ ΕΡΓΑΣΙΑΣ: ΣΩΤΗΡΙΑ ΘΕΟΧΑΡΙΔΗ (Α.Μ.: 1211Μ003)

ΑΘΗΝΑ, ΣΕΠΤΕΜΒΡΙΟΣ 2013

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

Εισαγωγή.....	1
---------------	---

Μέρος Ι

Κεφάλαιο 1: Η συνεργασία ΟΗΕ και Διεθνών Περιφερειακών Οργανισμών.....	5
1.1: Γενική προσέγγιση.....	5
1.2.: Η περίπτωση του NATO	7
1.3: Προβληματισμοί.....	9

Κεφάλαιο 2: Συνεργασία NATO-ΟΗΕ: Ειδικά θέματα.....	12
2. 1.: Ο θεσμός της εξουσιοδότησης του Συμβουλίου Ασφαλείας του ΟΗΕ για χρήση βίας και εκτέλεση των αποφάσεων από πολυεθνικές δυνάμεις.....	12
2.2.: Εξουσιοδοτήσεις του ΣΑΗΕ προς το NATO κατά τη γιουγκοσλαβική κρίση..	13
2.3.: Πολυεθνικές επιχειρήσεις και συνεργασία NATO-ΟΗΕ στο πλαίσιο της γιουγκοσλαβικής κρίσης: συντονισμός των δύο διεθνών οργανισμών.....	15
2.4.: Περί ανθρωπιστικής επέμβασης: αναφορά στη γιουγκοσλαβική κρίση.....	18
2.5: Συνθήκη της Ουάσιγκτον 1999 και Συνθήκη της Λισσαβόνας 2010: μετεξέλιξη της Συμμαχίας και ΟΗΕ.....	24

ΜΕΡΟΣ ΙΙ

Κεφάλαιο 3: Εξέλιξη του ρόλου του NATO και πολυεθνικές επιχειρήσεις: γενική προσέγγιση.....	32
3.1: Εισαγωγικές παρατηρήσεις.....	32
3.2: Αλλαγή των απειλών για την ασφάλεια και νέος ρόλος του NATO.....	33
3.3: Ο νέος ρόλος του NATO ως συνέπεια της εξέλιξης της έννοιας της απειλής....	35
3.4: Το νομικό πλαίσιο για τις πολυμερείς δεσμεύσεις του NATO.....	38
3.5: Επέκταση του δικτύου συνεργασίας του NATO και πολυεθνικές επιχειρήσεις..	40
3.6: Οι πολυεθνικές επιχειρήσεις του NATO: ένας γενικός διαχωρισμός.....	42

Κεφάλαιο 4: Πολυεθνικές επιχειρήσεις και νομική βάση.....	47
4.1.: Απαγόρευση χρήσης βίας, άρθρο 2 (4) του Χάρτη του ΟΗΕ και νομική βάση για τις πολυεθνικές επιχειρήσεις του NATO: αναφορά στην περίπτωση του Κοσόβου..	47
4.2.: Άλλες μορφές νομικής βάσης για τη χρήση βίας.....	50
4.3. : Τύπος σύγκρουσης/διαμάχης (conflict) και νομική βάση πολυεθνικής επιχείρησης.....	52
4.4.: Επιχειρήσεις Υποστήριξης της Ειρήνης (Peace Support Operation-PSO) και νομική βάση.....	53
4.5.: Το νομικό πλαίσιο του NATO για τις πολυεθνικές επιχειρήσεις.....	56

ΜΕΡΟΣ ΙΙΙ

Κεφάλαιο 5: Συνεργασία NATO-ΟΗΕ: οι περιπτώσεις της Λιβύης και του Αφγανιστάν.....	62
5.1.: Γενική προσέγγιση.....	62
5.2.: Συνεργασία NATO-ΟΗΕ: Η περίπτωση της Λιβύης.....	64
5.3.: Νέος ρόλος του NATO και ευθύνης προστασίας: επεμβατισμός και νομιμοποίηση στη Λιβύη.....	67
5.4.: Συνεργασία NATO-ΟΗΕ: η περίπτωση του Αφγανιστάν.....	70
5.5.: Διακυβέρνηση και Ανοικοδόμηση: η κοινή διακήρυξη για τη συνεργασία ΟΗΕ-NATO του 2008 στο Αφγανιστάν.....	71
5.6.: Προς μια πιο αποτελεσματική συνεργασία NATO-ΟΗΕ.....	73
Συμπεράσματα.....	77

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η θέση και ο ρόλος του NATO στο παγκόσμιο σύστημα ασφάλειας και η συνεργασία του με τον ΟΗΕ, στο πλαίσιο των πολυεθνικών επιχειρήσεων για τη διεθνή ειρήνη και ασφάλεια, στη βάση των Κεφαλαίων VII και VIII του Χάρτη των Ηνωμένων Εθνών, είναι ένα ζήτημα που αποτελεί αντικείμενο επιστημονικής μελέτης, έρευνας και συζήτησης

Στην παρούσα εργασία γίνεται αρχικά, στο πρώτο μέρος, μια γενική αναφορά στη συνεργασία μεταξύ του ΟΗΕ και των διεθνών περιφερειακών οργανισμών, εν γένει. Ειδικότερα επισημαίνεται η περίπτωση του NATO και η υπαγωγή του στο σύστημα της συλλογικής νόμιμης άμυνας (άρθρο 51), καθώς τίθεται ζήτημα χαρακτηρισμού της Ατλαντικής Συμμαχίας –ιδίως μετά από τον άτυπο «μετασχηματισμό» της με τις επιχειρήσεις «εκτός πεδίου άρθρου 5» -ως περιφερειακού οργανισμού που εντάσσεται, στο Κεφάλαιο XIII και των σχέσεών της με το Συμβούλιο Ασφαλείας.

Στη συνέχεια αναλύεται η έννοια των πολυεθνικών επιχειρήσεων και της συνεργασίας NATO-ΟΗΕ στο πλαίσιο της γιουγκοσλαβικής κρίσης, καθώς και του συντονισμού των δύο διεθνών οργανισμών, με παράλληλη αναφορά στη μετεξέλιξη του NATO από το 1999 (Συνθήκη της Ουάσιγκτον) μέχρι το 2010 (Συνθήκη της Λισσαβόνας). Ακόμη αναδεικνύεται και το κρίσιμο ζήτημα της εξουσιοδότησης, εκ μέρους του Συμβουλίου Ασφαλείας, προς το NATO εν όψει της ανάληψης από το τελευταίο στρατιωτικής δράσης, καθώς και της νομιμότητας της λεγόμενης ανθρωπιστικής επέμβασης (humanitarian intervention) στην περίπτωση του Κοσόβου.

Στο δεύτερο μέρος της παρούσας εργασίας εξετάζεται ο ρόλος του NATO, η διεύρυνσή του και ο επαναπροσδιορισμός του στο διαρκώς μεταβαλλόμενο διεθνές περιβάλλον, με έμφαση στο νομικό πλαίσιο εντός του οποίου δραστηριοποιείται η Συμμαχία. Επιπλέον, γίνεται εκτενής αναφορά στα διάφορα διμερή προγράμματα που υπάρχουν με χώρες για τις οποίες υπάρχει ειδικό ενδιαφέρον εκ μέρους του NATO, καθώς και στην πρακτική εφαρμογή του νέου ρόλου του NATO μέσω των διαφόρων

πολυεθνικών επιχειρήσεων. Ακόμη, επιχειρείται ένας διαχωρισμός των πολυεθνικών επιχειρήσεων της Συμμαχίας, με αφετηρία το Στρατηγικό Δόγμα του 1999, σύμφωνα με το οποίο οι πολυεθνικές επιχειρήσεις κατατάσσονται σε επιχειρήσεις βάσει του άρθρου 5 του Χάρτη της Ουάσιγκτον (επιχειρήσεις αμυντικού τύπου του NATO) και λοιπές επιχειρήσεις.

Στη συνέχεια γίνεται ανάλυση της νομικής βάσης των πολυεθνικών επιχειρήσεων του NATO με ειδικότερη αναφορά στο άρθρο 2 (4) του Χάρτη του ΟΗΕ και στην απαγόρευση χρήσης βίας. Επισημαίνεται ιδιαίτερα ο ρόλος του Συμβουλίου Ασφαλείας του ΟΗΕ, όπως ορίζεται στον Χάρτη του παγκόσμιας εμβέλειας οργανισμού, ως το όργανο που έχει την κύρια ευθύνη για τη διατήρηση της διεθνούς ειρήνης και ασφάλειας. Ακόμη γίνεται, περιγραφή των διαφόρων τύπων επιχειρήσεων, με έμφαση στις επιχειρήσεις για τη διατήρηση της ειρήνης και στις επιχειρήσεις για την επιβολή της ειρήνης που εντάσσονται σύμφωνα με τη Συμμαχία στον ευρύτερο όρο «Επιχειρήσεις Υποστήριξης της Ειρήνης» (Peace Support Operation-PSO).

Στο τελευταίο και τρίτο μέρος της παρούσας εργασίας γίνεται ανάλυση της συνεργασίας NATO-ΟΗΕ στη Λιβύη και στο Αφγανιστάν. Εν προκειμένω εξετάζονται ειδικότερα ζητήματα στο πλαίσιο των επιχειρήσεων αυτών, όπως λ.χ το θέμα της εξουσιοδότησης του Συμβουλίου Ασφαλείας εν όψει στρατιωτικής επέμβασης της Συμμαχίας, καθώς και θέματα συντονισμού των δυο διεθνών οργανισμών. Ως προς την περίπτωση της Λιβύης, επισημαίνεται το ζήτημα της «αλλοίωσης» του περιεχομένου της εξουσιοδότησης του Συμβουλίου Ασφαλείας, κατά την εκτέλεση της επιχείρησης Unified Protector εκ μέρους του NATO, καθώς και ο ιδιαίτερος χαρακτήρας της συγκεκριμένης πολυεθνικής επιχείρησης της Συμμαχίας που βασίστηκε στην εφαρμογή της αρχής της ευθύνης προστασίας (responsibility to protect). Η δε περίπτωση του Αφγανιστάν, αποτελεί την πιο σημαντική ίσως περίπτωση μακροχρόνιας συνεργασίας NATO-ΟΗΕ από το 2001 μέχρι σήμερα, με τη συνύπαρξη της πολυεθνικής δύναμης του NATO (ISAF) και της ειρηνευτικής επιχείρησης των Ηνωμένων Εθνών (UNAMA). Κατά την ανάλυση αυτή, γίνεται αναφορά στην πρώτη επίσημη συμφωνία NATO-ΟΗΕ του 2008 για τη μεταξύ τους συνεργασία η οποία δημιούργησε ποικίλες αντιδράσεις στο εσωτερικό

των δυο οργανισμών, ενώ επισημαίνονται παράλληλα τα προβλήματα της εν λόγω συνεργασίας η οποία δεν υπήρξε ιδιαίτερα επιτυχής. Τέλος, αναφέρονται οι όροι και οι προϋποθέσεις που θα μπορούσαν να οδηγήσουν τους δυο διεθνείς οργανισμούς σε μια πιο αποτελεσματική συνεργασία, με πολλαπλά οφέλη ως προς την αντιμετώπιση διεθνών κρίσεων και ως προς την επίλυση σημαντικών διεθνών προβλημάτων.

ΜΕΡΟΣ Ι

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1^ο

Η ΣΥΝΕΡΓΑΣΙΑ ΟΗΕ ΚΑΙ ΔΙΕΘΝΩΝ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΩΝ ΟΡΓΑΝΙΣΜΩΝ

1.1: Γενική προσέγγιση

Το τέλος του Ψυχρού Πολέμου έφερε στο προσκήνιο την ολοένα αυξανόμενη δράση των διεθνών περιφερειακών οργανισμών, σε συνεργασία με τα Ηνωμένα Έθνη, στο πλαίσιο της διατήρησης της διεθνούς ειρήνης και ασφάλειας.

Η δράση των διεθνών περιφερειακών οργανισμών ρυθμίζεται στον Χάρτη του Οργανισμού Ηνωμένων Εθνών (ΟΗΕ), κατά κύριο λόγο από το κεφάλαιο VIII το οποίο αποτελείται από τα άρθρα 52, 53 και 54. Συγκεκριμένα, το άρθρο 52 παρ.1 προβλέπει ότι «Καμία διάταξη του Χάρτη αυτού δεν αποκλείει την ύπαρξη (περιφερειακών) τοπικών συμφωνιών ή οργανώσεων οι οποίες θα ασχολούνται με ζητήματα που σχετίζονται με τη διατήρηση της διεθνούς ειρήνης και ασφάλειας και που μπορούν να λυθούν με (περιφερειακές) τοπικές ενέργειες, με τον όρο ότι αυτές οι συμφωνίες ή οι οργανώσεις και οι ενέργειές τους θα συμφωνούν με τους Σκοπούς και τις Αρχές των Ηνωμένων Εθνών». Το άρθρο 53 δίνει τη δυνατότητα στο Συμβούλιο Ασφαλείας να χρησιμοποιεί τις (περιφερειακές) τοπικές συμφωνίες ή οργανώσεις για την εφαρμογή εξαναγκαστικών μέτρων, στα οποία δεν επιτρέπεται να προβούν χωρίς εξουσιοδότηση του Συμβουλίου Ασφαλείας. Τέλος, σύμφωνα με το άρθρο 54, οι (περιφερειακές) τοπικές συμφωνίες ή οργανώσεις πρέπει να ενημερώνουν πάντοτε πλήρως το Συμβούλιο Ασφαλείας για τις ενέργειές τους που σχετίζονται με τη διατήρηση της διεθνούς ειρήνης και ασφάλειας.

Ο διευρυμένος ρόλος των διεθνών περιφερειακών οργανισμών στη μεταψυχροπολεμική εποχή και η σχέση τους με τα Ηνωμένα Έθνη (ΗΕ) επισημαίνεται από τον τότε Γενικό Γραμματέα του ΟΗΕ B. Boutros Ghali στην περίφημη έκθεσή του «Agenda for Peace» του 1992¹. Στην έκθεση αυτή, μολονότι δεν ορίστηκε κάποιος συγκεκριμένος καταμερισμός εργασίας μεταξύ ΟΗΕ και

¹ Βλ., «Agenda για την Ειρήνη: Προληπτική Διπλωματία, Αποκατάσταση Ειρήνης, Διατήρηση της Ειρήνης», έγγραφο UN A-47-277,S 24111, 17.06.1992

διεθνών περιφερειακών οργανισμών, επισημαίνεται ότι οι περιφερειακοί οργανισμοί μπορούν να χρησιμοποιηθούν για σκοπούς προληπτικής διπλωματίας, διατήρησης αποκατάστασης και οικοδόμησης της ειρήνης. Το Συμβούλιο Ασφαλείας θα διατηρούσε τον πρωταρχικό ρόλο στη διατήρηση της ειρήνης και ασφάλειας, αλλά η περιφερειακή δράση ως παράγοντας αποκέντρωσης, εκπροσώπησης και συνεργασίας με τον ΟΗΕ θα βοηθούσε το Συμβούλιο Ασφαλείας να ανταπεξέλθει στις αυξανόμενες διεθνείς υποχρεώσεις του.

Πράγματι, μετά το Ψυχρό Πόλεμο υπήρξε σημαντική αύξηση στη συνεργασία μεταξύ του Συμβουλίου Ασφαλείας (ΣΑ) και των περιφερειακών οργανισμών. Οι σχετικές αποφάσεις (resolutions) του ΣΑ είναι ενδεικτικές του μετασχηματισμού της περιφερειακής δράσης συγκριτικά με την επικρατούσα κατάσταση κατά την ψυχροπολεμική περίοδο. Έρευνα για τις σχετικές αποφάσεις του ΣΑ, κατέληξε στο συμπέρασμα ότι από ιδρύσεως του ΟΗΕ και μέχρι το 1988 υπήρχαν μόνο δυο αναφορές στους περιφερειακούς οργανισμούς², το 1989 δεν υπήρχε καμία αναφορά, ενώ το 1990 υπήρχε μόνο μία. Η εικόνα αυτή άλλαξε πλήρως το 1991. Πολλές αποφάσεις του ΣΑ αναφέρθηκαν έκτοτε στους περιφερειακούς οργανισμούς, όπως λ.χ. στις περιπτώσεις της πρώην Γιουγκοσλαβίας, της Δυτικής Σαχάρας, της Ρουάντα, της Μοζαμβίκης, της Αγκόλα, της Σομαλίας, της Αϊτή και της πρώην ΕΣΣΔ³.

Σήμερα, ολοένα και πιο επιτακτικά τίθενται προς εξέταση διάφορα ζητήματα σχετικά με τη δράση των περιφερειακών οργανισμών τα οποία αποκτούν περισσότερο ενδιαφέρον αν αναλογιστούμε ότι, αντίθετα με τις προσδοκίες του ΟΗΕ, οι περιφερειακοί οργανισμοί δεν ενήργησαν πάντα με τρόπο συνεπή προς τις αρχές του Χάρτη⁴. Πάντως τα τυπικά κριτήρια που είχαν διατυπωθεί στο παρελθόν σχετικά με το χαρακτηρισμό μιας οργάνωσης ως περιφερειακής σύμφωνα με το κεφάλαιο

² Christine Gray, *International Law and the Use of Force*, Oxford University Press, 2000, σελ. 202

³ Αυτές οι αποφάσεις κάποιες φορές αναφέρουν ρητά το άρθρο VIII του Χάρτη των ΗΕ ή εκφράζουν την υποστήριξή τους στις περιφερειακές προσπάθειες για τη διευθέτηση μιας σύγκρουσης ή υποστηρίζουν τη συνεργασία ΟΗΕ και περιφερειακών οργανισμών ή ακόμη εγκρίνουν τις περιφερειακές προσπάθειες. Οι περισσότερες δε από αυτές τις αποφάσεις αφορούσαν στην ειρηνική επίλυση μιας διαφοράς. Κάποιες παρότρυναν τους περιφερειακούς οργανισμούς να αναλάβουν τον κύριο ρόλο, άλλες εξουσιοδοτούσαν κοινές αποστολές, ενώ άλλες έδιναν εντολή για χρήση βίας από περιφερειακό οργανισμό.

⁴ Malcolm N. Shaw, *International Law*, Cambridge, Sixth Edition, σελ. 1273

VIII του ΧΗΕ έχουν χάσει πλέον τη σημασία τους. Το κριτήριο που προέχει πλέον για την ένταξη μιας οργάνωσης στο εν λόγω Κεφάλαιο του ΧΗΕ είναι η δυνατότητα της να συμβάλλει αποτελεσματικά στη διατήρηση την αποκατάσταση και την εδραίωση της ειρήνης με τους μηχανισμούς και τις διαδικασίες που διαθέτει.

1.2: Η περίπτωση του NATO

Εν όψει των ανωτέρω τίθενται, διάφορα ερωτήματα σχετικά με το πώς προσδιορίζεται ένας οργανισμός ως περιφερειακός, ποια είναι τα κριτήρια και συγκεκριμένα σε ότι αφορά το NATO, πρόκειται για έναν περιφερειακό οργανισμό και αν ναι υπάγεται στις ρυθμίσεις του Κεφαλαίου VIII⁵;

. Ο Μπούτρος Μπούτρος Γκάλι στην Agenda για την Ειρήνη, δεν ανέφερε το NATO μεταξύ των περιφερειακών οργανισμών, παρά μόνο αφού έγιναν σχετικές διαπραγματεύσεις μεταξύ των μελών του NATO. Ειδικότερα, χαρακτήρισε ως Τοπικές Συμφωνίες ή Οργανώσεις σύμφωνα με το Κεφάλαιο VIII «ενώσεις ή φορείς που έχουν ιδρυθεί με διεθνείς συνθήκες πριν ή μετά την ίδρυση του ΟΗΕ, περιφερειακές οργανώσεις αμοιβαίας ασφάλειας και άμυνας, οργανώσεις γενικότερης περιφερειακής ανάπτυξης ή συνεργασίας σε συγκεκριμένους οικονομικούς τομείς, καθώς και ομάδες που έχουν δημιουργηθεί για να αντιμετωπίσουν ένα συγκεκριμένο και επίκαιρο πολιτικό, οικονομικό και κοινωνικό πρόβλημα»⁶.

Ειδικότερα σε ότι αφορά το NATO και την υπαγωγή του στο σύστημα της συλλογικής νόμιμης άμυνας (άρθρο 51), τίθεται ένα ζήτημα χαρακτηρισμού της Ατλαντικής Συμμαχίας –ιδίως μετά από τον άτυπο «μετασχηματισμό» της με τις επιχειρήσεις «εκτός πεδίου άρθρου 5» ως περιφερειακού οργανισμού που εντάσσεται κατά το γράμμα ή μάλλον κατά το πνεύμα, στο Κεφάλαιο XIII⁷ και των σχέσεων της με το Συμβούλιο Ασφαλείας. Το πλαίσιο των σχέσεων ΗΕ-NATO διαμορφώθηκε

⁵ Η Συμμαχία δεν θεώρησε ποτέ τυπικά ότι είναι «περιφερειακή οργάνωση» υπαγόμενη στο Κεφάλαιο XIII του Χάρτη

⁶ Μπούτρος Μπούτρος Γκάλι, Agenda για την Ειρήνη: Προληπτική Διπλωματία, Αποκατάσταση Ειρήνης, Διατήρηση της Ειρήνης,(1992), (παρ.61, σελ. 39)

⁷ Περράκης Στέλιος, Παγκόσμια Διακυβέρνηση, Διεθνές Δίκαιο & Διεθνείς Σχέσεις στην Αυγή του 21^{ου} Αιώνα, Ελληνική Εταιρεία Διεθνούς Δικαίου και Διεθνών Σχέσεων, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Ακαδ. Έτος 2006-2007, σελ. 42

αρχικά από δυο στοιχεία. Τη διάθεση της συμμαχίας να ενεργεί και να υποστηρίζει ειρηνευτικές επιχειρήσεις⁸, ακόμη και εκτός περιοχής (out of area), υπό την αιγίδα των ΗΕ, συμπεριλαμβανομένης και της δράσης επιβολής της ειρήνης, αλλά και τη βούληση να ενεργεί αυτοτελώς εκτός του πεδίου του Κεφαλαίου XIII.

Το 1999 στην Ουάσιγκτον, το NATO υιοθέτησε ένα νέο τότε Στρατηγικό Δόγμα⁹, προκειμένου να επαναπροσδιορίσει τους στόχους και τις προτεραιότητές του στη νέα αρχιτεκτονική ασφαλείας του 21^{ου} αιώνα, η κυριότερη καινοτομία του οποίου σε σχέση με εκείνο του 1991 ήταν η έναρξη συνεργασίας και διαλόγου με τη Ρωσία. Επιπλέον, τονίζει το στοιχείο της συλλογικής ασφάλειας σε ευρωατλαντικό επίπεδο και προέβλεπε την εμπλοκή του NATO σε τομείς όπως: καταπολέμηση εθνοτικών διενέξεων και περιφερειακής αστάθειας, καταστολή της τρομοκρατίας και του οργανωμένου και πρόληψη εξάπλωσης των όπλων μαζικής καταστροφής. Με το νέο αυτό δόγμα, το NATO μπήκε σε μια διαδικασία μετασχηματισμού.

Υπενθυμίζεται εν προκειμένω ότι η ένοπλη επέμβαση του NATO στο Κόσοβο το 1999, δεν είχε τύχει εξουσιοδότησης του Συμβουλίου Ασφαλείας. Το NATO δικαιολόγησε την επέμβασή του, τονίζοντας ότι η χρήση βίας ήταν απαραίτητη για λόγους «ευθύνης προστασίας» και αποφυγής μιας ανθρωπιστικής τραγωδίας. Επιπλέον, η κρίση στο Αφγανιστάν έχει ιδιαίτερο ενδιαφέρον για τις σχέσεις ΗΕ-NATO, αφού πρόκειται για την πρώτη εκτός ευρωατλαντικής περιοχής αποστολή του NATO¹⁰. Η δε περίπτωση της Λιβύης καταδεικνύει ότι το NATO είναι δυνατόν να λάβει εξουσιοδότηση από το Συμβούλιο Ασφαλείας προκειμένου να επέμβει σε μια χώρα για ανθρωπιστικούς λόγους, ωστόσο τίθεται το ζήτημα της υπέρβασης της εξουσιοδότησης (αλλοίωση της εξουσιοδότησης του Συμβουλίου Ασφαλείας).

⁸ Κατά το δόγμα του NATO, αναφορικά με τις –διαφόρων τύπων- ειρηνευτικές επιχειρήσεις (peace support operations), σε αυτές εμπίπτουν δραστηριότητες πρόληψης συγκρούσεων, ειρηνευτικών αποστολών, εμπέδωσης της ειρήνης, οικοδόμησης της ειρήνης και επιβολής της ειρήνης. Πρβλ. και στην πράξη MC 400/1 του Βορειοατλαντικού Συμβουλίου του NATO που εγκρίθηκε το 1996, βλ.Περράκης Στέλιος, Παγκόσμια Διακυβέρνηση, Διεθνές Δίκαιο & Διεθνείς Σχέσεις στην Αυγή του 21^{ου} Αιώνα, Ελληνική Εταιρεία Διεθνούς Δικαίου και Διεθνών Σχέσεων, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Ακαδ. Έτος 2006-2007, σελ. 43

⁹ Βλ.Νάσκου-Περράκη Π, Το Δίκαιο των Διεθνών Οργανισμών: Η Θεσμική Διάσταση, 5^η Έκδοση, Συμπληρωμένη και Αναθεωρημένη, Αθήνα, Αντ. Ν. Σάκκουλα, 2011, το NATO σελ. 403-426

¹⁰ Εκτός πεδίου, αλλά στην Ευρώπη, ήταν και οι επιχειρήσεις στην πρώην Γιουγκοσλαβία.

Το Στρατηγικό Δόγμα του NATO για το 2010 (Συνθήκη της Λισσαβόνας) αναφέρεται εκ νέου, όπως και στη Συνθήκη της Ουάσιγκτον, στον ΟΗΕ, αναγνωρίζοντας, εν προκειμένω τις αρχές και τους σκοπούς του ΟΗΕ και επιβεβαιώνοντας ότι το Συμβούλιο Ασφαλείας του ΟΗΕ έχει την πρωταρχική ευθύνη στη διατήρηση της διεθνούς ειρήνης και ασφάλειας¹¹ (“the Alliance is firmly committed to the purposes and principles of the Charter of the United Nations” “the primary responsibility of the Security Council of the Security Council for the maintenance of international peace and security”). Ακόμη επιβεβαιώνει ότι το NATO θα εκπληρώσει τα καθήκοντά του “always in accordance with international law”¹². Επισημαίνεται, ωστόσο, ότι το στρατηγικό δόγμα της Λισσαβόνας εξακολουθεί να μην αποδέχεται το NATO ως περιφερειακό οργανισμό όπως αυτός ορίζεται στο Κεφάλαιο VIII του Χάρτη του ΟΗΕ, ούτε αποκλείει την πιθανότητα ανάληψης εκ μέρους του NATO επιθετικής στρατιωτικής δράσης, χωρίς την εξουσιοδότηση του ΟΗΕ.

Όπως συνάγεται με βάση τα ανωτέρω, μέχρι σήμερα τα κράτη μέλη του NATO φοβούνται ότι η υπαγωγή στο Κεφάλαιο VIII του Χάρτη ΟΗΕ θα υπονομεύσει την ελευθερία δράσης της Συμμαχίας, καθώς κάτι τέτοιο θα υποχρέωνε το NATO να «λογοδοτεί» στο Συμβούλιο Ασφαλείας και να το τηρεί πλήρως ενήμερο για τις ενέργειες που θα αναλάμβανε ή που θα εξέταζε να αναλάβει...για τη διατήρηση της διεθνούς ειρήνης και ασφάλειας¹³.

1.3: Προβληματισμοί

Κρίσιμο παραμένει το ζήτημα της εξουσιοδότησης, εκ μέρους του Συμβουλίου Ασφαλείας, προς την περιφερειακή οργάνωση που προτίθεται να προβεί σε εξαναγκαστική ενέργεια¹⁴, συνεπώς η υπαγωγή του NATO στο Κεφάλαιο VIII

¹¹ “the Alliance is firmly committed to the purposes and principles of the Charter of the United Nations”..... the primary responsibility of the Security Council of the Security Council for the maintenance of international peace and security”, NATO Heads of State and Government, “Active Engagement, Modern Defence: Strategic Concept for the Defence and Security of the Members of the North Atlantic Treaty Organization, Λισσαβόνα, 19 Νοεμβρίου 2010, <http://www.nato.int/lisbon2010/strategic-concept-2010-eng.pdf>, παρ.2.

¹² Ibid, παρ.4

¹³ Κεφάλαιο VIII «Τοπικές Συμφωνίες», άρθρο 54, Χάρτη Ηνωμένων Εθνών

¹⁴ Κεφάλαιο VIII «Τοπικές Συμφωνίες», άρθρο 53, Χάρτη Ηνωμένων Εθνών

υποχρεώνει τη Συμμαχία στην αναζήτηση εξουσιοδότησης του Συμβουλίου Ασφαλείας πριν την ανάληψη στρατιωτικής δράσης (κάτι τέτοιο, θα διευκόλυνε τη Ρωσία και την Κίνα να εμποδίσουν την υλοποίηση των αποφάσεων της Συμμαχίας με την προβολή βέτο). Επισημαίνεται ότι προκειμένου να αποφύγει τυχόν αδιέξοδα, η Συμμαχία, στην ιδρυτική της Συνθήκη (άρθρο5) αναφέρεται ρητά στο άρθρο 51 του Χάρτη των Ηνωμένων Εθνών περί «άμυνας». Βάσει του άρθρου 51 του Χάρτη των Ηνωμένων Εθνών¹⁵, το NATO υποχρεούται απλώς να ενημερώνει το Συμβούλιο Ασφαλείας αφού έχει ήδη λάβει τα αναγκαία μέτρα άμυνας. Στην περίπτωση του Κοσόβου, ως γνωστόν το NATO διεξήγαγε τους αεροπορικούς βομβαρδισμούς χωρίς εξουσιοδότηση από το Συμβούλιο Ασφαλείας, τονίζοντας ότι η χρήση βίας ήταν απαραίτητη για λόγους «ευθύνης προστασίας» και αποφυγής μιας ανθρωπιστικής τραγωδίας. Ωστόσο, αναγνωρίζεται σήμερα από τους περισσότερους διεθνολόγους ότι η επέμβαση του NATO ότι η αυτή η επέμβαση του NATO ήταν παράνομη λόγω της μη σχετικής εξουσιοδότησης του Συμβουλίου Ασφαλείας.

Το Συμβούλιο Ασφαλείας, σε κάθε περίπτωση είναι υποχρεωμένο να υπαγάγει -στα θέματα διεθνούς ειρήνης και ασφάλειας- την όποια δράση του NATO στο Κεφάλαιο XIII που διέπει τις σχέσεις ΗΕ-περιφερειακών οργανισμών. Σημειώνεται πάντως ότι οι αποφάσεις του Συμβουλίου Ασφαλείας που περιέχουν εξουσιοδότηση για χρήση βίας σπάνια μνημονεύουν ρητά το Κεφάλαιο VIII του ΧΕ και ακόμη πιο σπάνια αναφέρονται σε συγκεκριμένη περιφερειακή οργάνωση. Είναι αξιοσημείωτο, εξάλλου, ότι η απόφαση 1244 (1999), με την οποία επετράπη η συγκρότηση της KFOR και η ανάπτυξή της στο Κόσοβο, βασίζεται αποκλειστικά και μόνο στο Κεφάλαιο VII του Χάρτη, χωρίς να κάνει ουδεμία αναφορά στο Κεφάλαιο VIII. Επιπλέον το ίδιο το κείμενο της απόφασης δεν μνημονεύει καθόλου το NATO.¹⁶ Οι

¹⁵ «Καμιά διάταξη αυτού του Χάρτη δε θα εμποδίζει το φυσικό δικαίωμα της ατομικής ή συλλογικής νόμιμης άμυνας, σε περίπτωση που ένα Μέλος των Ηνωμένων Εθνών δέχεται ένοπλη επίθεση, ως τη στιγμή που το Συμβούλιο Ασφαλείας θα πάρει τα αναγκαία μέτρα για να διατηρήσει τη διεθνή ειρήνη και ασφάλεια. Τα μέτρα που θα παίρνουν τα Μέλη των Ηνωμένων Εθνών κατά την άσκηση αυτού του δικαιώματος της νόμιμης άμυνας θα ανακοινώνονται αμέσως στο Συμβούλιο Ασφαλείας, και σε καμία περίπτωση δε θα θίγουν την εξουσία και την υποχρέωση που έχει το Συμβούλιο Ασφαλείας, σύμφωνα μί αυτόν το Χάρτη, να αναλαμβάνει οποτεδήποτε τη δράση που κρίνει αναγκαία για τη διατήρηση ή για την αποκατάσταση της διεθνούς ειρήνης και ασφάλειας. »

¹⁶ Η ουσιαστική συμμετοχή του NATO στη διεθνή παρουσία ασφάλειας προβλέπεται στη Δήλωση του Προέδρου της συνάντησης των Υπουργών Εξωτερικών της ομάδας των 8, η οποία προσαρτάται στην απόφαση 1244 (1999), S/Res.1244 (1999) παράρτημα 2, σημείο 4

λόγοι για τους οποίους το Συμβούλιο Ασφαλείας αποφεύγει να αναφερθεί στο ΝΑΤΟ είναι κυρίως πολιτικοί (περαιτέρω ανάλυση κατωτέρω).

Επιπλέον, με αφορμή την επέμβαση του ΝΑΤΟ στο Κόσοβο το 1999 η οποία χαρακτηρίστηκε από τη Συμμαχία ως ανθρωπιστική επέμβαση (προστασία του αλβανικού πληθυσμού από τις σερβικές δυνάμεις) τίθενται διάφορα ερωτήματα με απαρχή κατά πόσο η επέμβαση αυτή, ακόμα και αν ήταν ανθρωπιστική, δικαιολογεί τη χρήση βίας και αν είναι σύμφωνη με το πνεύμα και το γράμμα του Χάρτη των Ηνωμένων Εθνών. Επισημαίνεται εν προκειμένων ότι η έννοια της ανθρωπιστικής επέμβασης έχει αμφισβητηθεί έντονα κατά καιρούς. Βασικό ζητούμενο παραμένει σε κάθε περίπτωση, η προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων να μην είναι πρόσχημα για παράνομες επεμβάσεις στο εσωτερικό των κρατών (περαιτέρω ανάλυση κατωτέρω).

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2^ο

ΣΥΝΕΡΓΑΣΙΑ ΝΑΤΟ-ΟΗΕ: ΕΙΔΙΚΑ ΘΕΜΑΤΑ

2. 1.: Ο θεσμός της εξουσιοδότησης του Συμβουλίου Ασφαλείας του ΟΗΕ για χρήση βίας και εκτέλεση των αποφάσεων από πολυεθνικές δυνάμεις

Η παροχή εξουσιοδότησης στα Κράτη μέλη και σε ορισμένες περιπτώσεις σε περιφερειακές οργανώσεις για λήψη «όλων των απαραίτητων μέτρων», συμπεριλαμβανομένης και της χρήσης βίας, προς επίτευξη συγκεκριμένων στόχων, αποτελεί κομβικό στοιχείο της πρακτικής του Συμβουλίου Ασφαλείας.

Προτού δοθεί εξουσιοδότηση για τη διεξαγωγή επιχειρήσεων από το ΣΑ, πρέπει να έχει προηγηθεί χαρακτηρισμός σύμφωνα με το άρθρο 39¹⁷ (Κεφάλαιο VII υπό τον τίτλο «Ενέργειες σε περίπτωση απειλής εναντίον της Ειρήνης, Διαταράξεως της Ειρήνης και Επιθετικών Πράξεων»). Η απόφαση του Συμβουλίου Ασφαλείας που περιέχει εξουσιοδότηση αποτελεί το νομικό θεμέλιο της επιχείρησης που ακολουθεί.

Ο θεσμός της εξουσιοδότησης στο πλαίσιο του Χάρτη των Ηνωμένων Εθνών έχει ιδιαίτερη σημασία από τη στιγμή που το Συμβούλιο Ασφαλείας δεν είναι σε θέση να αναλάβει το ίδιο στρατιωτική δράση (αρ. 43 του Χάρτη, κεφάλαιο VII), αλλά εξαρτάται από τα Κράτη μέλη και τους περιφερειακούς οργανισμούς. Οι εξουσιοδοτήσεις του Συμβουλίου Ασφαλείας απευθύνονται κατά κανόνα στα Κράτη μέλη, τα οποία καλούνται να δράσουν είτε στο πλαίσιο πολυεθνικών δυνάμεων που συγκροτούνται *ad hoc*, είτε χρησιμοποιώντας τους μηχανισμούς περιφερειακών οργανισμών στους οποίους ανήκουν¹⁸.

¹⁷ Αρ. 39 «Το Συμβούλιο Ασφαλείας θα αποφαινεται αν υπάρχει απειλή για την ειρήνη, διατάραξη της ειρήνης ή επιθετική ενέργεια και θα κάνει συστάσεις ή θα αποφασίζει ποια μέτρα θα λαμβάνονται σύμφωνα με τα Άρθρα 41 και 42, για να διατηρηθεί ή να αποκατασταθεί η διεθνής ειρήνη και ασφάλεια»

¹⁸ Έως σήμερα μόνο ένας περιφερειακός οργανισμός, η ECOWAS, έχει εξουσιοδοτηθεί ευθέως από το Συμβούλιο Ασφαλείας (S/Res.1132 (1997), 8.10.1997, παρ.8 Σιέρα Λεόνε). Ακόμη και στην περίπτωση αυτή το Συμβούλιο δήλωσε ότι δρα με βάση το Κεφάλαιο VII του Χάρτη και αναφέρθηκε στις διατάξεις του Κεφαλαίου VIII κατά τρόπο συμπληρωματικό.

Αποτελεί πάγια πρακτική του Συμβουλίου Ασφαλείας να μην αναφέρεται ρητά στο στον αρμόδιο οργανισμό τον οποίο υπαινίσσεται (Κεφάλαιο VIII). Αυτό ισχύει ειδικότερα ως προς το NATO.

Σε ότι αφορά την εκτέλεση των αποφάσεων από του Συμβουλίου Ασφαλείας από ad hoc πολυεθνικές δυνάμεις παρατηρούμε ότι ως ad hoc πολυεθνικές δυνάμεις νοούνται στρατιωτικές δυνάμεις περισσότερων Κρατών, οι οποίες υπάγονται σε ενιαία στρατιωτική διοίκηση, λειτουργούν έξω από το πλαίσιο των στρατιωτικών δομών ενός περιφερειακού οργανισμού, συγκροτούνται για να εκτελέσουν συγκεκριμένη απόφαση του Συμβουλίου Ασφαλείας και παύουν να υφίστανται μετά το τέλος των επιχειρήσεων. **Η IFOR, SFOR, και η KFOR είναι και αυτές πολυεθνικές δυνάμεις, υπό την έννοια ότι δεν περιορίζονται στους κόλπους του NATO, δεν είναι αμιγώς νατοϊκές, αλλά συγκροτούνται με τη συμμετοχή περισσότερων Κρατών μη μελών της Ατλαντικής Συμμαχίας.**

2.2.: Εξουσιοδοτήσεις του ΣΑΗΕ προς το NATO κατά τη Γιουγκοσλαβική κρίση

Υπάρχουν αρκετοί λόγοι, πολιτικοί αλλά και νομικοί, για τους οποίους το NATO δεν αναφέρεται ρητά ως φορέας εκτέλεσης των εξουσιοδοτήσεων του Συμβουλίου Ασφαλείας (πχ κατά τη Γιουγκοσλαβική κρίση).

Ένας βασικός λόγος είναι το ζήτημα της νομικής φύσης της Συμμαχίας. Όπως έχουμε ήδη αναφέρει εάν οι σχετικές αποφάσεις του Συμβουλίου Ασφαλείας συσχετίζαν ευθέως το Κεφάλαιο VIII με το NATO και τη δράση του, τότε δεν θα υπήρχε καμία αμφιβολία γύρω από το χαρακτηρισμό της Συμμαχίας ως «περιφερειακής οργάνωσης» κατά την έννοια του άρθρου 52 του Χάρτη. Ωστόσο μια τέτοια εξέλιξη ενδεχομένως να είχε συνέπειες ως προς το θέμα του προσδιορισμού του νομικού χαρακτήρα του NATO ως αμυντικής συμφωνίας ή ως περιφερειακής οργάνωσης¹⁹. Σήμερα πάντως αρκετές αμυντικές συμφωνίες, μεταξύ των οποίων η

¹⁹ Σχετικά με τη νομική φύση του NATO βλ. ιδίως H. Kelsen, “Is the North Atlantic Treaty a Regional Agreement” 45 AJIL (1951), σελ. 162-166, E.N. van Kleffens, “Regionalism and Political Pacts, with Special Reference to the North Atlantic Treaty” 43 AJIL (1949), σελ. 666-678. Βλ. επίσης τις

ιδρυτική συνθήκη του NATO, φαίνεται να διεκδικούν την υπαγωγή τους, τόσο στο Κεφάλαιο VIII –στο μέτρο που τόνιζαν επανειλημμένα τον «περιφερειακό» τους χαρακτήρα-, όσο και στο άρθρο 51 του Χάρτη περί νόμιμης άμυνας, στο οποίο και αναφέρονταν ρητά²⁰, υποστηρίζοντας τη διττή νομική φύση τους δηλ. τόσο τον αμυντικό, όσο και τον «περιφερειακό» τους χαρακτήρα. Ως προς το NATO, η προσέγγιση αυτή προκύπτει και από το Στρατηγικό Δόγμα της Συνθήκης της Ουάσιγκτον (1999) (βλ. αναλυτικότερα κατωτέρω).

Στη διάρκεια της γιουγκοσλαβικής κρίσης, το Συμβούλιο Ασφαλείας απέφυγε συστηματικά να λάβει θέση γύρω από το ζήτημα της νομικής φύσης του NATO, αφενός, λόγω της σύνθεσης του Συμβουλίου και αφετέρου λόγω των πολιτικών δεδομένων του πρόσφατου παρελθόντος. Πιο αναλυτικά: Η τακτική αυτή εκ μέρους του Συμβουλίου Ασφαλείας έδωσε τη δυνατότητα στον ΟΗΕ να παρακάμψει ακόμη ένα κρίσιμο νομικό ζήτημα δηλ. κατά πόσον είναι δυνατόν, με βάση το Κεφάλαιο VIII του Χάρτη, να εξουσιοδοτηθεί μια «περιφερειακή οργάνωση» να παρέμβει στο έδαφος τρίτου Κράτους, μη μέλους της. Σημειώνεται ότι τα μέτρα εξαναγκασμού του άρ- 53 (Κεφάλαιο VIII), λειτουργούν κατ' αρχήν για την αποκατάσταση της ειρήνης στο εσωτερικό της γεωγραφικής περιοχής μέσα στην οποία δραστηριοποιείται η οργάνωση²¹. Θα μπορούσε βέβαια να υποστηριχθεί ότι η Γιουγκοσλαβία εντάσσεται στην ευρύτερη γεωγραφική περιφέρεια στην οποία δραστηριοποιείται το NATO και ότι, κατά συνέπεια, η δημιουργία προσφυγικών ρευμάτων από την κρίση θα μπορούσε να επηρεάσει τα κράτη μέλη της Συμμαχίας²².

Ακόμη ένα θέμα που προκύπτει σε σχέση με την απευθείας εξουσιοδότηση του NATO από το Συμβούλιο Ασφαλείας είναι το κατά πόσον η Συμμαχία μπορεί να προβεί σε στρατιωτικές επιχειρήσεις έξω από τα χωρικά όρια εφαρμογής της εν λόγω

αντιτιθέμενες απόψεις των σχολιαστών των άρθρων 52 και 53 του Χάρτη –W. Hummer/M. Schweitzer και G. Ress αντίστοιχα – στο B. Simma (διεύθυνση έκδοσης), The charter of the United Nations, a commentary σελ. 690-691 και 730.

²⁰ Πχ το άρθρο 5 της Συνθήκης του NATO, 4.4.1949, RTNU, τ.34, σελ. 243 επ.,πρβλ. τη Συνθήκη του Rio de Janeiro (2.9.1947, RTNU, τ.19, σελ. 51 επ., βλ. ιδίως το άρθρο 4, το οποίο έγινε άρθρο 5 μετά την υπογραφή του τροποποιητικού Πρωτοκόλλου των Παρισίων, 23.10.1954, όπ. Π., τ. 211, σελ.342 επ.) τη Συνθήκη άμυνας και οικονομικής συνεργασίας μεταξύ των κρατών του Αραβικού Συνδέσμου (13.4.1950, 49 AJIL (1955), suppl., σελ. 51 επ., βλ. ιδίως το άρθρο 2) και το Σύμφωνο της Βαρσοβίας (14.5.1955, RTNU, τ. 219, σελ. 25 επ., ιδίως το άρθρο 4)

²¹ Βλ. Σισιλιάνος Λίνος-Αλέξανδρος «Η εξουσιοδότηση του Συμβουλίου Ασφαλείας του ΟΗΕ για χρήση βίας»Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, 2003, σελ. 290

²² “The Alliance’ s Strategic Concept”, παρ.6

Συνθήκης («out of area operations») με αφορμή τον βομβαρδισμό από αέρος της Βοσνίας το 1994.

Τέλος, επισημαίνεται ότι η έλλειψη ρητής αναφοράς στο NATO διευκόλυνε πολύ και τη συμμετοχή Κρατών μη μελών του NATO στην IFOR, την SFOR και την KFOR. Είναι προφανές ότι εάν οι σχετικές εξουσιοδοτήσεις του Συμβουλίου Ασφαλείας είχαν δοθεί ευθέως στο ίδιο το NATO, στο πλαίσιο του Κεφαλαίου VIII, η συμμετοχή Κρατών μη μελών της Συμμαχίας στις παραπάνω πολυεθνικές δυνάμεις θα ήταν προβληματική.

2.3.: Πολυεθνικές επιχειρήσεις και συνεργασία NATO-OHE στο πλαίσιο της Γιουγκοσλαβικής κρίσης: συντονισμός των δύο διεθνών οργανισμών

Οι λόγοι που υπαγορεύουν τη συγκρότηση πολυεθνικών δυνάμεων καθορίζουν σε μεγάλο βαθμό τη φύση και το επίπεδο συντονισμού μεταξύ αυτών και των Ηνωμένων Εθνών κατά την εκτέλεση των κατ' εξουσιοδότηση επιχειρήσεων. Όταν η αντιμετώπιση μιας κρίσης ξεπερνάει τις δυνατότητες του ΟΗΕ, οπότε οι πολυεθνικές δυνάμεις καλούνται ουσιαστικά να τον υποκαταστήσουν, ο βαθμός αυτού του συντονισμού είναι εξαιρετικά περιορισμένος (στις περιπτώσεις όπου οι πολυεθνικές δυνάμεις παρεμβαίνουν στην κρίσιμη φάση των γεγονότων, προετοιμάζοντας το έδαφος για την ανάπτυξη ειρηνευτικών δυνάμεων του ΟΗΕ, η συνεργασία των μεν με τις δε είναι εκ των πραγμάτων πιο προωθημένη). Ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζουν επίσης οι περιπτώσεις εκείνες όπου πολυεθνικές και ειρηνευτικές δυνάμεις του ΟΗΕ συνυπάρχουν επί του πεδίου.

Ειδικότερα:

A) Ο ρόλος του ΟΗΕ: ανάγκη ενδυνάμωσης του ρόλου του

Οι περιπτώσεις που εντάσσονται στην πρώτη από τις παραπάνω κατηγορίες είναι λίγες. Ωστόσο, ο συντονισμός της IFOR και της SFOR με τα Ηνωμένα Έθνη κατά την εφαρμογή της Συμφωνίας του Dayton προϋπέθετε επιχειρήσεις μεγάλης

εμβέλειας, που ξεπερνούσαν τις δυνατότητες του ΟΗΕ, δημιουργώντας την ανάγκη υποκατάστασης του τελευταίου από πολυεθνικές δυνάμεις υπό νατοϊκή διοίκηση.

Πάντως, είναι γεγονός ότι η εφαρμογή της Συμφωνίας του Dayton ήταν πολύπλοκη διαδικασία που προϋπέθετε σύμπραξη πολυεθνικών δυνάμεων με άλλους φορείς, όπως για παράδειγμα με τη Διεθνή αστυνομική ομάδα της Αποστολής των Ηνωμένων Εθνών στη Βοσνία-Ερζεγοβίνη (MINUBH) που συστάθηκε σύμφωνα με το Παράρτημα 11 της Συμφωνίας του Dayton και είχε ως εντολή να βοηθήσει στην αναδιοργάνωση των σωμάτων ασφαλείας²³. Σε κάθε περίπτωση το NATO υποκατέστησε σε μεγάλο βαθμό τα Ηνωμένα Έθνη μετά την υπογραφή της Συμφωνίας του Dayton, όπως προκύπτει εξ' άλλου από το άρθρο XII του Παραρτήματος 1-A που αφορά τις «στρατιωτικές όψεις για την αποκατάσταση της ειρήνης», σύμφωνα με το οποίο «ο Διοικητής της IFOR είχε επί του πεδίου, τον τελευταίο λόγο (autorite finale) ως προς την ερμηνεία της παρούσας Συμφωνίας» σε σχέση προς τις στρατιωτικές επιχειρήσεις που προέβλεπε το εν λόγω Παράρτημα²⁴.

Υπενθυμίζεται ότι λόγω της μη σύναψης των συμφωνιών του άρθρου 43 του Χάρτη, ο ΟΗΕ δεν μπορεί να αναλάβει στρατιωτικές δραστηριότητες, με αποτέλεσμα να υπάρχει κενό του συστήματος συλλογικής ασφάλειας το οποίο καλύπτεται με τις πολυεθνικές δυνάμεις. Ο συντονισμός των πολυεθνικών δυνάμεων στις περιπτώσεις αυτές με τον ΟΗΕ είναι εκ των πραγμάτων εάν όχι ανύπαρκτος, τουλάχιστον χαλαρός. Εξάλλου, οι αποφάσεις του Συμβουλίου Ασφαλείας, εκτός από την υποχρέωση υποβολής εκθέσεων, αποφεύγουν, κατά κανόνα, να αναφέρονται σε υποχρέωση συνεργασίας και συντονισμού των πολυεθνικών δυνάμεων με τον Γενικό Γραμματέα ή με άλλα όργανα των Ηνωμένων Εθνών.

Β) Η συνύπαρξη πολυεθνικών δυνάμεων και ειρηνευτικών δυνάμεων του ΟΗΕ κατά τη Γιουγκοσλαβική κρίση

²³ Βλ. S/Res.1035 (1995), 21.12.1995, S/Res.1088 (1996), 12.12.1996, παρ. 28. Η εντολή της MINUBH παρατάθηκε για τελευταία φορά έως τις 3 Ιουλίου 2002 (S/Res1420 (2002), 30.6.2002), οπότε και ξεκίνησε η διαδικασία εκκαθάρισής της.

²⁴ Βλ. Σισιλιάνος Λίνος-Αλέξανδρος «Η εξουσιοδότηση του Συμβουλίου Ασφαλείας του ΟΗΕ για χρήση βίας» Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, 2003, σελ. 298

Ο συντονισμός των Ηνωμένων Εθνών με τις πολυεθνικές δυνάμεις κατά την εκτέλεση των κατ' εξουσιοδότηση επιχειρήσεων είχε ιδιαίτερο κατά τη Γιουγκοσλαβική κρίση (1992-1995). Τα μέτρα τα οποία θα ετίθεντο σε εφαρμογή βασίζονταν στο Κεφάλαιο VII, αλλά και το Κεφάλαιο VI. Τότε, όλες οι αποφάσεις του Συμβουλίου Ασφαλείας υπογράμμιζαν την ανάγκη συντονισμού μεταξύ των Κρατών και των εμπλεκόμενων περιφερειακών οργανώσεων αφ' ενός, και του Γενικού Γραμματέα των Ηνωμένων Εθνών αφ' ετέρου, αλλά σε διαφορετικά, κάθε φορά, επίπεδα.

Αναφέρεται χαρακτηριστικά η απόφαση 816 (1993), η οποία αποτέλεσε τη νομική βάση της επιχείρησης Deny Flight, βάσει της οποίας τα ενδιαφερόμενα Κράτη μέλη έπρεπε να δράσουν «σε στενό συντονισμό με τον Γενικό Γραμματέα και την UNPROFOR»²⁵. Ωστόσο, τη στιγμή που ο τότε διοικητής των κυανοκράνων στη Βοσνία, δήλωνε ότι «ούτε μια βόμβα του NATO δεν θα ριφθεί χωρίς τη διαταγή του», το NATO κατέρριψε (28 Φεβρουαρίου 1994) , 4 γιουγκοσλαβικά αεροσκάφη στη Βοσνία, χωρίς άδεια της UNPROFOR ή του Γενικού Γραμματέα. Το περιστατικό αυτό παραπάνω καταδεικνύει ότι σε τέτοιου είδους περιστάσεις, η εκτίμηση της αναγκαιότητας και της αναλογικότητας συγκεκριμένης αντίδρασης μπορεί να γίνεται μονομερώς. Η ανάγκη συντονισμού αφορά κυρίως τον όλο σχεδιασμό της επιχείρησης και πάνω απ' όλα την εκπόνηση κανόνων εμπλοκής.

Ειδική περίπτωση συνύπαρξης πολυεθνικών δυνάμεων και ειρηνευτικών επιχειρήσεων του ΟΗΕ ήταν η περίπτωση του Κοσόβου²⁶. Η ιδιομορφία της υπόθεσης αυτής δεν αφορά μόνο στις συνθήκες κάτω από τις οποίες παρενέβησαν τα Ηνωμένα Έθνη, αλλά και στο γεγονός ότι η απόφαση 1244 (1999) του Συμβουλίου Ασφαλείας επέτρεψε την ταυτόχρονη συγκρότηση μιας ειρηνευτικής δύναμης του ΟΗΕ, της UNMIK και μιας πολυεθνικής δύναμης, της KFOR²⁷. Πράγματι, η εν λόγω απόφαση προέβλεπε ότι η UNMIK θα είχε ευρύτατες αρμοδιότητες πολιτικής

²⁵ Βλ. S/Res.816 (1993), παρ. 4

²⁶ Συνύπαρξη πολυεθνικής δύναμης και ειρηνευτικής επιχείρησης των Ηνωμένων Εθνών υφίσταται και στο Αφγανιστάν με βάση τη Συμφωνία της Βόννης της 5^{ης} Δεκεμβρίου 2001²⁶ και τις μετέπειτα αποφάσεις του Συμβουλίου Ασφαλείας (βλ. πιο αναλυτικά κατωτέρω).

²⁷ Στις υπόλοιπες περιπτώσεις συνύπαρξης πολυεθνικών δυνάμεων και ειρηνευτικών δυνάμεων του ΟΗΕ, η συγκρότηση των εν λόγω δυνάμεων αποτέλεσε αντικείμενο διαδοχικών αποφάσεων, πχ στην υπόθεση της πρώην Γιουγκοσλαβίας η απόφαση για συγκρότηση της UNPROFOR προηγήθηκε των εξουσιοδοτήσεων σε πολυεθνικές δυνάμεις.

διοίκησης, υποκαθιστώντας ουσιαστικά το φερόμενο ως «κυρίαρχο» Κράτος, επιβλέποντας την ανάπτυξη προσωρινών θεσμών αυτοδιοίκησης, ενώ η KFOR θα είχε αστυνομικά και στρατιωτικά καθήκοντα.

Στην απόφαση 1244 (1999), οριζόταν ότι η KFOR είχε αρμοδιότητα να εξασφαλίσει ένα «ασφαλές περιβάλλον» για την επιστροφή των προσφύγων και των εκτοπισμένων, την ομαλή λειτουργία της διεθνούς πολιτικής παρουσίας, την εγκατάσταση μεταβατικής διοίκησης και τη διανομή ανθρωπιστικής βοήθειας²⁸. Η KFOR επίσης έπρεπε να εγγυηθεί την προστασία και την ελευθερία διακίνησης της UNMIK και όλου του προσωπικού των διεθνών οργανισμών που δραστηριοποιούνται στην περιοχή²⁹. Η UNMIK ήταν αρμόδια για να εκπαιδεύσει τις τοπικές αστυνομικές δυνάμεις, στις οποίες και θα επρόκειτο εκχωρήσει σταδιακά, με τη σειρά της, τις αρμοδιότητες αυτές³⁰.

Σημειώνεται ωστόσο ότι το κείμενο του 1999 υιοθετήθηκε κατά την περίοδο της επέμβασης του NATO στο Κόσοβο, δηλ. όταν η Συμμαχία δρούσε χωρίς εξουσιοδότηση του Συμβουλίου Ασφαλείας. Εξετάζοντας τα στάδια της Γιουγκοσλαβικής κρίσης, συμπεραίνουμε ότι το NATO αρχικά (1992-1995) κατά την εκτέλεση των επιχειρήσεων ήταν σε συντονισμό με τον Γενικό Γραμματέα των Ηνωμένων Εθνών, στη συνέχεια, μετά τη Συμφωνία του Dayton –διοικούσε την IFOR και την SFOR με εξουσιοδότηση του Συμβουλίου Ασφαλείας μεν, αλλά χωρίς ουσιαστικό συντονισμό με τον ΟΗΕ-, ενώ έδρασε “ανεξάρτητα” στο Κόσοβο, ανοίγοντας πλέον το ζήτημα του συντονισμού με τον ΟΗΕ.

2.4.: Περί ανθρωπιστικής επέμβασης (αναφορά στη Γιουγκοσλαβική κρίση)

Η ανθρωπιστική επέμβαση μπορεί να οριστεί ως «απειλή ή χρήση βίας διαμέσου κρατικών συνόρων από ένα κράτος ή ομάδα κρατών με σκοπό την πρόληψη

²⁸ S/Res.1244 (1999), παρ. 9. Ειδικότερα ως προς την επιστροφή των προσφύγων, η KFOR συνεργάστηκε στενά με την Υπατη Αρμοστεία των Ηνωμένων Εθνών για τους πρόσφυγες (UNHCR), αλλά και με το Διεθνή Οργανισμό Μετανάστευσης (IOM), οργανώνοντας τον επαναπατρισμό αλβανοφώνων Κοσοβάρων από βαλκανικές και άλλες χώρες και την εγκατάστασή τους στο Κοσσυφοπέδιο.

²⁹ S/Res.1244 (1999), παρ. 9

³⁰ S/Res.1244 (1999), παρ. 11

ή τον τερματισμό εκτεταμένων και σοβαρών παραβιάσεων των θεμελιωδών ανθρωπίνων δικαιωμάτων ατόμων άλλων από τους υπηκόους του επεμβαίνοντος κράτους, χωρίς την έγκριση του κράτους στην επικράτεια του οποίου ασκείται βία»³¹.

Η ανθρωπιστική επέμβαση μπορεί να λάβει διάφορες μορφές επέμβασης πχ. διακοπή των διπλωματικών σχέσεων, οικονομικός αποκλεισμός. Ωστόσο, συνήθως γίνεται με στρατιωτικά μέσα³².

Το ζήτημα της επέμβασης πρέπει να εξεταστεί σε σχέση με δύο θεμελιώδεις αρχές του διεθνούς δικαίου, την αρχή της μη επέμβασης στην εσωτερική δικαιοδοσία των κρατών αρ.2 (7) ΧΗΕ και την αρχή της αποχής από τη χρήση βίας στις διεθνείς σχέσεις αρ.2 (4) ΧΗΕ και δεύτερον σε σχέση με την αντίστοιχη πρακτική του Συμβουλίου Ασφαλείας του Οργανισμού Ηνωμένων Εθνών. Επισημαίνεται ότι στον ΧΗΕ δεν γίνεται καμία αναφορά σε δικαίωμα ανθρωπιστικής επεμβάσεως ως εξαίρεση από την αρχή της μη επέμβασης στην εσωτερική δικαιοδοσία των κρατών, ενώ δεν υπάρχει επίσης καμία αναφορά στην ανθρωπιστική επέμβαση ως εξαίρεσης στον κανόνα περί αποχής από τη χρήση βίας. Είναι γεγονός ότι μεγάλη αντιγνωμία εξακολουθεί να υπάρχει ως προς τη νομιμότητα της λεγόμενης ανθρωπιστικής επέμβασης (humanitarian intervention) και του δικαιώματος της ένοπλης προστασίας (right to protect)³³.

Ειδικότερα:

Σύμφωνα με το αρ.2 (7) του ΧΗΕ «Καμιά διάταξη αυτού του Χάρτη δε θα δίνει στα Ηνωμένα Έθνη το δικαίωμα να επεμβαίνουν σε ζητήματα που ανήκουν ουσιαστικά στην εσωτερική δικαιοδοσία οποιουδήποτε κράτους και δε θα αναγκάζει τα Μέλη να υποβάλλουν τέτοια θέματα για ρύθμιση σύμφωνα με τους όρους αυτού του Χάρτη. Η αρχή όμως αυτή δεν πρέπει να εμποδίζει την εφαρμογή των εξαναγκαστικών μέτρων που προβλέπονται από το Κεφάλαιο VII»

³¹ Βλ. Λιακόπουλος Ι Δημήτρης, Το Δίκαιο στην Ανθρωπιστική Επέμβαση, Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή, 2001, σελ.12-20

³² Βλ. Περράκης Στέλιος, Περί Ανθρωπιστικής Επέμβασης: Δίκαιο ή Πολιτική και στο Σ. Ντάλη, Η κρίση στο Κόσσοβο, Παπαζήσης, Αθήνα, 1999, σελ. 159

³³ Βλ. Ρούκουνας Εμμανουήλ, Δημόσιο Διεθνές Δίκαιο, Νομική Βιβλιοθήκη 2011, σελ. 506

Επίσης σύμφωνα με το άρ.2 (4) του ΧΗΕ «Όλα τα Μέλη στις διεθνείς τους σχέσεις θα απέχουν από την απειλή ή τη χρήση βίας, που εκδηλώνεται εναντίον της εδαφικής ακεραιότητας ή της πολιτικής ανεξαρτησίας οποιουδήποτε κράτους είτε με οποιαδήποτε άλλη ενέργεια ασυμβίβαστη προς τους Σκοπούς των Ηνωμένων Εθνών».

Με βάση τα ως άνω άρθρα, επισημαίνεται ότι στον ΧΗΕ δεν γίνεται καμία αναφορά σε δικαίωμα ανθρωπιστικής επέμβασης ως εξαίρεση από την αρχή της μη επέμβασης στην εσωτερική δικαιοδοσία των κρατών, ενώ δεν υπάρχει επίσης καμία αναφορά στην ανθρωπιστική επέμβαση ως εξαίρεσης στον κανόνα περί αποχής από τη χρήση βίας.

Επιπλέον, σύμφωνα με τις προβλέψεις του ΧΗΕ, χρήση βίας στις διεθνείς σχέσεις μπορεί να υπάρξει και να γίνει δεκτή, μόνο σε περίπτωση νόμιμης άμυνας, ατομικής ή συλλογικής (άρθρο 51 «Καμιά διάταξη αυτού του Χάρτη δε θα εμποδίζει το φυσικό δικαίωμα της ατομικής ή συλλογικής νόμιμης άμυνας, σε περίπτωση που ένα Μέλος των Ηνωμένων Εθνών δέχεται ένοπλη επίθεση, ως τη στιγμή που το Συμβούλιο Ασφαλείας θα πάρει τα αναγκαία μέτρα για να διατηρήσει τη διεθνή ειρήνη και ασφάλεια. Τα μέτρα που θα παίρνουν τα Μέλη των Ηνωμένων Εθνών κατά την άσκηση αυτού του δικαιώματος της νόμιμης άμυνας θα ανακοινώνονται αμέσως στο Συμβούλιο Ασφαλείας, και σε καμία περίπτωση δε θα θίγουν την εξουσία και την υποχρέωση που έχει το Συμβούλιο Ασφαλείας, σύμφωνα με αυτόν το Χάρτη, να αναλαμβάνει οποτεδήποτε τη δράση που κρίνει αναγκαία για τη διατήρηση ή για την αποκατάσταση της διεθνούς ειρήνης και ασφάλειας») και συλλογικής δράσης κατόπιν αποφάσεως του Συμβουλίου Ασφαλείας στα πλαίσια των Κεφαλαίων VII και VIII (άρθρο 53 «Το Συμβούλιο Ασφαλείας θα χρησιμοποιεί, όταν το απαιτούν οι περιστάσεις, αυτές τις τοπικές συμφωνίες ή οργανώσεις για την εφαρμογή των εξαναγκαστικών μέτρων που θα λαμβάνονται με εντολή του. Αλλά καμία εξαναγκαστική ενέργεια δε θα αναλαμβάνεται σε εφαρμογή τοπικών συμφωνιών ή με την εντολή τοπικών οργανώσεων, χωρίς την εξουσιοδότηση του Συμβουλίου Ασφαλείας. Εξαίρεση θα γίνεται για τα μέτρα εναντίον εχθρικού κράτους ή με την έννοια που δίνεται σε αυτόν τον όρο στην παράγραφο 2 αυτού του Άρθρου ή τα οποία θα είναι σύμφωνα με τις διατάξεις του Άρθρου 107 ή θα προβλέπονται από τοπικές συμφωνίες που έχουν συναφθεί για να εμποδίσουν την

επανάληψη επιθετικής πολιτικής εκ μέρους κάθε τέτοιου κράτους, ως τη στιγμή που θα μπορεί ο Οργανισμός, ύστερα από αίτηση των ενδιαφερόμενων Κυβερνήσεων, να αναλαμβάνει την ευθύνη να εμποδίσει κάθε νέα επιθετική ενέργεια εκ μέρους ενός τέτοιου κράτους»).

Ως προς το ενδεχόμενο να επιτρέπεται από το διεθνές δίκαιο η χρήση βίας από κράτη εκτός των διαδικασιών του ΧΗΕ όταν υπάρχει παραβίαση ανθρωπίνων δικαιωμάτων στο έδαφος άλλων κρατών, το σχετικό ερώτημα τέθηκε έντονα στην περίπτωση της στρατιωτικής επέμβασης του ΝΑΤΟ στη Γιουγκοσλαβία. Το ΔΔΧ³⁴ κρίνοντας την προσφυγή της Γιουγκοσλαβίας κατά δέκα νατοϊκών συμμάχων, στην υπόθεση Νομιμότητα χρήσης βίας και το γιουγκοσλαβικό αίτημα για λήψη προσωρινών μέτρων, ικανοποίηση του οποίου θα ισοδυναμούσε με υποχρέωση να σταματήσουν οι βομβαρδισμοί του ΝΑΤΟ, αποφάνθηκε (εξετάζοντας τη βάση δικαιοδοσίας του) μεταξύ άλλων για τα εξής: ότι η χρήση ένοπλης βίας δεν αποτελεί καταρχάς πράξη γενοκτονίας σύμφωνα με τον ορισμό της γενοκτονίας που ενσωματώνει η εν λόγω Σύμβαση (αρ.2). Κατά το ΔΔ, για να στοιχειοθετηθεί γενοκτονία απαιτείται πρόθεση εξόντωσης μέρους ή ολότητας μιας εθνικής, φυλετικής ή άλλης ομάδας και από τη σκοπιά αυτή, οι νατοϊκοί βομβαρδισμοί τη συγκεκριμένη περίοδο δεν είχαν τέτοια πρόθεση. Ακόμη, σημειώνεται ότι το ΔΔ απέρριψε το αίτημα για λήψη προσωρινών μέτρων με κυμαινόμενη μειοψηφία 2-4 ψήφων, αλλά επεσήμανε ότι πέρα από ζητήματα αρμοδιότητας του Δικαστηρίου, οι διεθνείς υποχρεώσεις των κρατών ως προς το σεβασμό του διεθνούς δικαίου παραμένουν αθέτητες. Ανέφερε τη δυνατότητα επίλυσης των διαφορών με ειρηνικά μέσα (αρ.33 ΧΗΕ) καθώς και ότι αν μια διεθνής διαφορά αποτελεί απειλή κατά της ειρήνης, διατάραξη της ειρήνης ή επιθετική ενέργεια, το Συμβούλιο Ασφαλείας έχει ad hoc αρμοδιότητα στα πλαίσια του Κεφαλαίου VII ΧΗΕ. Οι νομικές εκτιμήσεις το ΔΔ έδειχναν με έμμεσο τρόπο ότι το Δικαστήριο διέκρινε στη δράση των εγκαλούμενων νατοϊκών δυνάμεων σημεία τριβής με το διεθνές δίκαιο.

Η στρατιωτική επιχείρηση στο Κόσοβο (24/3/1999 – 10/6/1999) προκάλεσε κύμα αντιδράσεων και συζητήσεων για την ύπαρξη δυνατότητας μονομερούς

³⁴ Βλ. Περράκης Στέλιος, Το Διεθνές Δικαστήριο των Ηνωμένων Εθνών, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, 2001 σελ. 114-117

επεμβάσεως που συνοδεύεται από χρήση βίας προκειμένου να αντιμετωπισθούν σοβαρές παραβιάσεις ανθρωπίνων δικαιωμάτων. Τελικά στην κρίση του Κοσόβου, το Συμβούλιο Ασφαλείας δήλωσε αποφασισμένο να επιλύσει τη σοβαρή ανθρωπιστική κρίση και να εξασφαλίσει την ασφαλή και οικιοθελή επιστροφή των προσφύγων και των εκτοπισμένων, κάνοντας λόγο για συνεχιζόμενη ανθρωπιστική τραγωδία και καταλήγοντας στην διαπίστωση ότι η κατάσταση στην περιοχή συνεχίζει να αποτελεί απειλή για τη διεθνή ειρήνη και ασφάλεια. Σύμφωνα με το Ψήφισμα του ΣΑ 1244/1999: *«The Security Council, Bearing in mind the purposes and principles of the Charter of the United Nations, and the primary responsibility of the Security Council for the maintenance of international peace and security, ... Determined to resolve the grave humanitarian situation in Kosovo, Federal Republic of Yugoslavia, and to provide for the safe and free return of all refugees and displaced persons to their homes, Condemning all acts of violence against the Kosovo population as well as all terrorist acts by any party, ... Reaffirming the right of all refugees and displaced persons to return to their homes in safety, ... Determining that the situation in the region continues to constitute a threat to international peace and security, Determined to ensure the safety and security of international personnel and the implementation by all concerned of their responsibilities under the present resolution, and acting for these purposes under Chapter VII of the Charter of the United Nations, ... ».*

Εν όψει των ανωτέρω και με αφορμή την επέμβαση του ΝΑΤΟ στο Κόσοβο το 1999 η οποία χαρακτηρίστηκε από τη Συμμαχία ως ανθρωπιστική επέμβαση (προστασία του αλβανικού πληθυσμού από τις σερβικές δυνάμεις) τίθενται διάφορα ερωτήματα με απαρχή κατά πόσο η επέμβαση αυτή, ακόμα και αν ήταν ανθρωπιστική, δικαιολογεί τη χρήση βίας και αν είναι σύμφωνη με το άρθρο 2 (4) του Χάρτη των Ηνωμένων Εθνών.

Υπάρχουν διάφορες απόψεις σχετικά με την αρχή της απαγόρευσης της χρήσης βίας και το κατά πόσο ισχύει στην περίπτωση της παραβίασης των ανθρωπίνων δικαιωμάτων. Οι ερμηνείες του Χάρτη που δέχονται εξαίρεση από τον κανόνα του αρ. 2(4), υποστηρίζουν ότι δεν απαγορεύεται κάθε μορφή βίας, αλλά αυτή που στρέφεται κατά της εδαφικής ακεραιότητας ή πολιτικής ανεξαρτησίας ενός κράτους ή που αποτελεί κατάφορη παραβίαση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων. Ωστόσο, πολλοί διεθνολόγοι θεωρούν ότι ο κανόνας του αρ. 2(4) αποτελεί *ius*

cogens³⁵ δηλ. δεν επιδέχεται εξαιρέσεων. Επιπλέον, οι υποστηρικτές της αρχής της μη επέμβασης, θεωρούν απαραίτητη την απόφαση (εξουσιοδότηση) του ΣΑ σε τέτοιες περιπτώσεις καταπάτησης ανθρωπίνων δικαιωμάτων.

Σημειώνεται ότι στο «Καταληκτικό Κείμενο» του 2005³⁶ γίνεται εκτενής αναφορά στην ευθύνη προστασίας πληθυσμών από γενοκτονία, εθνοκάθαρση, εγκλήματα πολέμου, εγκλήματα κατά της ανθρωπότητας (η συζήτηση για την «ανθρωπιστική» επέμβαση/ανάμειξη, εντάθηκε μετά τη μονομερή επέμβαση του NATO στο Κόσοβο το 1999). Ειδικότερα, προβλέπεται ότι κάθε κράτος ευθύνεται, πρωταρχικά, για την προστασία του πληθυσμού του από γενοκτονία, εγκλήματα πολέμου, εθνοκάθαρση, και εγκλήματα κατά της ανθρωπότητας. Η ευθύνη προστασίας συμπεριλαμβάνει και την πρόληψη τέτοιων εγκλημάτων. Για την υλοποίηση αυτής της ευθύνης, η διεθνής κοινότητα θα πρέπει να ενθαρρύνει και συνδράμει τα ενδιαφερόμενα κράτη. Επιπλέον ευθύνη προστασίας για την αντιμετώπιση τέτοιων καταστάσεων έχει και η διεθνής κοινότητα που δρα μέσω του ΟΗΕ – με τη χρήση των κατάλληλων διπλωματικών, ανθρωπιστικών και άλλων ειρηνικών μέσων – σύμφωνα με το Χάρτη του ΟΗΕ (Κεφάλαια VI, VIII). Στα πλαίσια αυτά, κατά περίπτωση, είναι δυνατό να αναληφθεί και συλλογική δράση, μέσω του Συμβουλίου Ασφαλείας, σύμφωνα με τις προϋποθέσεις του Χάρτη ΟΗΕ (Κεφάλαιο VII), με ενδεχόμενη συνεργασία και περιφερειακών οργάνων, εφόσον τα ειρηνικά μέσα και οι εθνικές αρχές αποτύχουν εμφανώς από το να προστατεύσουν τους πληθυσμούς τους από τα εν λόγω μαζικά εγκλήματα³⁷.

Καταλήγοντας συμπεραίνουμε ότι η θέση ότι η προαγωγή του σεβασμού των δικαιωμάτων του ανθρώπου, το δικαίωμα αυτοδιαθέσεως και η προστασία των δικαιωμάτων του ανθρώπου σε θέματα διακρίσεων ως «μαζικών παραβιάσεων» δεν υπάγονται στην αρχή της μη επεμβάσεως που καθιερώνει το άρθρο 2 παρ.7 Χάρτη ΟΗΕ, είναι σχετική. Η σημερινή τάση τείνει στο να θεωρείται θεμιτή ή και νόμιμη η

³⁵Βλ. Simma Bruno, ‘NATO, the UN and the Use of Force: Legal Aspects’ 1999, σελ. 3 (ηλεκτρονική πηγή)

³⁶ Περράκης Στέλιος, Διαστάσεις της Διεθνούς Προστασίας των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, Ηνωμένα Έθνη, Περιφερειακά Συστήματα, Εκδόσεις Αντ.Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 2009

³⁷ Περράκης Στέλιος, Διαστάσεις της Διεθνούς Προστασίας των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, Ηνωμένα Έθνη, Περιφερειακά Συστήματα, Εκδόσεις Αντ.Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 2009

επέμβαση στις εσωτερικές υποθέσεις ενός Κράτους σε περίπτωση μαζικών παραβιάσεων των δικαιωμάτων του ανθρώπου, ιδιαίτερα εκεί που παίρνει τη μορφή της ανθρωπιστικής επέμβασης. Τα Ηνωμένα Έθνη από το 1990 και μετά δεν είχαν πάντοτε την ίδια αντιμετώπιση αναφορικά με το ζητούμενο κρατική κυριαρχία έναντι δικαιωμάτων του ανθρώπου, δηλ. κατά πόσο ισχύει η μη επέμβαση σε ζητήματα που εμπίπτουν στην εσωτερική αρμοδιότητα ενός κράτους τη στιγμή κατά την οποία υπάρχει σοβαρή καταπάτηση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων (πράξεις γενοκτονίας, εγκλήματα πολέμου ή κατά της ανθρωπότητας). Η απάντηση στο εν λόγω ερώτημα θέτει στη συνέχεια και το θέμα της επέμβασης της διεθνούς κοινότητας, μέσω μιας «ανθρωπιστικής επέμβασης» Εν προκειμένω συγκρατείται ότι η, μη νόμιμη κατά το διεθνές δίκαιο, μονομερής «ανθρωπιστική» επέμβαση του NATO στη Σερβία (Κόσοβο) το 1999 θέτει σοβαρά νομικά ζητήματα.

2.5: Συνθήκη της Ουάσιγκτον 1999 και Συνθήκη της Λισσαβόνας 2010: μετεξέλιξη της Συμμαχίας και ΟΗΕ

Με το κείμενο της Συνθήκης της Ουάσιγκτον 1999 επιβεβαιώνεται η διττή νομική φύση του NATO ως αμυντικού οργανισμού και ως «περιφερειακής οργάνωσης» κατά την έννοια του Κεφαλαίου VIII, του Χάρτη του ΟΗΕ. Η Συμμαχία δεν περιορίζεται στο να εξασφαλίσει την ασφάλεια και την άμυνα των μελών της, αλλά διακηρύσσει τη βούλησή της να συμβάλλει ενεργά στην ειρήνη και τη σταθερότητα της ευρω-ατλαντικής περιφέρειας³⁸. Από την οργάνωση της άμυνας ως συλλογικής αντίδρασης σε πιθανή ένοπλη επίθεση -κατά το άρθρο 5 της ιδρυτικής Συνθήκης- το NATO πλέον δηλώνει έτοιμο να δράσει στον τομέα της πρόληψης των συγκρούσεων και να αναλάβει επιχειρήσεις για την αντιμετώπιση των κρίσεων: Το NATO υιοθετεί μια διευρυμένη αντίληψη της έννοιας της «περιφέρειας» μέσα στην οποία μπορεί να δράσει, καθώς θεωρεί ότι οι κίνδυνοι και οι απειλές (όπως οι εθνικές και θρησκευτικές αντιπαλότητες, οι εδαφικές διενέξεις, οι παραβιάσεις των ανθρωπίνων δικαιωμάτων), για την ασφάλεια της Συμμαχίας προέρχονται από διάφορες κατευθύνσεις, είναι απρόβλεπτοι και συμπεριλαμβάνουν εστίες αστάθειας «γύρω από την ευρω-ατλαντική ζώνη», στην «περιφέρεια της Συμμαχίας».

³⁸ “The Alliance’s Strategic Concept”, παρ.6

Το κείμενο της Ουάσιγκτον αναφέρεται επίσης στις «ειρηνευτικές και άλλες επιχειρήσεις» της Συμμαχίας στα Βαλκάνια «υπό την εποπτεία του Συμβουλίου Ασφαλείας των Ηνωμένων Εθνών», θεωρώντας ότι πλέον νομιμοποιείται να αναλαμβάνει στρατιωτικές επιχειρήσεις που δεν εμπίπτουν στο άρθρο 5 της ιδρυτικής του Συνθήκης (non article 5 crisis response operations), δηλ. επιχειρήσεις άσχετες με την άμυνα των μελών του, και μάλιστα έξω από τα όρια χωρικής εφαρμογής της εν λόγω Συνθήκης.

Σημειώνεται εν προκειμένω ότι το κείμενο της Ουάσιγκτον του 1999 έχει απλώς διακηρυκτικό χαρακτήρα και επομένως δεν αποτελεί τυπικά συμφωνία τροποποίησης ή αναθεώρησης της ιδρυτικής Συνθήκης. Το εν λόγω κείμενο έχει πολλές αναφορές στην ιδρυτική συνθήκη της Συμμαχίας σε μια προσπάθεια να επιβεβαιωθεί το περιεχόμενο και η ισχύς της. Ωστόσο μεταξύ των δυο κειμένων υπάρχουν σημαντικότητες αλλαγές³⁹.

Το νέο Στρατηγικό Δόγμα του NATO που προέκυψε από τη Σύνοδο Κορυφής της Λισαβόνας (19-20/11/2010) με τον τίτλο «Ενεργητική Εμπλοκή, Σύγχρονη Άμυνα» είναι ένα οκτασέλιδο κείμενο διαμορφωμένο σε δέκα ενότητες αλλά είναι πιο συνοπτικό και περιεκτικό από αυτό του 1999 που αντικαθιστά⁴⁰.

Στο περιεχόμενο του κειμένου αντανακλάται η εντυπωσιακή ικανότητα του NATO να μετεξελίσσεται και να προσαρμόζεται στα εκάστοτε χαρακτηριστικά του στρατηγικού περιβάλλοντος. Η συλλογική άμυνα παραμένει η κορυφαία αποστολή της Συμμαχίας όπως περιγράφεται στο άρθρο 5 του Βορειοατλαντικού Συμφώνου. Στο άρθρο αυτό ρητά αναφέρεται η δέσμευση των κρατών μελών του Οργανισμού να

³⁹ Πρόκειται για ένα από τα σημαντικότερα παραδείγματα εφαρμογής του άρθρου 31 παρ.3 της Σύμβασης της Βιέννης για το Δίκαιο των Συνθηκών, σύμφωνα με το οποίο για την ερμηνεία μιας συνθήκης θα πρέπει να λαμβάνονται υπόψη, μαζί με το σύνολο της συνθήκης –κυρίως κείμενο, προοίμιο, παραρτήματα και κάθε άλλη συμφωνία ή όργανο που συντάχθηκε σε συνάρτηση με τη συνολολόγηση της συνθήκης – «οποιαδήποτε μεταγενέστερη πρακτική στην εφαρμογή της συνθήκης που συνιστά συμφωνία των μερών σχετικά με την ερμηνεία της» (εδ.β). Το κείμενο της Ουάσιγκτον του 1999, στο μέτρο που υιοθετήθηκε ομόφωνα και αντανακλά ουσιαστικά τις νέες τάσεις στην πρακτική της Συμμαχίας μετά το τέλος του ψυχρού πολέμου, εμπίπτει στην περίπτωση αυτή.

⁴⁰ <http://www.defence-point.gr>

θεωρήσουν οποιαδήποτε «ένοπλη επίθεση» προς σύμμαχο κράτος ως επίθεση εναντίον όλων των μελών του και να δράσουν αναλόγως.

Το νέο Στρατηγικό Δόγμα του NATO το οποίο υιοθετήθηκε στην Λισαβόνα είναι το έβδομο συνολικά από ιδρύσεως του Οργανισμού το 1949 και το τρίτο μετά το τέλος του Ψυχρού Πολέμου και αντικαθιστά αυτό του Απριλίου 1999. Η εκπόνηση αυτού του Στρατηγικού Δόγματος ακολούθησε μία τελείως ιδιαίτερη διαδικασία. Στη Σύνοδο Κορυφής του NATO στο Στρασβούργο/Kehl, τον Απρίλιο 2009 ανατέθηκε η ευθύνη της σύνταξης του στο ΓΓ του NATO και η υποβολή του για έγκριση στην Σύνοδο κορυφής της Λισαβόνας. Ο ΓΓ με τη σειρά του συγκρότησε μια Ομάδα Εμπειρογνομόνων («group of qualified experts») υπό την προεδρία της πρώην Υπουργού Εξωτερικών των ΗΠΑ Madeleine Albright⁴¹.

Στον κείμενο του νέου δόγματος αναφέρεται ότι:

Βασικός και διαρκής αντικειμενικός σκοπός του NATO είναι η εξασφάλιση της ελευθερίας και ασφάλειας των μελών του με πολιτικά και στρατιωτικά μέσα. Η αναγνώριση των αρχών και των σκοπών του ΟΗΕ, όπως αναφέρεται και στο Βορειοατλαντικό Σύμφωνο (North Atlantic Treaty ή και Washington Treaty), αλλά και επιβεβαίωση ότι το Συμβούλιο Ασφαλείας (ΣΑ) του Οργανισμού Ηνωμένων Εθνών (ΟΗΕ) έχει την πρωταρχική ευθύνη στη διατήρηση της διεθνούς ειρήνης και ασφάλειας. Ως πρωταρχικό καθήκον και πάντοτε σύμφωνα με το Διεθνές Δίκαιο παραμένει η Συλλογική Άμυνα σύμφωνα με το άρθρο 5 του Βορειοατλαντικού Σύμφωνου και συμπληρώνεται με τη Διαχείριση Κρίσεων και τη Συνεταιρική Ασφάλεια.

Περιγράφονται σε γενικές γραμμές, οι απειλές και οι κίνδυνοι που προσδιορίζουν το στρατηγικό περιβάλλον ασφαλείας. Ενώ υιοθετείται η άποψη ότι η

⁴¹Στην ομάδα συμμετείχε και ο πρέσβης, Ιωάννης Ζέπος. Οι εμπειρογνώμονες επιλέχθηκαν ως προσωπικότητες και όχι ως εθνικοί αντιπρόσωποι με βασικά κριτήρια επιλογής, την επαγγελματική τους πορεία και επάρκεια και οπωσδήποτε την αναγνωρισμένη προσωπικότητά τους καθώς επίσης έπαιξε ρόλο και η ισορροπία μεταξύ των λεγομένων «παλαιών» και «νέων», καθώς και «μεγάλων» και «μικρών» χωρών-μελών.

πιθανότητα για μια συμβατική επίθεση εναντίον του NATO είναι πολύ μικρή, τονίζεται ότι δεν είναι δυνατόν αυτή να αγνοηθεί ολοκληρωτικά.. Πλέον όμως της όποιας συμβατικής απειλής υπάρχει και η απειλή από την διάδοση πυρηνικών όπλων και άλλων όπλων μαζικής καταστροφής με πιθανές ανυπολόγιστες συνέπειες για την παγκόσμια ασφάλεια και ευημερία. Η τρομοκρατία αποτελεί άμεση απειλή για την ασφάλεια των πολιτών των χωρών-μελών του NATO αλλά και για τη συνολική διεθνή σταθερότητα καθώς οι εξτρεμιστικές ομάδες συνεχίζουν να υφίστανται και να εξαπλώνονται σε περιοχές στρατηγικής σπουδαιότητας για τη Συμμαχία και μάλιστα με το ενδεχόμενο να διατηρούν δυνατότητες για πυρηνικές, χημικές και βιολογικές προσβολές. Εκτιμάται ότι οι «κυβερνο-επιθέσεις (cyber attacks)» μπορεί να δημιουργήσουν σοβαρά προβλήματα στη διοίκηση, επιχειρήσεις και τις οικονομίες και μπορεί να προέλθουν από ξένες κρατικές οντότητες, τρομοκράτες ακόμα και από το οργανωμένο έγκλημα.

Οι κίνδυνοι για τη δημοσία υγεία, η κλιματική αλλαγή, η έλλειψη υδατίνων πόρων και οι αυξανόμενες ενεργειακές ανάγκες θα επηρεάσουν στο μέλλον το περιβάλλον ασφαλείας σε περιοχές ενδιαφέροντος για το NATO. Ουδεμία χώρα θεωρείται αντίπαλος. Εκπέμπεται όμως η προειδοποίηση ότι σε περίπτωση που απειληθεί οποιαδήποτε χώρα-μέλος, το NATO θα επιλύσει το πρόβλημα ασφαλείας της χώρας. Η αποτροπή είναι το κυρίαρχο στοιχείο της συνολικής στρατηγικής βασισμένη στην κατάλληλη μείξη πυρηνικών και συμβατικών δυνατοτήτων. Στην συνέχεια γίνεται περιγραφή όλων εκείνων των δυνατοτήτων που θα πρέπει να έχει το NATO έτσι ώστε να είναι σε θέση να αντιμετωπίσει απειλές που αφορούν στην κυβερνο-άμυνα, την ενεργειακή ασφάλεια, τα όπλα μαζικής καταστροφής, τα μέσα αντιμετώπισης της τρομοκρατίας ενώ πλέον γίνεται μνεία και για πρώτη φορά στην ανάγκη προστασίας χωρών και πληθυσμών από πιθανές επιθέσεις βαλλιστικών πυραύλων.

Η δημιουργία κρίσεων και συγκρούσεων πέραν της περιοχής του NATO μπορεί να αποτελέσει άμεση απειλή για τις χώρες-μέλη και τους πληθυσμούς αυτών. Αυτό επιβάλλει την εμπλοκή της Συμμαχίας όταν είναι δυνατή και αναγκαία. Ο καλύτερος τρόπος χειρισμού της κρίσης είναι να την προλάβει από το να συμβεί. Όταν η πρόληψη είναι ανεπιτυχής το NATO πρέπει να είναι προετοιμασμένο και

ικανό να διαχειρισθεί ακόμα και τις εχθροπραξίες. Η Συμμαχία θα πρέπει να μπορεί να συνεισφέρει στη σταθεροποίηση και την αναδόμηση.

Η προοπτική μιας περαιτέρω διεύρυνσης προωθεί την σταθερότητα της Ευρώπης εν γένει. Η πόρτα για να γίνει κάποια χώρα μέλος του NATO παραμένει ανοιχτή σε όλες τις ευρωπαϊκές δημοκρατίες οι οποίες μοιράζονται τις ίδιες αρχές και αξίες με τη Συμμαχία αλλά και είναι πρόθυμες να αναλάβουν τις ευθύνες και τις υποχρεώσεις ενός μέλους. Η ευρω-ατλαντική ασφάλεια εξασφαλίζεται τα μέγιστα μέσω ενός ευρέως δικτύου «σχέσεων συνεργασίας» με χώρες και οργανισμούς σε παγκόσμιο επίπεδο. Μνημονεύεται για μια ακόμα φορά η εμβάθυνση του πολιτικού διαλόγου και η πρακτική συνεργασία με τον ΟΗΕ.

Η Ευρωπαϊκή Ένωση χαρακτηρίζεται ως μοναδικός και απαραίτητος εταίρος καθόσον η πλειοψηφία των χωρών είναι μέλη και των δύο οργανισμών. Το NATO αναγνωρίζει τη σπουδαιότητα μίας ισχυρότερης ευρωπαϊκής άμυνας και καλωσορίζει την εφαρμογή της συνθήκης της Λισαβόνας. Οι ρόλοι είναι συμπληρωματικοί και αμοιβαία ενισχύοντες την υποστήριξη της διεθνούς ειρήνης και ασφάλειας. Για την επαύξηση της συνεργασίας περιγράφονται πρακτικοί τρόποι που πρέπει να υιοθετηθούν.

Η συνεργασία με την Ρωσία είναι στρατηγικής σπουδαιότητας. Το NATO δεν αποτελεί απειλή για την Ρωσία αλλά αντιθέτως επιδιώκει μία αληθινή στρατηγική συνεργασία με αυτή και θα εργασθεί πάνω σε αυτή με την προσδοκία της ανταποδοτικότητας από μέρους της Ρωσίας.

Το Ευρω-ατλαντικό Συμβούλιο Συνεργασίας και ο Συνεταιρισμός για την Ειρήνη (PfP: Partnership for Peace) παίζουν κεντρικό ρόλο στο όραμα μίας Ευρώπης ελεύθερης και ειρηνικής, ενώ αναφέρεται ότι θα συνεχισθεί η συνεργασία με Ουκρανία και Γεωργία με τις αντίστοιχες ξεχωριστές επιτροπές λαμβάνοντας υπόψη τις φιλοδοξίες κάθε χώρας. Τονίζεται η περαιτέρω ανάπτυξη του Μεσογειακού Διαλόγου αλλά και η επαύξηση της συνεργασίας με τις χώρες του Περσικού Κόλπου με πρακτικά μέτρα.

Τέλος, οι πολιτικοί ηγέτες του NATO δηλώνουν αποφασισμένοι να συνεχίσουν την ανανέωση της Συμμαχίας με σκοπό την αντιμετώπιση των προκλήσεων ασφάλειας του 21ου αιώνα και την διατήρηση της αποτελεσματικότητας της σαν την πλέον επιτυχημένη πολιτικό-στρατιωτική Συμμαχία.

Είναι φανερό ότι η εν λόγω διάσκεψη ήταν βαρύνουσας σημασίας καθώς επρόκειτο να συζητηθούν καίρια ζητήματα, όπως το νέο δόγμα του NATO, δεδομένου ότι αυτό για πρώτη φορά δεν προέκυψε από τους κόλπους του Πενταγώνου αλλά από μια ευρύτερη ομάδα μελών της συμμαχίας, όπως και το ζήτημα της αντιπυραυλικής ασπίδας το οποίο έχει προκαλέσει διάφορες έριδες ιδίως μεταξύ Ουάσιγκτον και Μόσχας.

Η υιοθέτηση νέου δόγματος υπήρξε ένα ζωτικής φύσεως ζήτημα για τη Βόρειο- Ατλαντική συμμαχία, η οποία ακολουθώντας ένα στρατιωτικό και πολιτικό δόγμα, το οποίο εδώ και καιρό δεν ανταποκρινόταν στα διαρκώς μεταβαλλόμενα διεθνή δεδομένα, έθετε ερωτηματικά ως προς το ρόλο ύπαρξής της και το μέλλον του οργανισμού. Η φύση του νέου δόγματος προσανατολισμένη στη συλλογική άμυνα, δημιουργεί προκλήσεις για τα μέλη του NATO, αφού υπό αυτό το πρίσμα όταν υπεισέρχονται άλλοι παράγοντες μπορεί να χρειαστεί να αναλάβουν επιθετική δράση.

Όσον αφορά στις σχέσεις της Ρωσίας με το NATO, αποτελεί θετική εξέλιξη η ανάπτυξη το τελευταίο διάστημα ενός διαύλου διαλόγου και επικοινωνίας, αποκορύφωμα του οποίου αποτελεί η συμμετοχή της Μόσχας στη Σύνοδο του NATO. Η Ρωσία επιζητά έναν ρόλο ισότιμου συνομιλητή με τον οργανισμό κάτι που το NATO δεν φάνηκε για ακόμα μια φορά να αποδέχεται, αντιμετωπίζοντας τη Μόσχα σαν εταίρο για στοχευμένη συνεργασία και ανταλλαγή πληροφοριών. Κοινό πεδίο δράσης ανάμεσα στις δύο πλευρές αποτελεί η συνεργασία στο Αφγανιστάν, πεδίο το οποίο αποτελεί βάση για την εντατικοποίηση της διμερούς προσέγγισης. Ωστόσο, τα αποκλίνοντα συμφέροντα παραμένουν.

Από τα ανωτέρω συνάγεται ότι:

Το Στρατηγικό Δόγμα του NATO για το 2010 (Συνθήκη της Λισσαβόνας) αναφέρεται εκ νέου, όπως και στη Συνθήκη της Ουάσιγκτον, στον ΟΗΕ, αναγνωρίζοντας τις αρχές και τους σκοπούς του ΟΗΕ και επιβεβαιώνοντας ότι το

Συμβούλιο Ασφαλείας του ΟΗΕ έχει την πρωταρχική ευθύνη στη διατήρηση της διεθνούς ειρήνης και ασφάλειας. Ακόμη επιβεβαιώνει ότι το ΝΑΤΟ θα εκπληρώσει τα καθήκοντά του σύμφωνα με το διεθνές δίκαιο. Επισημαίνεται, ωστόσο, ότι το στρατηγικό δόγμα της Λισσαβόνας εξακολουθεί να μην αποδέχεται το ΝΑΤΟ ως περιφερειακό οργανισμό όπως αυτός ορίζεται στο Κεφάλαιο VIII του Χάρτη του ΟΗΕ, ούτε αποκλείει την πιθανότητα ανάληψης εκ μέρους του ΝΑΤΟ επιθετικής στρατιωτικής δράσης, χωρίς την εξουσιοδότηση του ΟΗΕ.

Με βάση τα ανωτέρω, γίνεται αντιληπτό ότι μέχρι σήμερα τα κράτη μέλη του ΝΑΤΟ φοβούνται πως η υπαγωγή στο Κεφάλαιο VIII του Χάρτη ΟΗΕ θα υπονομεύσει την ελευθερία δράσης της Συμμαχίας, καθώς κάτι τέτοιο θα υποχρέωνε το ΝΑΤΟ να «λογοδοτεί» στο Συμβούλιο Ασφαλείας και να το τηρεί πλήρως ενήμερο για τις ενέργειες που θα αναλάμβανε ή που θα εξέταζε να αναλάβει για τη διατήρηση της διεθνούς ειρήνης και ασφάλειας⁴².

⁴² Κεφάλαιο VIII «Τοπικές Συμφωνίες», άρθρο 54, Χάρτη Ηνωμένων Εθνών

ΜΕΡΟΣ II

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3^ο

ΕΞΕΛΙΞΗ ΤΟΥ ΡΟΛΟΥ ΤΟΥ ΝΑΤΟ ΚΑΙ ΠΟΛΥΕΘΝΙΚΕΣ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΙΣ ΓΕΝΙΚΗ ΠΡΟΣΕΓΓΙΣΗ

3.1: Εισαγωγικές παρατηρήσεις

Μετά την κατάρρευση του υπαρκτού σοσιαλισμού στην Ανατολική Ευρώπη και το τέλος του Συμφώνου της Βαρσοβίας, επακολούθησαν δραστικές και ριζικές αλλαγές σε θέματα που σχετίζονταν με τη φύση και τη δομή της ασφάλειας στην Ευρώπη. Το ΝΑΤΟ και τα μέλη του είχαν πλέον μπροστά τους να αντιμετωπίσουν μια νέα πραγματικότητα. Οι νέες εν προκειμένω προκλήσεις που παρουσιάστηκαν στον τομέα της ασφάλειας, ώθησαν την Βορειοατλαντική Συμμαχία στο να αναζητήσει μια νέα στρατηγική, τόσο σε σχέση με την ίδια της τη λειτουργία, όσο και σε σχέση με την αντιμετώπιση των νέων δεδομένων. Ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζει ειδικότερα, η (μετ)εξέλιξή της Συμμαχίας, που συντελέστηκε μετά το τέλος του Ψυχρού Πολέμου, από παραδοσιακού τύπου αμυντικό οργανισμό σε πολυδιάστατη (περιφερειακή) οργάνωση, καθώς και η εμπλοκή της στη συγκρότηση και ανάπτυξη πολυεθνικών δυνάμεων (θα αναλύσουμε παρακάτω).

Η Βορειοατλαντική Συμμαχία (ΝΑΤΟ) ιδρύθηκε το 1949 με τη Συνθήκη της Ουάσιγκτον, ως αμυντική συμμαχία με κύρια αποστολή την υπεράσπιση της Ευρώπης από την απειλή της Σοβιετικής Ένωσης. Κατά τη διάρκεια του Ψυχρού Πολέμου, ο ρόλος της Συμμαχίας δεν υπήρξε ιδιαίτερα ενεργός, καθώς κανένα από τα κράτη μέλη της δεν επικαλέσθηκε το άρθρο 5 της Συνθήκης της Ουάσιγκτον το οποίο προέβλεπε συλλογική συνεργασία και ενδεχόμενη στρατιωτική δράση, στην περίπτωση που κάποιο κράτος μέλος της Συμμαχίας δεχόταν επίθεση. Μετά την πτώση του τείχους του Βερολίνου και την κατάρρευση του Συμφώνου της Βαρσοβίας, το ΝΑΤΟ κλήθηκε να επαναπροσδιορίσει τον ρόλο του σε ένα νέο διεθνές περιβάλλον. Ως συνέπεια των ανωτέρω, σταδιακά, ο ρόλος της Συμμαχίας άρχισε να διευρύνεται, συμπεριλαμβάνοντας πλέον, πέραν της υπεράσπισης των

κρατών μελών και πολυεθνικές επιχειρήσεις ποικίλης κλίμακας, όπως λ.χ. αποστολές διάσωσης, ειρηνευτικές αποστολές, καθώς και επιχειρήσεις προστασίας αλλά και επιβολής της ειρήνης. Εν προκειμένω θα εξετάσουμε την αλλαγή της αντίληψης ως προς το τι συνιστά απειλή για την ασφάλεια, θα προσπαθήσουμε να προσδιορίσουμε το νέο ρόλο του NATO και το νομικό πλαίσιο εντός του οποίου αυτός ασκείται, θα αναφερθούμε στα διάφορα διμερή προγράμματα που υπάρχουν με χώρες για τις οποίες υπάρχει ειδικό ενδιαφέρον εκ μέρους του NATO και τέλος θα επικεντρωθούμε στην πρακτική εφαρμογή του νέου ρόλου του NATO μέσω των διαφόρων πολυεθνικών επιχειρήσεων.

Αρχικά λοιπόν θα προβούμε στον εξής διαχωρισμό:

α) νομική βάση για τις πολυεθνικές επιχειρήσεις του NATO:

- επιχειρήσεις σύμφωνα με το άρθρο 5 της Συνθήκης της Ουάσιγκτον
- επιχειρήσεις κατόπιν εντολής (εξουσιοδότησης) του ΟΗΕ
- επιχειρήσεις κατόπιν αιτήματος κράτους μέλους ή εταίρου (partner state)

β) τύπος πολυεθνικών επιχειρήσεων

- επιχειρήσεις σύμφωνα με το άρθρο 5 της Συνθήκης της Ουάσιγκτον (αμυντικός ρόλος του NATO)
- επιχειρήσεις εκτός του άρθρου 5 της Συνθήκης της Ουάσιγκτον (ειρηνευτικές επιχειρήσεις, αποστολές διάσωσης και ανθρωπιστικές αποστολές)

3.2: Αλλαγή των απειλών για την ασφάλεια και νέος ρόλος του NATO

Μετά το τέλος της Σοβιετικής Ένωσης και του Συμφώνου της Βαρσοβίας, εξαφανίστηκε η κύρια αιτία έντασης στο τομέα ασφαλείας που υπήρχε μετά τον Β΄ Παγκόσμιο Πόλεμο. Η νίκη της Συμμαχίας που έθεσε και τέρμα στον Ψυχρό Πόλεμο, δημιούργησε υπαρκτά ερωτηματικά ως προς τους σκοπούς και τους στόχους τους, αλλά ακόμα και ως προς την ενδεχόμενη διάλυσή της. Ωστόσο, το

τέλος του Ψυχρού Πολέμου δεν σήμαινε ότι οι απειλές στον τομέα της ασφάλειας εξαφανίστηκαν. Κάτω από την ομπρέλα της ιδεολογικής σύγκρουσης αναδύθηκαν τα προβλήματα της δεκαετίας του '90 τα λεγόμενα προβλήματα ασφαλείας μη στρατιωτικής φύσεως/θέματα χαμηλής ασφάλειας (low security issues). Στο ευρωπαϊκό έδαφος, όπως αυτό ορίζεται από το NATO στην ιδρυτική του πράξη, δηλ. ως περιοχή ειδικού ενδιαφέροντος⁴³, εμφανίστηκαν νέες προκλήσεις με κίνδυνο να διαταράξουν την εύθραυστη ισορροπία που είχε εγκαθιδρυθεί στις «νέες Δημοκρατίες». Η εμφάνιση διαφόρων εθνικιστικών κινημάτων που επεδίωκαν αλλαγή συνόρων ή εθνική κάθαρση στο εσωτερικό των χωρών τους, καθώς και η αυξανόμενη οικονομική αστάθεια, αποτέλεσαν τις νέες προκλήσεις στον τομέα της ασφάλειας και τον βασικό λόγο για την επιβίωση του NATO. Η βάση για τη μελλοντική δράση της Συμμαχίας βρέθηκε στο προοίμιο της Συνθήκης της Ουάσιγκτον (διαφύλαξη της Δημοκρατίας, των ατομικών ελευθεριών και του Κράτους Δικαίου), καθώς και στα άρθρα 2 και 3, όπου ο ρόλος της Συμμαχίας ορίστηκε ως ένα είδος πολιτικού και οικονομικού φόρουμ. Το NATO συμπεριέλαβε στους σκοπούς του την πολιτική και την οικονομική διάσταση των θεμάτων ασφαλείας διευρύνοντας έτσι την έννοια και τους στόχους της λειτουργίας του, όπως αυτοί είχαν προσδιοριστεί με τα Στρατηγικά Δόγματα (Strategic Concept) του 1991 και του 1999. Πρέπει να τονιστεί ότι οι προκλήσεις δεν πήγαζαν πλέον από ιδεολογικές συγκρούσεις αλλά από την αστάθεια που αντιμετώπιζαν οι χώρες της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης, αστάθεια που προκλήθηκε από πολιτικούς, οικονομικούς, κοινωνικούς, πολιτιστικούς, εθνικούς, θρησκευτικούς και άλλους λόγους. Προκειμένου να μπορέσουν να αντιμετωπίσουν τη νέα κρίση, οι ΗΠΑ και οι χώρες της Δυτικής Ευρώπης αποδέχθηκαν το NATO ως το κύριο μέσο για τη διασφάλιση της σταθερότητας και της ειρήνης στην Ευρώπη και την ευρύτερη περιοχή, γεγονός το οποίο σήμαινε και ανεπίσημη συγκατάθεση στην επέκταση των αρμοδιοτήτων του NATO και στην επακόλουθη εμπλοκή του σε ζώνη ευθύνης εκτός του εδάφους των κρατών μελών του (out of area). Η πρώτη πρόκληση που παρουσιάστηκε μετά τα νέα αυτά δεδομένα ήταν η κρίση στη Γιουγκοσλαβία.

⁴³ Το άρθρο 10 της Συνθήκης Ουάσιγκτον υπογραμμίζει ότι το NATO είναι ανοιχτό για την υποδοχή ως κρατών μελών όλων των ευρωπαϊκών χωρών που μπορούν να συμβάλουν στην περαιτέρω εμβάθυνση ως προς την εφαρμογή των αρχών στις οποίες βασίζεται η ίδρυση του NATO (δημοκρατία, ατομικές ελευθερίες, κράτος δικαίου)

Εξάλλου, αν και η τρομοκρατία και η διασπορά όπλων μαζικής καταστροφής, συμπεριλαμβάνονταν στον κατάλογο με τις σύγχρονες απειλές του Στρατηγικού Δόγματος του 1991, μόνο μετά την επίθεση στους δίδυμους πύργους το 2001, τα θέματα αυτά μετατράπηκαν σε κύρια αντικείμενα ενδιαφέροντος και εμπλοκής των δυνάμεων του NATO. Για πρώτη φορά το NATO ανέλαβε δράση εκτός του πρωτογενούς τομέα ενδιαφέροντός του, δηλαδή εκτός Ευρώπης και Βόρειας Αμερικής. Παραδόξως, η απειλή της τρομοκρατίας σε παγκόσμιο επίπεδο οδήγησε στην για πρώτη φορά επίκληση του άρθρου 5 της Συνθήκης της Ουάσιγκτον που ακολούθησε την επίθεση της 11^{ης} Σεπτεμβρίου 2001 και στην κοινή δράση όλων των κρατών μελών του NATO. Επιπλέον, μέσω διμερών συμφωνιών με χώρες και συμφωνίες με διθνείς οργανισμούς, το NATO ενεπλάκη σε αποστολές για διατήρηση της ειρήνης, ανθρωπιστικές αποστολές και σε αποστολές διάσωσης.

3.3: Ο νέος ρόλος του NATO ως συνέπεια της εξέλιξης της έννοιας της απειλής

Ο νέος ρόλος της Συμμαχίας και οι δεσμεύσεις που ανέλαβε μέσω πολυεθνικών επιχειρήσεων προσδιορίστηκε σταδιακά μέσα στο χρόνο. Η πρόοδος και η διαδικασία του νέου αυτού προσδιορισμού μπορεί να χωριστεί σε δυο περιόδους: από το τέλος του Ψυχρού Πολέμου μέχρι την επίθεση της 11^{ης} Σεπτεμβρίου 2001 και από την ημερομηνία εκείνη μέχρι σήμερα.

Ειδικότερα παρατηρούμε ότι:

Επαναπροσδιορισμός του ρόλου του NATO έγινε με τη Διακήρυξη της Συνθήκης της Ρώμης και το Στρατηγικό Δόγμα του NATO το 1991. Συγκεκριμένα, το Στρατηγικό Δόγμα του 1991 έθεσε τα θεμέλια για το νέο ρόλο των δυνάμεων του NATO στην Ευρώπη ως κύριου παράγοντα για τη διατήρηση της σταθερότητας και της ισορροπίας στην Ευρώπη και τη διασφάλιση διαρκούς ειρήνης. Αυτή η προσέγγιση προσδιορίστηκε από το NATO ως ένα σχέδιο αντιμετώπισης κρίσεων (Crisis Management Concept) το οποίο θα εξετάσουμε παρακάτω. Στο Στρατηγικό Δόγμα του 1991 το NATO υποστηρίζει ότι οι δραστηριότητες του ΟΗΕ θα πρέπει να προωθούνται μέσω μιας ευρείας προσέγγισης που θα περιλαμβάνει υποστήριξη των πολιτικών πρωτοβουλιών και δράσεων στην περίπτωση κρίσης ή

σύγκρουσης. Η Συμμαχία έτσι εξέφρασε την πρόθεσή της, σε περίπτωση κινδύνου στα σύνορα κρατών μελών της, να αξιοποιήσει τις εγκαταστάσεις της (facilities) προκειμένου να εμποδίσει τη διάχυση της σύγκρουσης στο έδαφός τους.

Για πρώτη φορά ως στρατιωτική συμμαχία, το NATO προσέφερε τις δυνάμεις του για τους σκοπούς ειρηνευτικής αποστολής (peace supporting action) κατά τη συνάντηση των Υπουργών Εξωτερικών του Όσλο (Ιούνιος 1992), όπως προκύπτει και από τη σχετική Διακήρυξη. Οι εκπρόσωποι της Συμμαχίας υποστήριξαν πλήρως τις δράσεις του ΟΑΣΕ (Οργανισμός για την Ασφάλεια και τη Συνεργασία στην Ευρώπη) σχετικά με τη διατήρηση της ειρήνης στην Ευρώπη, θέτοντας τους πόρους και την τεχνογνωσία (resources and expertise) της Συμμαχίας στη διάθεση του ΟΑΣΕ. Στη συνέχεια, στην Υπουργική Σύνοδο του Δεκεμβρίου του ίδιου έτους, το NATO έκανε μια ανάλογη προσφορά στον ΟΗΕ και με τον τρόπο αυτό, μέσω των δύο διεθνών οργανισμών, το NATO για πρώτη φορά άρχισε να συμμετέχει ως στρατιωτική συμμαχία, σε ειρηνευτικές δράσεις.

Το 1994, στη Σύνοδο Κορυφής των Βρυξελλών, δόθηκε νέα ώθηση στις πολυεθνικές επιχειρήσεις της Συμμαχίας. Η έννοια της Σύμπραξης για την Ειρήνη (Partnership for Peace-PfP) ξεκίνησε ως ένα πλαίσιο για συνεργασία σε διμερές επίπεδο για τις ευρωπαϊκές χώρες που δεν ήταν κράτη μέλη του NATO. Επιπλέον, σε μέλη της PfP έγινε πρόταση να συμμετέχουν σε ειρηνευτικές και ανθρωπιστικές αποστολές, καθώς και σε αποστολές διάσωσης, από κοινού με τις δυνάμεις του NATO. Πρέπει να σημειωθεί ότι το πρόγραμμα του Μεσογειακού Διαλόγου (Mediterranean Dialogue) εκπονήθηκε το ίδιο έτος ως πλαίσιο για τη δημιουργία εταιρικών σχέσεων κυρίων με μη ευρωπαϊκές χώρες (στο πρόγραμμα δεν συμμετείχαν ο Λίβανος, η Συρία και η Λιβύη) Κάποιες από αυτές τις χώρες ξεκίνησαν να συμμετέχουν στις πολυεθνικές επιχειρήσεις του NATO, μέσω Ατομικού Προγράμματος Συνεργασίας (Individual Cooperation Programme), όπως, λχ το Ισραήλ.

Το Στρατηγικό Δόγμα του 1999 (Σύνοδος Κορυφής Ουάσιγκτον/αναλύεται κατωτέρω)⁴⁴ τόνισε για ακόμη μια φορά την ανάγκη για μια ευρεία προσέγγιση του θέματος της παγκόσμιας ασφάλειας, επαναλαμβάνοντας όλες τις νέες προκλήσεις που αντιμετώπιζαν τα κράτη μέλη. Αυτή τη φορά δόθηκε έμφαση στις δράσεις για την προώθηση της ειρήνης στην ευρωατλαντική ζώνη, με την επισήμανση ότι κάθε χώρα μπορεί να αποφασίσει αν θα λάβει μέρος στη δράση ή όχι (αυτή η επισήμανση έγινε λόγω των βομβαρδισμών του NATO εναντίον της ΟΔΓ).

Δύο χρόνια μετά το ενδιαφέρον του NATO μετατοπίστηκε. Η τρομοκρατική επίθεση της 11^{ης} Σεπτεμβρίου 2001 επέστησε την προσοχή της Συμμαχίας στο πρόβλημα της παγκόσμιας τρομοκρατίας και της διασποράς όπλων μαζικής καταστροφής. Επίσης, έγινε αντιληπτό ότι η υπεράσπιση του ευρω-ατλαντικού χώρου δεν θα μπορούσε να είναι πλέον αποτελεσματική χωρίς «παγκόσμια εμπλοκή», δηλ. χωρίς ενέργειες του NATO «εκτός περιοχής» (out of area) και χωρίς επέκταση του δικτύου εταιρικής σχέσης προκειμένου να συμπεριλάβει τα κράτη εκτός του εδάφους του Ατλαντικού άξονα.

Στη Σύνοδο Κορυφής της Πράγας (Νοέμβριος 2002) αυτές οι νέες απειλές αναγνωρίστηκαν και δημιουργήθηκε ένα νέο σχέδιο δράσης. Η Συμμαχία επαναβεβαίωσε την ήδη καθιερωμένη εταιρική σχέση με την ΕΕ με τη δημιουργία της Ευρωπαϊκής Ταυτότητας Ασφάλειας και Άμυνας (European Security and Defence Identity) που στη συνέχεια οδήγησε στις συμφωνίες του Βερολίνου (Berlin Plus) και δέσμευση των δυνάμεων της ΕΕ σε ΠΓΔΜ, Βοσνία-Ερζεγοβίνη και Κόσοβο. Επίσης το πρόγραμμα της συνεργασίας με τα μέλη της PfP προσδιορίστηκε εκ νέου με την παγκόσμια μάχη κατά της τρομοκρατίας ως (Partnership Action Plan against Terrorism). Οι δύο Σύνοδοι Κορυφής που ακολούθησαν επιβεβαίωσαν την μέχρι τότε μορφή της συνεργασίας και έδωσαν πνοή στη νέα πρωτοβουλία συνεργασίας.

⁴⁴ Βλ. Νάσκου-Περράκη Π., Το Δίκαιο των Διεθνών Οργανισμών: Η Θεσμική Διάσταση, 5^η Έκδοση, Συμπληρωμένη και Αναθεωρημένη, Αθήνα, Αντ. Ν. Σάκκουλα, 2011, το NATO σελ. 403-426

Στη Σύνοδο Κορυφής της Κωνσταντινούπολης, εκπονήθηκε ένα νέο πρόγραμμα (Istanbul Initiative for Cooperation) για συνεργασία μεταξύ του NATO και των χωρών της Μέσης Ανατολής στα πρότυπα του Μεσογειακού Διαλόγου⁴⁵.

3.4: Το νομικό πλαίσιο για τις πολυμερείς δεσμεύσεις του NATO

Από το 1990 μέχρι σήμερα, το νομικό πλαίσιο για τις δραστηριότητες του NATO έχει διαφοροποιηθεί. Αρχικά, με δεδομένο ότι το NATO είναι μια αμυντική συμμαχία κρατών της Βόρειας Αμερικής και της Ευρώπης, οι δεσμεύσεις που ανέλαβε βασίζονταν στο άρθρο 5 του Χάρτη της Ουάσιγκτον, δηλ. στην κοινή αμυντική δράση όλων των κρατών μελών στην περίπτωση που κάποιο από αυτά δεχόταν επίθεση. Επιπλέον, σημειώνεται ότι το NATO εφαρμόζει πολυμερείς δράσεις στο πλαίσιο που έχει δημιουργηθεί από το Συμβούλιο Ασφαλείας του ΟΗΕ (ειδικότερα στο κομμάτι που αφορά σε δραστηριότητες για διατήρηση της ειρήνης). Ακόμη η εμπλοκή του NATO μπορεί να προκύψει μετά από αίτημα για βοήθεια από κράτος μέλος ή από χώρα εταίρο. Αναλυτικότερα:

1. Δεσμεύσεις βάσει του άρθρου 5 της Συνθήκης της Ουάσιγκτον

Το εν λόγω άρθρο⁴⁶ το οποίο προβλέπει την κοινή αμυντική δράση όλων των κρατών μελών στην περίπτωση που κάποιο από αυτά δεχθεί επίθεση, υιοθετήθηκε αρχικά ως μέτρο για την αποτροπή σοβιετικής επίθεσης σε κράτη της Δυτικής Ευρώπης. Ωστόσο το άρθρο αυτό το επικαλέστηκε για πρώτη φορά κράτος, μετά το τέλος του Ψυχρού Πολέμου και αυτή ήταν η περίπτωση των ΗΠΑ όταν ζήτησαν από τους συμμάχους τους στο NATO τη βοήθεια τους στον πόλεμο κατά της τρομοκρατίας.

2. Δεσμεύσεις στο πλαίσιο των Ηνωμένων Εθνών

⁴⁵ Ibid

Τα συμβαλλόμενα στη Συνθήκη της Ουάσιγκτον κράτη έχουν ως θεμέλιο της συνεργασίας τους το άρθρο 51 (περί ατομικής ή συλλογικής νόμιμης άμυνας) και το κεφάλαιο VIII (Τοπικές Συμφωνίες) που αφορά στους περιφερειακούς διεθνείς οργανισμούς, του Χάρτη των Ηνωμένων Εθνών. Με τον τρόπο αυτό το ΝΑΤΟ έχει τοποθετηθεί (εν γένει) ως συμμαχία που ενεργεί εντός του πλαισίου που έχει θέσει ο ΟΗΕ και το Συμβούλιο Ασφαλείας (βλ αναλυτικότερα κατωτέρω).

Το ΝΑΤΟ στο πλαίσιο των πολυμερών δεσμεύσεών του, προσέφερε αρχικά τις δυνάμεις του στον ΟΑΣΕ και τον ΟΗΕ, και μόνο στη συνέχεια έδρασε εντός των ορίων που είχαν καθοριστεί από τους δυο αυτούς οργανισμούς. Αυτή η δέσμευση υλοποιήθηκε με τις επιχειρήσεις του ΟΗΕ στη Βοσνία κατά τη διάρκεια των οποίων το ΝΑΤΟ παρείχε τις περισσότερες από τις στρατιωτικές δυνάμεις, την υλικοτεχνική υποδομή και την τεχνογνωσία για επίλυση των διαφορών και επιβολή και διατήρηση της ειρήνης. Το ΝΑΤΟ ενεπλάκη σε έναν παρόμοιο ρόλο στο Κόσοβο στο πλαίσιο της αποστολής του ΟΗΕ, σύμφωνα με το Ψήφισμα 1244 (επέμβαση της οποίας η νομιμότητα αμφισβητείται έντονα)⁴⁷. Η ίδια η δράση της επιβολής ειρήνης ωστόσο, που υλοποιήθηκε μέσω του βομβαρδισμού στην πρώην Γιουγκοσλαβία το 1999 δεν έλαβε τυπικά την έγκριση του Συμβουλίου Ασφαλείας του ΟΗΕ, αν και η Συμμαχία είχε επικαλεστεί μια σειρά από Ψηφίσματα που αναφέρονταν στο Κόσοβο (1160, 1199, 1203). Οι εξελίξεις αυτές άνοιξαν τη συζήτηση σχετικά με την ικανότητα του ΟΗΕ, ως παγκόσμιου οργανισμού, για διατήρηση της ειρήνης (βλ αναλυτικότερα κατωτέρω). Στη συνέχεια το ίδιο ζήτημα τέθηκε με την επέμβαση στο Αφγανιστάν (2001) και στο Ιράκ (2003).

1. Δεσμεύσεις σε συνέχεια αιτήματος κράτους μέλους ή κράτους εταίρου

Μετά το 2001 το ΝΑΤΟ καθιέρωσε την πρακτική βάσει της οποίας η Συμμαχία αναλαμβάνει δράση μετά από πρόσκληση χώρας εταίρου ή οργανισμών. Στην ΠΓΔΜ όπου σημειώθηκαν συγκρούσεις μεταξύ των ενόπλων δυνάμεων της χώρας και παραστρατιωτικών σχηματισμών Αλβανών (ethnic Albanians), ο τότε Πρόεδρος της ΠΓΔΜ (η χώρα ήταν μέλος του PfP από το 1995) ζήτησε από το ΝΑΤΟ να

⁴⁷ Σκόρδας Αχιλλέας, Η Χρήση βίας από το ΝΑΤΟ κατά της Γιουγκοσλαβίας. Ελληνική Εξωτερική Πολιτική και Διεθνής Νομιμότητα στη "Ζώνη του Λυκόφωτος", Το Σ, τ4/2001

αναλάβει δράση προκειμένου να υπάρξει αποκλιμάκωση της σύγκρουσης. Η περίπτωση αυτή και η περαιτέρω εμπλοκή της Συμμαχίας στην ΠΓΔΜ μέσω τριών επιχειρήσεων (“Essential harvest”, “Amber Fox”, “Allied Harmony”), δημιούργησε ένα πρότυπο για την εμπλοκή των δυνάμεων του NATO, βάσει του οποίου υλοποιήθηκαν διάφορες αποστολές. Οι τύποι αυτών των αποστολών διαφέρουν μεταξύ τους και δεν περιλαμβάνουν απαραίτητα ειρηνευτικές αποστολές. Οι τύποι των αποστολών που εφαρμόστηκαν βάσει του εν λόγω προτύπου συμπεριλαμβάνουν: ενέργειες για την παροχή λογιστικής υποστήριξης στα κράτη μέλη ή παροχή τεχνογνωσίας σε χώρες εταίρους ή οργανισμούς εταίρους, αποστολές ανθρωπιστικές και αποστολές διάσωσης.

3.5: Επέκταση του δικτύου συνεργασίας του NATO και πολυεθνικές επιχειρήσεις

Η συμμετοχή των κρατών εταίρων είναι ζωτικής σημασίας για τις πολυεθνικές επιχειρήσεις που υλοποιούνται από το NATO. Από την πρώτη μετά-Dayton αποστολή στα Βαλκάνια, οι στρατιωτικές δυνάμεις των κρατών εταίρων τέθηκαν υπό την ομπρέλα του NATO. Στη Σύνοδο Κορυφής των Βρυξελλών 1994, το NATO δρομολόγησε μια σειρά από περιφερειακά προγράμματα συνεργασίας που βασίζονται σε διμερείς συμφωνίες μεταξύ του NATO και ενός εκάστοτε εταίρου κράτους. Τα προγράμματα αυτά καταρτίζονται με σκοπό τη δημιουργία συνεργασιών με περιφερειακές χώρες και στόχο την περαιτέρω προώθηση της σταθερότητας και της ανάπτυξης στις χώρες αυτές. Ωστόσο, επισημαίνεται ότι τα προγράμματα αυτά ποικίλουν σε σχέση με την έκταση της συνεργασίας και στον απώτερο στόχο που αυτά έχουν.

Partnership for Peace

Το PfP ήταν το πρώτο πρόγραμμα συνεργασίας που εκπονήθηκε. Ο πρωταρχικός του στόχος ήταν η δημιουργία εταιρικής σχέσης με χώρες που ανήκαν στον ευρωπαϊκό άξονα, αποβλέποντας στην σταθεροποίηση της ευρύτερης περιοχής και στην αποτροπή νέων συγκρούσεων, ενώ προετοίμαζε τα κράτη αυτά για την πλήρη ένταξή τους στη Συμμαχία ως νέα κράτη μέλη. Όπως σημειώνεται στη Διακήρυξη των Βρυξελλών (1994) τα κράτη εταίροι θα μπορούν να συμμετέχουν σε

αποστολές του NATO μέσω του προγράμματος PfP. Οι δυνάμεις του PfP συμμετείχαν στις πρώτες αποστολές της μετά –Dayton εποχής σε Βοσνία και Κόσοβο (IFOR, SFOR, KFOR), αντιπροσωπεύοντας πάνω από 10% του συνόλου των ειρηνευτικών δυνάμεων⁴⁸. Τα κράτη εταίροι συνεισέφεραν σημαντικά στην παγκόσμια μάχη κατά της τρομοκρατίας, μέσω του προγράμματος ‘Partnership Anti-Terrorism Plan’. Όταν το NATO διευρύνθηκε το 1999, 2004 και 2009, τα νέα κράτη μέλη ήταν χώρες που ήταν προηγουμένως μέλη του PfP.

Mediterranean Dialogue

Το 1994 το Βορειο-Ατλαντικό Συμβούλιο εγκαινίασε τον Μεσογειακό Διάλογο (Mediterranean Dialogue) ως forum μεταξύ του NATO και πέντε Μεσογειακών χωρών (στο πρόγραμμα εντάχθηκαν στη συνέχεια και άλλες χώρες). Ο σκοπός αυτής της πρωτοβουλίας ήταν αρχικά η ανάπτυξη της συνεργασίας και της διαφάνειας στις σχέσεις του NATO και των χωρών αυτών⁴⁹. Η Σύνοδος Κορυφής της Κωνσταντινούπολης εγκαινίασε τον διευρυμένο Μεσογειακό Διάλογο, με απώτερο σκοπό να δημιουργηθεί ένα είδος Μεσογειακού PfP με διευρυμένες δραστηριότητες (συμπεριλαμβανομένης και της διαχείρισης κρίσεων) και αυξημένη συνεργασία⁵⁰. Από το 2006, το NATO έθεσε σε εφαρμογή τα προγράμματα Individual Partnership Programmes, στο πλαίσιο του Μεσογειακού Διαλόγου. Τα προγράμματα αυτά περιλαμβάνουν μεταξύ άλλων κοινό αγώνα για την καταπολέμηση της τρομοκρατίας και ενεργό συμμετοχή σε στρατιωτικές ασκήσεις. Τέτοιου είδους συμφωνίες έχουν υπογραφεί με το Ισραήλ, την Αίγυπτο και την Ιορδανία.

Istanbul Initiative for Cooperation

⁴⁸ Μεταξύ των εταίρων του NATO που είχαν σημαντική συνεισφορά στις ειρηνευτικές επιχειρήσεις ήταν τα ρωσικά στρατεύματα. Λαμβανομένου υπόψη του γεγονότος ότι για τη συνεργασία μεταξύ Ρωσίας και NATO υπάρχει το Μόνιμο Κοινό Συμβούλιο (Permanent Joint Council) το επίπεδο συνεργασίας με τη Ρωσία είναι υψηλότερο σε σχέση με εκείνο που υφίσταται με τα κράτη μέλη του PfP.

⁴⁹ Βλ. Νάσκου-Περράκη Π, Το Δίκαιο των Διεθνών Οργανισμών: Η Θεσμική Διάσταση, 5^η Έκδοση, Συμπληρωμένη και Αναθεωρημένη, Αθήνα, Αντ. Ν. Σάκκουλα, 2011, το NATO σελ. 403-426

⁵⁰ Ibid

Κατά την προαναφερθείσα Σύνοδο Κορυφής στην Κωνσταντινούπολη και βάσει του προγράμματος του Μεσογειακού Διαλόγου, εκπονήθηκε η Πρωτοβουλία της Κωνσταντινούπολης για Συνεργασία (Istanbul Initiative for Cooperation) ως πρόγραμμα πλαίσιο για τη δημιουργία εταιρικών σχέσεων με χώρες της Μέσης Ανατολής. Μέχρι σήμερα, το πρόγραμμα αυτό περιλαμβάνει το Κουβέιτ, το Μπαχρέιν, το Κατάρ και τα ΗΑΕ. Η συνεργασία με το πρόγραμμα αυτό επικεντρώνεται στην επιμόρφωση του προσωπικού (αν και προτάθηκε και συνεργασία ανάλογη με εκείνη του Μεσογειακού Διαλόγου).

3.6: Οι πολυεθνικές επιχειρήσεις του NATO: ένας γενικός διαχωρισμός

Στο Στρατηγικό Δόγμα του 1999⁵¹ οι πολυεθνικές επιχειρήσεις κατατάσσονται σε «επιχειρήσεις σύμφωνα με το άρθρο 5 του Χάρτη της Ουάσιγκτον» ή επιχειρήσεις αμυντικού τύπου του NATO και λοιπές επιχειρήσεις. Εν προκειμένω, θα προβούμε σε έναν κατ' αρχήν γενικό διαχωρισμό των επιχειρήσεων εκτός του άρθρου 5 του Χάρτη της Ουάσιγκτον σε δυο τύπους: τις ειρηνευτικές επιχειρήσεις (peacekeeping operations) και τις επιχειρήσεις διάσωσης και ανθρωπιστικής δράσης (rescue and humanitarian actions).

1. Επιχειρήσεις σύμφωνα με το άρθρο 5 του Χάρτη της Ουάσιγκτον

Όπως έχει ήδη αναφερθεί από την ίδρυση του NATO μέχρι σήμερα μόνο οι ΗΠΑ επικαλέστηκαν το άρθρο 5 του Χάρτη της Ουάσιγκτον και ειδικότερα μετά την τρομοκρατική επίθεση του Σεπτεμβρίου 2001, οι ΗΠΑ κάλεσαν τους συμμάχους τους να συμμετάσχουν στον παγκόσμιο αγώνα κατά της τρομοκρατίας⁵². Η πρόσκληση αυτή είχε ως αποτέλεσμα, μεταξύ άλλων, την πολυεθνική δράση για τον έλεγχο ύποπτων σκαφών στη Μεσόγειο Θάλασσα από δυνάμεις του NATO, με στόχο την αποτροπή κα άλλων τρομοκρατικών ενεργειών (Active Endeavour Operation). Αυτός ο έλεγχος αρχικά περιορίστηκε στο χώρο της Ανατολικής Μεσογείου και από το 2004

⁵¹ Βλ. Συνθήκη της Ουάσιγκτον 1999

⁵² Βλ. Δελτίο NATO, Επίκληση του άρθρου 5: πέντε χρόνια μετά, <http://www.nato.int/docu/review/2006/issue2/greek/summaries.html>

κάλυψε όλη τη Μεσόγειο Θάλασσα. Μέλη του PfP λαμβάνουν μέρος σε αυτή τη δράση (συμπεριλαμβανομένου και ρωσικού πλοίου), καθώς και οι δυνάμεις κάποιων χωρών μελών του Μεσογειακού Διαλόγου. Επιπλέον, τα μέλη του προγράμματος Istanbul Initiative for Cooperation προσκλήθηκαν επίσης να συμμετάσχουν.

2. Ειρηνευτικές επιχειρήσεις (Peacekeeping operations)

Οι ειρηνευτικές επιχειρήσεις του NATO χωρίζονται σε τέσσερις κατηγορίες⁵³:

- Επιχειρήσεις για τη διατήρηση της ειρήνης (peacekeeping operations)
- Επιχειρήσεις επιβολής της ειρήνης (peace enforcement operations)
- Ειρηνευτικές επιχειρήσεις (peace making operations)
- Επιχειρήσεις οικοδόμησης της ειρήνης (peace building operations)

Επιπλέον, οι αποστολές του NATO θα μπορούσαν να διαχωριστούν περαιτέρω, ανάλογα με τα μέρη που λαμβάνουν χώρα:

- Επιχειρήσεις σε Βοσνία-Ερζεγοβίνη

Στη Βοσνία-Ερζεγοβίνη οι δυνάμεις του NATO ενεπλάκησαν σε 4 αποστολές⁵⁴. Με βάση τα συμπεράσματα από τη συνάντηση των Υπουργών Εξωτερικών του 1992, το NATO προσέφερε τη συνδρομή του στο Συμβούλιο Ασφαλείας (ΣΑ) του ΟΗΕ. Η πρώτη αποστολή για το NATO, η Deny Flight (1993-1995), βασίστηκε στις αποφάσεις του ΣΑ του ΟΗΕ 781,786,816 και αφορούσε στην απαγόρευση πτήσεων στον εναέριο χώρο της Βοσνίας. Στο πλαίσιο αυτής της (ειρηνευτικής) αποστολής (peace keeping action) σημειώθηκε η πρώτη πολεμική εμπλοκή των δυνάμεων του NATO όταν στις 28 Φεβρουαρίου 1994, 4 αεροπλάνα της Republic of Sprska καταρρίφθηκαν. Η δεύτερη αποστολή, η Deliberate Action ανήκει στις δράσεις επιβολής ειρήνης (force enforcement action) και βασίστηκε στην απόφαση 836 του ΣΑ. Η τρίτη αποστολή IFOR (International Force) εισήγαγε τη διαδικασία peace making. Βασίστηκε στη Συμφωνία του Dayton και στην

⁵³ NATO manual 2009, σελ. 51

⁵⁴ Βλ. Δελτίο NATO, Επιχειρήσεις υποστήριξης της ειρήνης σε B-E, 9 Δεκεμβρίου 2008
<http://www.nato.int/docu/review/Topics/GR/Peace-support-operations-in-Bosnia-and-Herzegovina.htm>

απόφαση του ΣΑ 1031. Στόχος ήταν η διασφάλιση της πλήρους εφαρμογής της Συμφωνίας Dayton. Η τέταρτη αποστολή -SFOR (Stabilization Force) που ανήκε στην ομάδα των επιχειρήσεων οικοδόμησης της ειρήνης (peace building), έλαβε χώρα στη Βοσνία-Ερζεγοβίνη κατά την περίοδο μεταξύ της εκπνοής της αποστολής της IFOR και του 2004, οπότε και αντικαταστάθηκε από την αποστολή EUFOR (που βασίστηκε στη Συμφωνία Berlin Plus).

- Επιχειρήσεις σε Κόσοβο

Η πρώτη δράση του NATO που εφαρμόστηκε χωρίς την επίσημη έγκριση του ΣΑ (αν και το NATO επικαλείται τις αποφάσεις του ΣΑ 1160,1199,1203) ήταν η επιχείρηση Allied Force κατά τη διάρκεια της οποίας εφαρμόστηκε επιβολή της ειρήνης με των βομβαρδισμό της πρώην Γιουγκοσλαβίας το 1999. Η επιχείρηση ολοκληρώθηκε με τη Συμφωνία πλαίσιο του Κουμανόβο και την υιοθέτηση της απόφασης του ΣΑ 1244. Πάνω σε αυτά τα κείμενα βασίστηκε και η δημιουργία της KFOR από το 1999 μέχρι σήμερα. Αυτή η επιχείρηση έχει τα χαρακτηριστικά επιχειρήσεων peace making και peace building. Η KFOR μετέφερε σταδιακά τις αρμοδιότητές της στην αστυνομία του Κοσόβου και στις τοπικές Αρχές.⁵⁵ Από το Νοέμβριο του 2012 η δύναμη της KFOR έχει περιοριστεί σε στρατεύματα δύναμης 5, 565 στρατιωτικών οι οποίοι αναμένεται να αποχωρήσουν.

- Επιχειρήσεις σε ΠΓΔΜ

Μετά την εξέγερση των Αλβανοφώνων το 2000, το NATO διευκόλυνε το διάλογο μεταξύ της κυβέρνησης και του Εθνικού Απελευθερωτικού Στρατού (NLA), που οδήγησε στη Συμφωνία της Οχρίδας (13 Αυγούστου 2003). Η πρώτη από τις τρεις αποστολές Essential Harvest είχε στόχο τη συλλογή οπλισμού από τα μέλη του NLA. Η δεύτερη αποστολή στην ΠΓΔΜ Amber Fox περιελάμβανε την πρόβλεψη για αποστολή παρατηρητών από ΟΑΣΕ και ΕΕ για επιτήρηση της εφαρμογής της Συμφωνίας της Οχρίδας. Η τρίτη αποστολή Allied Harmony ξεκίνησε το 2002 με

⁵⁵ Δελτία τύπου NATO για KFOR, <http://www.aco.nato.int/kfor.aspx>

στόχο να συνεχίσει την αποστολή της Amber Fox και να διασφαλίσει την ειρήνη και ασφάλεια στην ΠΓΔΜ.

- Επιχειρήσεις σε Αφγανιστάν

Η ISAF ως πολυεθνική δύναμη (50 κράτη) έχει αποστολή την παροχή συνδρομής στις Αρχές του Αφγανιστάν στον τομέα της ασφάλειας. Δημιουργήθηκε με βάση τις αποφάσεις του ΣΑ των Ηνωμένων Εθνών 1386, 1413, 1444, 1510, 1563, 1623, 1707, 1776 και 1833. Επιπρόσθετα στο ρόλο του peace making και peace building, η ISAF προωθεί την ενδυνάμωση του εθνικού στρατού του Αφγανιστάν και της αστυνομίας και παρέχει υποστήριξη για την ανοικοδόμηση και αποκατάσταση περιοχών που έχουν καταστραφεί από τον πόλεμο. Το NATO ανέλαβε ηγετικό ρόλο στην αποστολή τον Αύγουστο του 2003, προκειμένου να βελτιώσει την επιχειρησιακή της οργάνωση. Η αποστολή παραμένει στις προτεραιότητες του NATO αν και έχει αποφασίσει να αποχωρήσει⁵⁶.

- Επιχειρήσεις σε Ιράκ

Άμεση εμπλοκή για παροχή συνδρομής προς την κυβέρνηση του Ιράκ άρχισε το 2004 όταν η αποστολή Training Mission in Iraq (NTM-I) ξεκίνησε την εκπαίδευση των ιρακινών δυνάμεων ασφαλείας. Αυτή η αποστολή βασίζεται στην απόφαση του ΣΑ 1546 και σε συμφωνία μεταξύ του NATO και της κυβέρνησης του Ιράκ (26 Ιουλίου 2009)⁵⁷.

- Επιχειρήσεις σε Σουδάν και Σομαλία

Μετά από αίτημα της Αφρικανικής Ένωση τον Ιούνιο του 2005, το NATO άρχισε να παρέχει τη συνδρομή του αρχικά στο Σουδάν (AMIS και από το 2008 UNAMID) και αργότερα στη Σομαλία (ANISOM). Η υποστήριξη συνίστατο στην παροχή τεχνογνωσίας σε διάφορους τομείς και στην ενδυνάμωση της επιχειρησιακής ετοιμότητας των Αφρικανικών Δυνάμεων Σταθεροποίησης (African Stabilization

⁵⁶ Δελτία τύπου NATO για ISAF, <http://www.isaf.nato.int/>

⁵⁷ Δελτία τύπου NATO για Ιράκ: NATO's assistance to Iraq, http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_51978.htm

Forces) (δηλ. των δυνάμεων της Αφρικανικής Ένωσης με αρμοδιότητα τις ειρηνευτικές επιχειρήσεις)⁵⁸.

- Ανθρωπιστικές δράσεις, δράσεις διάσωσης (Rescue and humanitarian actions)

Το NATO ενεπλάκη πολλές φορές σε δράσεις ανθρωπιστικές και σε δράσεις διάσωσης. Η πρώτη δράση αυτού του τύπου ήταν η AFOR (Albania Force) στην Αλβανία το 1999 με σκοπό τη διανομή ανθρωπιστικής βοήθειας σε Αλβανούς πρόσφυγες από το Κόσοβο. Η μεγαλύτερη δράση του NATO αυτού του τύπου εφαρμόστηκε στο Πακιστάν το 2006. Μετά τον καταστροφικό σεισμό στο Πακιστάν το 2005 (Οκτώβριος) το NATO παρείχε υποστήριξη σε υλικό, ιατρική συνδρομή και επισιτιστική βοήθεια μετά από αίτημα της χώρας προς το Συμβούλιο του NATO. Επίσης εξειδικευμένο προσωπικό, μηχανικοί και γιατροί, συνεργάστηκαν απευθείας με τις Αρχές του Πακιστάν και τους Πακιστανούς στρατιωτικούς⁵⁹.

⁵⁸ Δελτίο τύπου NATO “NATO assistance to the African Union”
http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_8191.htm

⁵⁹ Δελτίο τύπου NATO για το Πακιστάν “Pakistan earthquake relief operation”
http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_50070.htm

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4^ο

ΠΟΛΥΕΘΝΙΚΕΣ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΙΣ ΚΑΙ ΝΟΜΙΚΗ ΒΑΣΗ

4.1.: Απαγόρευση χρήσης βίας, άρθρο 2 (4) του Χάρτη του ΟΗΕ και νομική βάση για τις πολυεθνικές επιχειρήσεις του ΝΑΤΟ: αναφορά στην περίπτωση του Κοσόβου

Πριν προβούμε σε ανάλυση της νομικής βάσης για τις στρατιωτικές επιχειρήσεις του ΝΑΤΟ, είναι απαραίτητο να αναφερθούμε στο σκεπτικό της χρήσης βίας όπως αυτό καταγράφεται στον Χάρτη των Ηνωμένων Εθνών.

Το Συμβούλιο Ασφαλείας των Ηνωμένων Εθνών έχει οριστεί από τον ΧΗΕ ως το Όργανο που έχει την κύρια ευθύνη για τη διατήρηση της διεθνούς ειρήνης και ασφάλειας (άρθρο 24). Επιπλέον, το Συμβούλιο Ασφαλείας έχει διευρυμένες αρμοδιότητες στο πλαίσιο του Κεφαλαίου VI (Ειρηνική Διευθέτηση Διαφορών), ενώ στο πλαίσιο του Κεφαλαίου VII (Ενέργειες σε περίπτωση απειλής εναντίον της Ειρήνης, Διαταράξεως της Ειρήνης και Επιθετικών Πράξεων) έχει την αποκλειστική αρμοδιότητα για τη λήψη εξαναγκαστικών μέτρων.

Επισημαίνεται ότι το ΣΑ –και όχι τα Κράτη ή οι περιφερειακές οργανώσεις– αποφασίζει πότε είναι ενδεδειγμένη μια στρατιωτική επέμβαση (προηγείται χαρακτηρισμός της κατάστασης από το ΣΑ βάσει του άρθρου 39 του ΧΗΕ), απόφαση η οποία είναι κατεξοχήν πολιτική {άρθρο 24 του Χάρτη, σε συνδυασμό με τη διατύπωση των άρθρων 42 και 53 παρ.1 του Χάρτη}.

Το άρθρο 2 παρ. 4 του Καταστατικού Χάρτη ΟΗΕ προσδιορίζει ως εξής την θεμελιώδη για το διεθνές δίκαιο αρχή της απαγόρευσης χρήσης βίας από κράτος κατά κράτους «Όλα τα Μέλη στις διεθνείς τους σχέσεις θα απέχουν από την απειλή ή τη χρήση βίας, που εκδηλώνεται εναντίον της εδαφικής ακεραιότητας ή της πολιτικής

ανεξαρτησίας οποιουδήποτε κράτους είτε με οποιαδήποτε άλλη ενέργεια ασυμβίβαστη προς τους Σκοπούς των Ηνωμένων Εθνών».

Ο Χάρτης προβλέπει δύο εξαιρέσεις στην αρχή της απαγόρευσης χρήσης βίας, εκείνη του άρθρου 51 (φυσικό δικαίωμα της ατομικής ή συλλογικής νόμιμης άμυνας) και εκείνη των άρθρων 42 και 53 του Χάρτη (εξουσιοδότηση του Συμβουλίου Ασφαλείας για χρήση βίας).

α) Το άρθρο 51 προβλέπει εξαίρεση από την αρχή της απαγόρευσης χρήσης βίας σε περίπτωση άμυνας: «Καμιά διάταξη αυτού του Χάρτη δε θα εμποδίζει το φυσικό δικαίωμα της ατομικής ή συλλογικής νόμιμης άμυνας, σε περίπτωση που ένα Μέλος των Ηνωμένων Εθνών δέχεται ένοπλη επίθεση, ως τη στιγμή που το Συμβούλιο Ασφαλείας θα πάρει τα αναγκαία μέτρα για να διατηρήσει τη διεθνή ειρήνη και ασφάλεια. Τα μέτρα που θα παίρνουν τα Μέλη των Ηνωμένων Εθνών κατά την άσκηση αυτού του δικαιώματος της νόμιμης άμυνας θα ανακοινώνονται αμέσως στο Συμβούλιο Ασφαλείας, και σε καμία περίπτωση δε θα θίγουν την εξουσία και την υποχρέωση που έχει το Συμβούλιο Ασφαλείας, σύμφωνα με αυτόν το Χάρτη, να αναλαμβάνει οποτεδήποτε τη δράση που κρίνει αναγκαία για τη διατήρηση ή για την αποκατάσταση της διεθνούς ειρήνης και ασφάλειας»

β) Εξουσιοδότηση από το ΣΑΗΕ ως εξαίρεση από την αρχή της απαγόρευσης χρήσης βίας. Ο Χάρτης του ΟΗΕ περιλαμβάνει στο άρθρο 39 την «επιθετική πράξη» ως στοιχείο που δικαιολογεί την ενεργοποίηση των αρμοδιοτήτων του Συμβουλίου Ασφαλείας κατά το Κεφάλαιο VII: «Το Συμβούλιο Ασφαλείας θα αποφαινεται αν υπάρχει απειλή για την ειρήνη, διατάραξη της ειρήνης ή επιθετική ενέργεια και θα κάνει συστάσεις ή θα αποφασίζει ποια μέτρα θα λαμβάνονται σύμφωνα με τα Άρθρα 41 και 42, για να διατηρηθεί ή να αποκατασταθεί η διεθνής ειρήνη και ασφάλεια.». Το άρθρο 42 προβλέπει ότι το Συμβούλιο Ασφαλείας μπορεί να εξουσιοδοτήσει κράτη μέλη να ασκήσουν βία, με σκοπό την αποκατάσταση της διεθνούς ειρήνης και ασφάλειας, εάν θεωρήσει τα κυρωτικά μέτρα που δεν συνεπάγονται χρήση βίας ως μη αποτελεσματικά: «Αν το Συμβούλιο Ασφαλείας κρίνει ότι τα μέτρα που προβλέπονται από το Άρθρο 41 θα ήταν ανεπαρκή ή ότι έχουν αποδειχτεί ανεπαρκή, μπορεί να προχωρήσει με αεροπορικές, θαλάσσιες ή χερσαίες δυνάμεις στην ανάληψη της δράσης που θα ήταν αναγκαία για τη διατήρηση ή την αποκατάσταση της διεθνούς ασφάλειας και ειρήνης. Αυτή η δράση θα μπορούσε να περιλαμβάνει

στρατιωτικές επιδείξεις, αποκλεισμό και άλλες επιχειρήσεις αεροπορικών, θαλάσσιων ή χερσαίων δυνάμεων των Μελών των Ηνωμένων Εθνών.».

Το ΣΑ μπορεί και να προβεί σε εξουσιοδότηση κατά το άρθρο 53 παρ. 1, που ορίζει τα εξής: «Το Συμβούλιο Ασφαλείας θα χρησιμοποιεί, όταν το απαιτούν οι περιστάσεις, αυτές τις τοπικές συμφωνίες ή οργανώσεις για την εφαρμογή των εξαναγκαστικών μέτρων που θα λαμβάνονται με εντολή του. Αλλά καμία εξαναγκαστική ενέργεια δε θα αναλαμβάνεται σε εφαρμογή τοπικών συμφωνιών ή με την εντολή τοπικών οργανώσεων, χωρίς την εξουσιοδότηση του Συμβουλίου Ασφαλείας. Εξαίρεση θα γίνεται για τα μέτρα εναντίον εχθρικού κράτους ή με την έννοια που δίνεται σε αυτόν τον όρο στην παράγραφο 2 αυτού του Άρθρου ή τα οποία θα είναι σύμφωνα με τις διατάξεις του Άρθρου 107 ή θα προβλέπονται από τοπικές συμφωνίες που έχουν συναφθεί για να εμποδίσουν την επανάληψη επιθετικής πολιτικής εκ μέρους κάθε τέτοιου κράτους, ως τη στιγμή που θα μπορεί ο Οργανισμός, ύστερα από αίτηση των ενδιαφερόμενων Κυβερνήσεων, να αναλαμβάνει την ευθύνη να εμποδίσει κάθε νέα επιθετική ενέργεια εκ μέρους ενός τέτοιου κράτους.».

Ειδικότερα ως προς την περίπτωση του Κοσόβου, και δεδομένου ότι προϋπόθεση ενεργοποίησης του άρθρου 51 είναι η ύπαρξη ένοπλης επίθεσης, η ανωτέρω διάταξη δεν αποτελεί κατάλληλη δικαιολογητική βάση για την επέμβαση του NATO, αφού η Γιουγκοσλαβία ουδέποτε προέβη σε ένοπλη επίθεση εναντίον κράτους-μέλους της Συμμαχίας. Η διασταλτική ερμηνεία της διάταξης, ώστε να περιλάβει στο πεδίο εφαρμογής της και την άμυνα υπέρ εθνικών ή εθνοτικών ομάδων ή η επίκλησή της για την ανάσχεση συρράξεων που δημιουργούν προσφυγικά ρεύματα ή αποσταθεροποιούν γειτονικά κράτη, δεν είναι πειστική⁶⁰.

Είναι σαφές ότι δεν υπήρξε εκ των προτέρων εξουσιοδότηση του Συμβουλίου Ασφαλείας για την χρήση βίας κατά της Γιουγκοσλαβίας κατά το άρθρο 42, αν και το Συμβούλιο είχε ήδη εφαρμόσει το κεφ. VII του Χάρτη ως προς την κατάσταση στο Κόσοβο. Εάν το NATO θεωρηθεί «περιφερειακή συμφωνία ή οργάνωση» υπό την έννοια του Κεφ. VIII του Χάρτη, το Συμβούλιο θα μπορούσε να είχε προβεί σε

⁶⁰ Βλ. Σκόρδας Αχιλλέας, Η Χρήση βίας από το NATO κατά της Γιουγκοσλαβίας. Ελληνική Εξωτερική Πολιτική και Διεθνής Νομιμότητα στη "Ζώνη του Λυκόφωτος", Το Σ, τ4/2001

εξουσιοδότηση κατά το άρθρο 53 παρ. 1. Ωστόσο, γενική και εκ των προτέρων εξουσιοδότηση προς το NATO για την εφαρμογή των αποφάσεων του Συμβουλίου Ασφαλείας κατά την παραπάνω διάταξη δεν υπήρξε. Επομένως, η στρατιωτική επιχείρηση κατά της Γιουγκοσλαβίας θα πρέπει να θεωρηθεί κατ' αρχήν ως παράνομη, διότι είναι αντίθετη προς το άρθρο 2 παρ. 4 του Χάρτη και δεν υπάγεται στις εξαιρέσεις που ρητά προβλέπει ο Χάρτης.

4.2.: Άλλες μορφές νομικής βάσης για τη χρήση βίας

Εκτός από τη νόμιμη άμυνα (αρ. 51 ΧΗΕ), υπάρχουν και κάποιες άλλες μορφές νόμιμης χρήσης βίας⁶¹.

1. Προστασία πολιτών (Protection of nationals)

Αυτή η συγκεκριμένη περίπτωση δεν αναφέρεται στον Χάρτη των Ηνωμένων Εθνών και βρίσκεται σε statu nascendi⁶². Αφορά στο δικαίωμα ενός κράτους να επεμβαίνει στα εσωτερικά άλλου κράτους προκειμένου το πρώτο κράτος να προστατεύσει τους δικούς του πολίτες⁶³. Η περίπτωση αυτή δεν εντάσσεται στο άρθρο 51 του Χάρτη ΟΗΕ που απαιτεί ένοπλη επίθεση, ενώ είναι αντίθετη στο πνεύμα του άρθρου 2 (4) του Χάρτη για την εδαφική ακεραιότητα.

2. Συγκατάθεση / πρόσκληση από κράτος (Consent/invitation of host nation)

Εφόσον ένα κράτος επιζητεί βοήθεια και δίνει τη συγκατάθεσή του τότε δεν πρόκειται για παραβίαση του άρθρου 2(4) του Χάρτη του ΟΗΕ.⁶⁴

⁶¹ Βλ. NATO Legal Deskbook, Final Version, 22/9/2010, Part XI, Legal Framework and Legal Basis of Military Operations, σελ 235-237

⁶² Βλ. B. Simma, The Charter of the United Nations .A Commentary, New York: Oxford University Press 2002, vol.I, σελ.133

⁶³ Πχ. Το 1964 το Βέλγιο και οι ΗΠΑ έστειλαν δυνάμεις στο Κονγκό για να σώσουν ομήρους που είχαν πέσει στα χέρια ανταρτών, μετά από σχετική άδεια που είχαν λάβει από την κυβέρνηση του Κονγκό/Το 1993 οι ΗΠΑ εκτόξευσαν πυραύλους στην Βαγδάτη, μετά από πληροφορίες ότι υπήρχε σχέδιο του Ιράκ για δολοφονία του Προέδρου Bush στο Κουβέιτ. Υποστηρίχθηκε ότι χρησιμοποιήθηκε βία για την προστασία των αμερικανών πολιτών στο μέλλον, βλ. NATO Legal Deskbook, Final Version, 22/9/2010, Part XI, Legal Framework and Legal Basis of Military Operations,

⁶⁴ Πχ. Το 2001 στην ΠΓΔΜ ο αλβανόφωνος πληθυσμός θεωρούσε ότι η εκπροσώπησή του στους θεσμούς της χώρας ήταν ελλειπής. Οι εντάσεις μεταξύ των εκεί εθνικοτήτων χειροτέρευσαν και οδήγησαν σε ένοπλη σύγκρουση. Ο Πρόεδρος της χώρας Trajkovski ζήτησε τη συνδρομή του NATO

3. Ανθρωπιστική παρέμβαση (humanitarian intervention)

Μια λιγότερη αποδεκτή μορφή χρήσης στρατιωτικής βίας είναι αυτή που αφορά στην ανθρωπιστική παρέμβαση. Αυτή η περίπτωση δεν αναφέρεται ρητά στον Χάρτη των Ηνωμένων Εθνών, ωστόσο συγκρατείται ότι ο Χάρτης επιβεβαιώνει την προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων.

Ανθρωπιστική παρέμβαση σημαίνει παρέμβαση προς τον σκοπό προστασίας του πληθυσμού μια χώρας (του συνόλου του πληθυσμού ή μερίδας αυτού) που του αρνούνται τα βασικά ανθρώπινα δικαιώματά του και κυρίως το δικαίωμα στη ζωή. Οι Arend και Beck ορίζουν την ανθρωπιστική παρέμβαση ως⁶⁵: “(...) the use of armed force by a State (or States) to protect citizens of the target State from large scale human rights violations there”

Στο πλαίσιο του Χάρτη των Ηνωμένων Εθνών είναι δύσκολο να γίνει αντιληπτός ο συσχετισμός μεταξύ του δικαιώματος στην ανθρωπιστική παρέμβαση και των προβλέψεων του άρθρου 2(4). Η μέχρι τώρα διεθνής πρακτική δεν έχει ενθαρρύνει το σκεπτικό και την εφαρμογή της ανθρωπιστικής παρέμβασης (ή αλλιώς ευθύνης προστασίας), καθώς θα μπορούσε να χρησιμοποιηθεί ως δικαιολογία για την επέμβαση ισχυρότερων κρατών στο έδαφος μικρότερων ή πιο αδύναμων κρατών. Ωστόσο σε κάποιες περιπτώσεις η διεθνής κοινότητα μπορεί να μην τηρήσει καταδικαστική στάση όταν κινδυνεύουν ανθρώπινες ζωές⁶⁶.

τον Ιούνιο του 2001 και η διεθνής κοινότητα κατάφερε να γίνει κατάπαυση του πυρός και να επιτευχθεί συμφωνία ειρήνης. Η επιχείρηση Essential Harvest αφορούσε στην απομάκρυνση του οπλισμού από τα χέρια των ανταρτών βλ. NATO Legal Deskbook, Final Version, 22/9/2010, Part XI, Legal Framework and Legal Basis of Military Operations,.

⁶⁵ Βλ. Arend and Beck, ‘‘International law and the use of force. Beyond the UN Charter Paradigm, London: Routledge 1993, σελ. 113

⁶⁶ Βλ. παρακάτω αναλυτικά την περίπτωση του Κοσόβου (επέμβαση του NATO out of area και χωρίς εξουσιοδότηση του ΣΑ προς στήριξη του αλβανόφωνου πληθυσμού που καταπατούνταν τα ανθρώπινα δικαιώματά του

4.3.: Τύπος σύγκρουσης/διαμάχης (conflict) και νομική βάση πολυεθνικής επιχείρησης

Τα χαρακτηριστικά μιας επιχείρησης του NATO επηρεάζονται σημαντικά και ουσιαστικά από τα χαρακτηριστικά της σύγκρουσης/διαμάχης (conflict) που βρίσκεται σε εξέλιξη⁶⁷.

Το εφαρμοστέο δίκαιο καθορίζεται επίσης κάθε φορά από τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά της σύγκρουσης και ενδεχομένως και από αποφάσεις (Resolutions) του ΣΑΗΕ, εφόσον υπάρξουν. Ο τύπος της σύγκρουσης έχει συνέπειες ως προς τη νομική βάση που θα χρησιμοποιηθεί για την επιχείρηση, ως προς το καθεστώς των δυνάμεων που θα διεξαγάγουν την επιχείρηση και ως προς τον τύπο των στρατιωτικών επιχειρήσεων που θα διεξαχθούν.

Μια βασική διάκριση των εχθροπραξιών μπορεί να είναι αυτή της διεθνούς ένοπλης σύγκρουσης (international armed conflict) και της μη διεθνούς ένοπλης σύγκρουσης (non-international armed conflict). Στις διεθνείς ένοπλες συρράξεις τα κράτη μπορούν να ασκήσουν το νόμιμο δικαίωμα τους στην άμυνα και μπορούν να εφαρμόσουν το δίκαιο που ισχύει για τις ένοπλες συρράξεις. Το ίδιο δίκαιο ισχύει και για το καθεστώς των δυνάμεών τους. Στην περίπτωση μη ένοπλης σύρραξης, τα τρίτα κράτη μπορούν να παρέμβουν νόμιμα μόνο μετά από πρόσκληση της νόμιμης κυβέρνησης και το καθεστώς τους βασίζεται σε σχετική συμφωνία μεταξύ αυτών και της προσκαλούσας κυβέρνησης. Το καθεστώς των ανταρτών/επαναστατών (insurgents) καθορίζεται από το εσωτερικό δίκαιο και από το άρθρο 3 της Σύμβασης της Γενεύης και το Πρόσθετο Πρωτόκολλο II (1977) στις Συμβάσεις της Γενεύης.

Στην περίπτωση επιχειρήσεων με τη μορφή διαχείρισης κρίσης, τότε τα κράτη μπορούν να απευθυνθούν στον ΟΗΕ για συνδρομή.

⁶⁷ Βλ. NATO Legal Deskbook, Final Version, 22/9/2010, Part XI, Legal Framework and Legal Basis of Military Operations, σελ 237

4.4.: Επιχειρήσεις Υποστήριξης της Ειρήνης (Peace Support Operation-PSO) και νομική βάση

Σήμερα που υπάρχουν σε παγκόσμιο επίπεδο τόσες κρίσεις, συγκρούσεις και καταστροφές, η στρατιωτική εμπλοκή είναι συχνά απαραίτητη. Θα επιχειρήσουμε εν προκειμένω ένα διαχωρισμό των (στρατιωτικών) επιχειρήσεων που έχει ως επακόλουθο τη διαφοροποίηση της νομικής βάσης και του νομικού πλαισίου που εφαρμόζεται κάθε φορά⁶⁸.

- Μη στρατιωτικές προσπάθειες επίλυσης διαφορών, συνήθως αφορούν σε προσπάθειες που σχετίζονται με την προληπτική διπλωματία (preventive diplomacy), εγκαθίδρυση ειρήνης (peace-making) και οικοδόμηση ειρήνης (peace-building)
-
- Στρατιωτική αποστολή (όχι ένοπλη) είναι και η αποστολή παρατηρητών (observer mission)

Οι ένοπλες στρατιωτικές ειρηνευτικές επιχειρήσεις (armed military peace operations) χωρίζονται σε δυο κατηγορίες:

-
- Επιχειρήσεις για τη διατήρηση της ειρήνης (peace-keeping operations)
- Επιχειρήσεις για την επιβολή της ειρήνης (peace-enforcement operations)

Στο πλαίσιο της παρούσας ανάλυσης οι επιχειρήσεις για τη διατήρηση της ειρήνης και οι επιχειρήσεις για την επιβολή της ειρήνης θα ονομάζονται Επιχειρήσεις Υποστήριξης της Ειρήνης (Peace Support Operation-PSO)⁶⁹. Ο (διευρυμένος) ορισμός που δίνει το NATO για τις Επιχειρήσεις Υποστήριξης της Ειρήνης (Peace

⁶⁸ Βλ. NATO Legal Deskbook, Final Version, 22/9/2010, Part XI, Legal Framework and Legal Basis of Military Operations, σελ 238

⁶⁹ Βλ. NATO Legal Deskbook, Final Version, 22/9/2010, Part XI, Legal Framework and Legal Basis of Military Operations, σελ 238

Support Operation-PSO), είναι: ‘‘An operation that impartially makes use of diplomatic, civil and military means, normally in pursuit of United Nations Chapter purposes and principles, to restore or maintain peace. Such operations may include conflict prevention, peacemaking, peace enforcement, peacekeeping, peace building and/or humanitarian operations’’.

1. Επιχειρήσεις για τη διατήρηση της ειρήνης (peace-keeping operations)

Οι επιχειρήσεις για τη διατήρηση της ειρήνης (peace-keeping operations) δεν αναφέρονται ρητά και ούτε υπάρχει εξουσιοδότηση για αυτές στον Χάρτη των Ηνωμένων Εθνών. Οι επιχειρήσεις αυτές δεν έχουν επιθετική φύση και είναι ακριβώς το αντίθετο από τις επιχειρήσεις επιβολής ειρήνης (peace enforcement operations).

Έχει γίνει αποδεκτό σύμφωνα με τη μέχρι τώρα πρακτική που ακολουθείται ότι τέτοιου τύπου επιχειρήσεις εμπίπτουν στο Κεφάλαιο VI (Ειρηνική Διευθέτηση Διαφορών) και στο Κεφάλαιο VII (Ενέργειες σε περίπτωση απειλής εναντίον της ειρήνης, διατάραξης της ειρήνης και επιθετικών πράξεων). Ωστόσο, δεν πρέπει να παραγνωρίζεται το γεγονός ότι σε αυτού του τύπου τις επιχειρήσεις απαιτείται η συναίνεση (consent) της «φιλοξενούσας» χώρας. Αναζητώντας το λόγο για τον οποίο στις περισσότερες περιπτώσεις επιχειρήσεων αυτού του τύπου κρίνεται απαραίτητη σχετική εντολή (mandate) των Ηνωμένων Εθνών παρατηρούμε ότι: η «φιλοξενούσα» χώρα επιθυμεί μια εγγύηση εκ μέρους της διεθνούς κοινότητας μέσω της σχετικής απόφασης (resolution) του ΣΑΗΕ. Επιπλέον, με την απόφαση αυτή προσδιορίζεται επακριβώς ο χρόνος και ο σκοπός της αποστολής και υπάρχει πολιτική και νομική ευθύνη/δέσμευση. Τονίζεται ότι ακόμα και με δεδομένη την εντολή του ΣΑΗΕ, εξακολουθεί να είναι απαραίτητη η προϋπόθεση της συναίνεσης της «φιλοξενούσας» χώρας. Συνήθως στην πράξη αυτά τα δυο πάνε μαζί.

Οι επιχειρήσεις για τη διατήρηση της ειρήνης (peace-keeping operations) περιλαμβάνουν την ανάπτυξη ενόπλων δυνάμεων, υπό τον έλεγχο του ΟΗΕ προκειμένου να επιλύσουν στρατιωτικές συγκρούσεις. Αν και αρχικά είχαν εφαρμογή σε διασυνοριακές διαφορές κρατών, στη συνέχεια εφαρμόστηκαν κυρίως

σε χώρες με εσωτερικά προβλήματα (και εμφυλίους). Στόχος τους δεν είναι η λήψη καταναγκαστικών μέτρων, αλλά η διασφάλιση της ειρήνης με διαχωρισμό των αντιμαχόμενων πλευρών. Ο ρόλος του ΟΗΕ εν προκειμένω είναι αμερόληπτος.

Οι βασικές αρχές των επιχειρήσεων αυτών είναι: όχι επέμβαση, όχι επιθετικότητα, όχι δημιουργία συμμαχιών (μεροληψία). Τα μέλη που διεξάγουν αυτές τις επιχειρήσεις συνεργάζονται με τα κράτη και οι ειρηνευτικές δυνάμεις έχουν μόνο δικαίωμα για (αυτό) άμυνα.

Σύμφωνα με έκδοση των Ηνωμένων Εθνών για τις ειρηνευτικές επιχειρήσεις (United Nations Peacekeeping Operations/Principles and Guidelines 2008)⁷⁰, οι ειρηνευτικές επιχειρήσεις του ΟΗΕ διέπονται από τις εξής αρχές: συναίνεση των εμπλεκόμενων πλευρών, αμεροληψία, μη χρήση βίας, παρά μόνο σε περίπτωση άμυνας.

Σύμφωνα με πρόσφατες εξελίξεις, οι ειρηνευτικές επιχειρήσεις έχουν εξελιχθεί με βάση και τις εντολές του ΣΑΗΕ, περιλαμβάνοντας πλέον και τη δυνατότητα για χρήση βίας και πέραν της περιπτώσεως άμυνας, όπως λχ για την προστασία πολιτών ή για προστασία ιδιοκτησίας. Οι επιχειρήσεις αυτές ενώ βασίζονταν παραδοσιακά στο Κεφάλαιο VI του Χάρτη Ηνωμένων Εθνών που αφορά στην ειρηνική επίλυση διαφορών, σήμερα ρυθμίζονται περισσότερο με βάση το Κεφάλαιο VII του Χάρτη και θεωρούνται επιχειρήσεις επιβολής ειρήνης βάσει εξουσιοδότησης του ΣΑ.

Το καθεστώς των δυνάμεων προβλέπεται συνήθως σε συμφωνία μεταξύ του ΟΗΕ ή των κρατών που προσφέρουν τις στρατιωτικές του δυνάμεις και της φιλοξενούσας χώρας. Αν δεν υπάρχει συμφωνία μπορεί να εφαρμοστεί η νομοθεσία της φιλοξενούσας χώρας. Σε κάποιες περιπτώσεις προβλέπεται λύση από σχετική απόφαση του ΣΑΗΕ.

2. Επιχειρήσεις για την επιβολή της ειρήνης (peace-enforcement operations)

⁷⁰ United Nations Department of Peacekeeping Operations Department of Field Support <http://www.un.org/en/peacekeeping/>

Οι επιχειρήσεις επιβολής της ειρήνης πρέπει να έχουν εξουσιοδότηση από το ΣΑΗΕ σύμφωνα με το Χάρτη του ΟΗΕ, Κεφάλαιο VII. Οι αποφάσεις που βασίζονται στο Κεφάλαιο VII είναι υποχρεωτικές για όλα τα κράτη, συμπεριλαμβανομένου και του κράτους-στόχου (target State). Μια επιχείρηση που διεξάγεται με βάση το Κεφάλαιο VII του Χάρτη απολαμβάνει μεγαλύτερης νομιμοποίησης. Επιπλέον δεν θεωρείται ως προαπαιτούμενο η λήψη συναίνεσης του κράτους-στόχου.

Τα χαρακτηριστικά των επιχειρήσεων επιβολής ειρήνης είναι τα εξής:

- συνήθως δεν απαιτείται συναίνεση των εμπλεκομένων μερών/κρατών
- απαιτείται εντολή του ΣΑ
- συνήθως δεν υπάρχει ή έννοια της αμεροληψίας, εφόσον οι δυνάμεις που επιχειρούν στη βάση εξουσιοδότησης του ΣΑ το κάνουν υπέρ ενός ή περισσότερων μερών
- υπάρχει συνήθως διευρυμένη εντολή για χρήση βίας (όχι μόνο για άμυνα)

Το καθεστώς των δυνάμεων που διεξάγουν την επιχείρηση εξαρτάται από τη φύση της σύγκρουσης. Σε περίπτωση εμπόλεμων καταστάσεων εφαρμόζεται η νομοθεσία για τις ένοπλες συρράξεις, και δεν έχει σημασία ως προς την εφαρμογή της νομοθεσίας αυτής, εάν έχει υπάρξει εντολή του ΣΑΗΕ ή όχι.

4.5.: Το νομικό πλαίσιο του NATO για τις πολυεθνικές επιχειρήσεις

Και στο πλαίσιο του NATO δεν διαφοροποιείται τίποτα από το προαναφερόμενο νομικό πλαίσιο. Από νομικής απόψεως, η απόφαση (resolution) του ΣΑΗΕ εξουσιοδοτεί τα κράτη και όχι το NATO. Εννοείται ότι από πολιτικής αλλά και πρακτικής απόψεως, το ΣΑΗΕ δεν εκδίδει εξουσιοδότηση εάν δεν έχει τη βεβαιότητα για το ποιος θα την εφαρμόσει.

Το NATO ως εκφραστής των κοινών προσπαθειών των κρατών μελών του, που ενσωματώνει την έννοια της άμυνας στην Συνθήκη της Ουάσιγκτον, μπορεί να

αποφασίσει τη διεξαγωγή αμυντικής επιχείρησης (self defence operations) ή οποιονδήποτε άλλο τύπο στρατιωτικής επιχείρησης που βασίζεται σε νόμιμους σκοπούς και στο διεθνές δίκαιο.

Ειδικότερα ως προς το άρθρο 5 της Συνθήκης της Ουάσιγκτον, αυτό έχει περισσότερο πολιτική και πρακτική παρά νομική σημασία. Κι αυτό γιατί τα κράτη έχουν δικαίωμα στην άμυνα ούτως ή άλλως και δεν χρειάζονται τη Συνθήκη ή τον Οργανισμό προκειμένου να ασκήσουν το δικαίωμά τους αυτό. Ωστόσο η Συνθήκη και ο Οργανισμός παρέχουν πολιτική εγγύηση για τη συλλογικότητα και το ενιαίο των πολιτικών και των στρατιωτικών προσπαθειών, δημιουργώντας παράλληλα τις προϋποθέσεις σε τεχνικό και οργανωτικό επίπεδο που διευκολύνουν την εφαρμογή και την άσκηση της άμυνας.

1. Επιχειρήσεις του NATO που δεν εντάσσονται στο άρθρο 5 (Non Article 5 operations)

Πολλά επίσημα έγγραφα/κείμενα του NATO αναφέρονται στον όρο ‘‘Non Article 5 operations’’ δηλ. σε επιχειρήσεις που δεν είναι επιχειρήσεις άμυνας. Σύμφωνα με το εγχειρίδιο του NATO του 2006⁷¹ υπάρχουν δυο μεγάλες κατηγορίες επιχειρήσεων διαχείρισης κρίσεων (crisis management operations) και συγκεκριμένα:

α) οι επιχειρήσεις συλλογικής άμυνας (Collective defense operations) και

β) οι άλλες επιχειρήσεις διαχείρισης κρίσεων στις οποίες δεν συμπεριλαμβάνονται οι επιχειρήσεις συλλογικής άμυνας

Οι επιχειρήσεις συλλογικής άμυνας βασίζονται στο άρθρο 5 της Συνθήκης του NATO και αναφέρονται ως ‘‘Article 5 operations’’. Οι σχετικές αποφάσεις για αυτού του είδους τις επιχειρήσεις λαμβάνονται συλλογικά από τα κράτη μέλη του NATO, καθώς θεωρείται ότι μια επίθεση ή επιθετική πράξη ενάντια σε ένα κράτος μέλος είναι επίθεση εναντίον όλων των κρατών μελών του NATO (το άρθρο εφαρμόστηκε μια φορά μετά την τρομοκρατική ενέργεια τον Σεπτέμβριο του 2001 στις ΗΠΑ).

⁷¹ NATO Handbook 2006, σελ. 44-45

Οι άλλες επιχειρήσεις διαχείρισης κρίσεων (PSO) περιλαμβάνουν όλες τις στρατιωτικές επιχειρήσεις που μπορεί να διεξάγει το NATO σε μια κατάσταση που δεν εμπίπτει στο άρθρο 5. Οι επιχειρήσεις διαχείρισης κρίσεων μπορεί να είναι υποστηρικτικές μιας ειρηνευτικής διαδικασίας σε μια περιοχή που υπάρχει σύγκρουση (peace support operations). Ωστόσο, περιλαμβάνουν ένα ευρύ πεδίο και άλλων δυνατοτήτων συμπεριλαμβανομένων της αποτροπής σύγκρουσης, διαδικασίας διατήρησης της ειρήνης, λήψης μέτρων επιβολής της ειρήνης, ειρηνευτικών επιχειρήσεων, επιχειρήσεων οικοδόμησης της ειρήνης και ανθρωπιστικές επιχειρήσεις (conflict prevention, peacekeeping and peace enforcement measures, peace-making, peace-building, preventive deployment and humanitarian operations). Η εμπλοκή του NATO στα Βαλκάνια και στο Αφγανιστάν είναι παραδείγματα επιχειρήσεων διαχείρισης κρίσεων που εμπίπτουν σε αυτή την κατηγορία.

Ορισμός για τις Non-article 5⁷² Crisis Response operations: «'NATO activities falling outside the scope of Article 5 are referred to collectively as 'NA5CROs'. One principal difference between Article 5 operations and NA5CROs is that there is no formal obligation for NATO nations to take part in a NA5CRO while in case of an article 5 operation, NATO nations are formally committed to take the actions they deem necessary to restore and maintain the security of the North Atlantic area⁷³»

Ως προς τα νομικά δεδομένα παρατηρείται ότι οι NA5CROs προκειμένου να τεθούν σε εφαρμογή απαιτείται σχετική οδηγία του NAC και εκτέλεση σύμφωνα με το διεθνές δίκαιο, συμπεριλαμβανομένου του διεθνούς ανθρωπιστικού δικαίου που εφαρμόζεται σε περιπτώσεις διεθνούς ένοπλης σύγκρουσης. Οι διοικητές έχουν νομική ευθύνη (legal responsibility) σύμφωνα με τις εθνικές υποχρεώσεις και τις διεθνείς προβλέψεις κειμένων και συμφωνιών που αφορούν στις ένοπλες συγκρούσεις και στο δίκαιο του πολέμου.

2. Διαδικασία λήψη απόφασης (The decision making process)

Το νομικό πλαίσιο για μια επιχείρηση του NATO περιλαμβάνει τα ακόλουθα:

⁷² Ορισμός όπως καταγράφεται στο NATO Legal Deskbook, final version, 22.9.2010

⁷³ AJP-3.4, σελ1-1, tm;hma 0102.b.

- Ψήφισμα του Συμβουλίου Ασφαλείας του ΟΗΕ και /ή αίτημα ή συναίνεση της προσκαλούσας χώρας πριν ή μετά το Ψήφισμα του Συμβουλίου Ασφαλείας του ΟΗΕ, πριν ή μετά την ανάπτυξη των στρατευμάτων
- Κείμενα του ΝΑΤΟ
- Οδηγία του Διοικητή
- Προσδιορισμός της Αποστολής

3. Η περίπτωση της ISAF (International Security Assistance Force in Afghanistan)

Η περίπτωση της ISAF είναι μια εξουσιοδοτημένη από το ΣΑΗΕ επιχείρηση επιβολής της ειρήνης (peace enforcement operation). Ως προς τον χαρακτηρισμό της κατάστασης, επί του παρόντος θεωρείται ως μη διεθνής ένοπλη σύρραξη (non-international armed conflict), και οι δυνάμεις της ISAF εκπροσωπούν τρίτα κράτη που έχουν προκληθεί από τη νόμιμη κυβέρνηση και υποστηρίζονται από το ΣΑΗΕ.

Η επιχείρηση της ISAF διεξάγεται εκ παραλλήλου και σε στενή συνεργασία με την υπό αμερικανική διοίκηση επιχείρηση κατά της τρομοκρατίας Operation Enduring Freedom.

Η νομική βάση της επιχείρησης είναι η Συμφωνία της Βόννης ⁷⁴που υπεγράφη στις 5 Δεκεμβρίου 2001 στη Βόννη, μεταξύ Αφγανών αρμοδίων αξιωματούχων, υπό την εγγύηση των Ηνωμένων Εθνών. Στη συμφωνία της Βόννης ζητήθηκε ρητώς από τον ΟΗΕ (ΣΑ) να εξουσιοδοτήσει τα κράτη μέλη να στείλουν στρατεύματα στο Αφγανιστάν.

Η ISAF δεν είναι δύναμη του ΟΗΕ, αλλά συνασπισμός δυνάμεων που έχουν αναπτυχθεί υπό την εξουσιοδότηση του ΣΑΗΕ. Το ΝΑΤΟ ανέλαβε τη διοίκηση της ISAF στις 11 Αυγούστου 2003 και από τότε η ISAF υποστηρίζεται και

⁷⁴ Bonn Agreement on Provisional Arrangements in Afghanistan Pending the Re-Establishment of Permanent Government Institutions

διοικείται από το NATO και χρηματοδοτείται από τις χώρες που έχουν συνεισφέρει στρατεύματα.

Αρχικά η εντολή της ISAF ήταν για τη λήψη μέτρων ασφαλείας στην Καμπούλ. Τον Οκτώβριο του 2003 με εντολή του ΣΑΗΕ η εντολή επεκτάθηκε σε όλο το Αφγανιστάν⁷⁵.

⁷⁵ UNSCR 1510

ΜΕΡΟΣ ΙΙΙ

ΚΕΦΑΛΑΙΟ V

ΣΥΝΕΡΓΑΣΙΑ ΝΑΤΟ-ΟΗΕ:

ΟΙ ΠΕΡΙΠΤΩΣΕΙΣ ΤΗΣ ΛΙΒΥΗΣ ΚΑΙ ΤΟΥ ΑΦΓΑΝΙΣΤΑΝ

5.1.: Γενική προσέγγιση

Κατά τις τελευταίες δύο δεκαετίες, ΝΑΤΟ και ΗΕ συνεργάστηκαν στενά –όχι χωρίς δυσκολίες- στον τομέα της διαχείρισης κρίσεων (crisis management). Συνεργάστηκαν στην περιοχή των Βαλκανίων, στο Νταρφούρ, στη Σομαλία. Από το 2003, συνεργάστηκαν επίσης στο Αφγανιστάν. Πιο πρόσφατη συνεργασία τους υπήρξε στη Λιβύη (Μάρτιος-Οκτώβριος 2011), σε συνέχεια εξουσιοδότησης του Συμβουλίου Ασφαλείας για επιχείρηση από αέρος, προς τον σκοπό προστασίας του τοπικού πληθυσμού, στο πλαίσιο εμφυλίου πολέμου⁷⁶. Ωστόσο, η συνεισφορά του ΝΑΤΟ στο τέλος της παντοκρατορίας του Στρατηγού Καντάφι, οδήγησε τη Ρωσία και άλλα «σημαντικά» μέλη των ΗΕ στο να εξαπολύσουν κατηγορίες κατά της Συμμαχίας για «αλλοίωση» της εξουσιοδότησης του ΣΑ με στόχο την αλλαγή καθεστώτος στην Τρίπολη.

Γενικότερα, οι σχέσεις μεταξύ ΝΑΤΟ-ΟΗΕ εξακολουθούν να αποτελούν ακόμη και σήμερα ένα ευαίσθητο θέμα κι αυτό γιατί οι δύο διεθνείς οργανισμοί έχουν πολλά κοινά, αλλά και πολλές διαφορές ως προς τις επιδιώξεις τους, αλλά και τους σκοπούς τους. Παρά το ότι υπάρχει μια τάση για ενδυνάμωση των κοινών προσπαθειών τους στο πλαίσιο κοινών αποστολών, ωστόσο και οι δυο διεθνείς οργανισμοί επιθυμούν να διατηρήσουν την αυτονομία τους ως προς τη λήψη αποφάσεων (decision-making), καθώς και την επιχειρησιακή ανεξαρτησία τους. Ως αποτέλεσμα, συχνά υπήρξαν προβλήματα στη συνεργασία ΝΑΤΟ-ΟΗΕ κατά τη διαχείριση κρίσεων.

⁷⁶Ivo H. Daadler James G. Stavridis, Τα κέρδη του ΝΑΤΟ στη Λιβύη, 16.05.2012, , <http://foreignaffairs.gr>:

Πάντως, μια πιο στενή συνεργασία θα μπορούσε να βελτιώσει την αποτελεσματικότητα των δυο διεθνών οργανισμών, τόσο στον τομέα της επιβολής ειρήνης (peace enforcement), όσο και σε άλλους τομείς (ανοικοδόμηση κράτους μετά από πόλεμο)⁷⁷. Ο ΟΗΕ μπορεί να περιβάλει με νομιμότητα και τεχνογνωσία τις επιχειρήσεις του NATO, ενώ το NATO με την προηγμένη στρατιωτική τεχνολογία που διαθέτει μπορεί επίσης να συμβάλει αποφασιστικά στην επιτυχή έκβαση διαφόρων επιχειρήσεων. Ο συντονισμός μεταξύ του NATO και των ΗΕ θα επιτρέψει σε νέες δράσεις (συνέργειες) να λάβουν χώρα (η συνεργασία των δύο αυτών διεθνών οργανισμών είναι ζωτικής σημασίας, ιδίως στη σημερινή εποχή κατά την οποία πολλές χώρες αντιμετωπίζουν σοβαρά οικονομικά προβλήματα). Οι περιπτώσεις της Λιβύης και του Αφγανιστάν αποδεικνύουν ότι NATO και ΟΗΕ μπορούν να συνεργαστούν, ιδίως όταν γίνεται κατανοητό ότι προκειμένου να επιτευχθούν τα επιθυμητά αποτελέσματα, απαιτείται πρόσβαση στις οργανωτικές δομές και στην εμπειρία αμοιτέρων των διεθνών οργανισμών (αρκεί βέβαια να μην υπάρχει μονόπλευρη εξάρτηση του ενός οργανισμού από τον άλλο).

Στη Λιβύη και στο Αφγανιστάν προωθήθηκαν διαφορετικά μοντέλα συνεργασίας NATO-ΟΗΕ: στην περίπτωση της Λιβύης, τα κράτη μέλη του NATO αρχικά είχαν έντονο ενδιαφέρον για συνεργασία με τον ΟΗΕ, προκειμένου να λάβουν την απαραίτητη εντολή (mandate) για χρήση βίας από το Συμβούλιο Ασφαλείας⁷⁸. Ωστόσο, όταν άρχισε η επέμβαση, ο ΟΗΕ άρχισε να εξαρτάται από το NATO για τη διεξαγωγή των στρατιωτικών επιχειρήσεων. Στο Αφγανιστάν, όπου οι αποστολές NATO και ΟΗΕ «επιχειρούν» από κοινού, η στρατιωτικά εστιασμένη προσέγγιση για τη διαχείριση των συγκρούσεων, έχει θέσει το NATO σε μια δεσπίζουσα θέση, ενώ υπάρχει διστακτικότητα από την πλευρά και των δυο διεθνών οργανισμών για συνεργασία σε κρίσιμα ζητήματα.

Προκειμένου να καταστεί εφικτή μια πιο αποτελεσματική συνεργασία μεταξύ NATO-ΟΗΕ, τα κράτη μέλη των δυο διεθνών οργανισμών θα πρέπει να ορίσουν αμοιβαία αποδεκτούς όρους της μεταξύ τους συνεργασίας και να προσδιορίσουν (καταναείμουν) τα καθήκοντα που θα έχουν στο πλαίσιο της διεξαγωγής επιχειρήσεων,

⁷⁷ NATO 's relations with the United Nations <http://undpwatch.blogspot.gr/2012/09/natos-relations-with-united-nations.html>

⁷⁸ SC [Resolution 1973](#) (2011)

μεριμνώντας ταυτόχρονα για την παροχή επαρκών πόρων προκειμένου NATO και OHE να είναι σε θέση να φέρουν εις πέρας τις εκάστοτε αποστολές τους.

Εν προκειμένω θα εξετάσουμε τις σχέσεις NATO-OHE στο πλαίσιο των επιχειρήσεων στο Αφγανιστάν και στη Λιβύη και ειδικότερα τις περιπτώσεις στις οποίες ο OHE και το NATO εξακολουθούν να διαφωνούν σε σημαντικά ζητήματα :

α) πότε απαιτείται εξουσιοδότηση του Συμβουλίου Ασφαλείας προκειμένου η Συμμαχία να επέμβει στρατιωτικά β) σε ποιο βαθμό θα πρέπει το NATO να ακολουθεί τις οδηγίες του OHE κατά τη διάρκεια μιας επιχείρησης. Υπενθυμίζεται ότι στην περίπτωση του Κοσόβου το NATO παρενέβη χωρίς εξουσιοδότηση του Συμβουλίου Ασφαλείας. Αντίθετα, η Συμμαχία είχε την έγκριση του Συμβουλίου Ασφαλείας για την επιχείρηση στη Λιβύη, ωστόσο αντιμετώπισε στη συνέχεια κατηγορίες για υπέρβαση του περιεχομένου της εξουσιοδότησης.

Στο Αφγανιστάν, αναδεικνύεται μια άλλη μορφή συνεργασίας NATO-OHE που είναι αυτή των παράλληλων αποστολών⁷⁹ όπως στο μεταπολεμικό Κόσοβο (βλ. ανάλυση σε προηγούμενο Κεφάλαιο). Πρόκειται για σύνθετες επιχειρήσεις σταθεροποίησης που περιλαμβάνουν ένα ευρύ φάσμα φορέων και απαιτούν την επί τούτου συνεργασία NATO-OHE. Παράδειγμα αποτελεί εδώ η νατοϊκή δύναμη ISAF στο Αφγανιστάν η οποία λειτουργεί εκ παραλλήλου με την αποστολή του OHE στο Αφγανιστάν. Σημειώνεται ότι οι δυο πλευρές έχουν αποτύχει μέχρι στιγμής στο να εναρμονίσουν αποτελεσματικά τις δράσεις τους στη χώρα.

5.2.: Συνεργασία NATO-OHE: Η περίπτωση της Λιβύης.

Η επιχείρηση του NATO στη Λιβύη από τον Μάρτιο μέχρι τον Οκτώβριο του 2011 έχει δυο σημαντικές επιπτώσεις στις σχέσεις NATO-OHE και ειδικότερα στη συνεργασία τους στο πλαίσιο των στρατιωτικών επιχειρήσεων.

Πρώτον, καταδεικνύει ότι η Συμμαχία είναι δυνατόν να λάβει εξουσιοδότηση από το Συμβούλιο Ασφαλείας προκειμένου να επέμβει σε μια χώρα για

⁷⁹ Βλ. Δελτίο τύπου NATO, NATO in Afghanistan, http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_8189.htm

ανθρωπιστικούς λόγους (humanitarian intervention). Συγκεκριμένα, στις 17 Μαρτίου 2011 το Συμβούλιο Ασφαλείας έδωσε εντολή για λήψη όλων των απαιτούμενων μέτρων προκειμένου να προστατευθούν οι άμαχοι πολίτες που ευρίσκονταν υπό την απειλή επίθεσης στη χώρα. Τα Ψηφίσματα 1970 και 1973 αντανakλούσαν την ιστορική στιγμή της Αραβικής Άνοιξης και της πτώσης του καθεστώτος Καντάφι⁸⁰. Επιπλέον τα Ψηφίσματα αυτά έχουν ιδιαίτερη σημασία καθώς για πρώτη φορά αναφέρεται η ευθύνη προστασίας ενός πληθυσμού από μαζικές θηριωδίες ως λόγος για τον οποίο δίδεται εξουσιοδότηση για επέμβαση από το Συμβούλιο Ασφαλείας. Επισημαίνεται ότι η αναδύομενη αυτή πρακτική του Συμβουλίου Ασφαλείας έρχεται σε σύγκρουση με την αρχή της εθνικής κυριαρχίας και της μη ανάμειξης στις εσωτερικές υποθέσεις που υποστήριζαν η Κίνα και η Ρωσία. Ωστόσο, σημειώνεται ότι Κίνα, Ρωσία, από κοινού με Ινδία, Βραζιλία και Γερμανία απείχαν από την ψηφοφορία και επέτρεψαν με τον τρόπο αυτό την υιοθέτηση του Ψηφίσματος⁸¹. Έτσι πραγματοποιήθηκε η στρατιωτική επέμβαση του NATO σε συνέχεια της εξουσιοδότησης του ΟΗΕ η οποία απέτρεψε τη μαζική σφαγή του τοπικού πληθυσμού.

Δεύτερον, η επέμβαση στη Λιβύη κατέδειξε τη πρόκληση αναφορικά με τη διατήρηση σχέσης συνεργασίας μεταξύ NATO και ΟΗΕ κατά τη διάρκεια μιας στρατιωτικής επιχείρησης. Η Ρωσία, η Κίνα, η Ινδία, η Βραζιλία και η Νότια Αφρική κατηγόρησαν τη Συμμαχία ότι υπερέβη τα όρια της εξουσιοδότησης του Συμβουλίου Ασφαλείας. Ειδικότερα, τα κράτη αυτά ισχυρίστηκαν ότι οι στρατιωτική δράση του NATO απέβλεπε στην αλλαγή καθεστώτος στη Λιβύη, στόχο ο οποίος δεν συμπεριλαμβανόταν στην εξουσιοδότηση που προέβλεπε την προστασία του άμαχου

⁸⁰ Συμβούλιο Ασφαλείας ‘Ψήφισμα 1973’, S/RES/1973, 17 Μαρτίου 2011, παρ.4 και Συμβούλιο Ασφαλείας ‘Ψήφισμα 1970’, S/RES/1970, 26 Φεβρουαρίου 2011.

⁸¹ Ψήφισμα 1973: περιλαμβάνει εκτός από τη ζώνη απαγόρευσης πτήσεων (no-fly zone) και οποιαδήποτε άλλα μέτρα- με την εξαίρεση χειρσαίων επιχειρήσεων- που θα κριθούν απαραίτητα για την αποτροπή επιθέσεων κατά αμάχων. Η απόφαση υλοποιεί το Κεφάλαιο VII του καταστατικού των Ηνωμένων Εθνών, που προβλέπει τη χρήση στρατιωτικής βίας εφ’ όσον κριθεί αναγκαία. Η απόφαση που προετοιμάστηκε από τη Γαλλία και Βρετανία, πάρθηκε με ψήφους 10 υπέρ, 0 κατά και 5 αποχές. (υπέρ: Γαλλία, Βρετανία, ΗΠΑ, Πορτογαλία, Βοσνία/Ερζεγοβίνη, Λίβανος, Ν. Αφρική, Γκαμπόν, Κολομβία, Νιγηρία. Αποχές: Ρωσία, Κίνα, Γερμανία(!), Βραζιλία, Ινδία.) Η απόφαση έρχεται τη στιγμή που οι δυνάμεις του Καντάφι είναι προ των πυλών της Βεγγάζης, της πρωτεύουσας της επανάστασης και ήδη ακούγονται εκρήξεις. Ο απεσταλμένος του ΟΗΕ θα καλέσει για κατάπαυση του πυρός και σε αντίθετη περίπτωση θα ξεκινήσουν οι επιχειρήσεις. Αποφασιστικό ρόλο για να καμφθούν οι επιφυλάξεις ήταν η απόφαση του Αραβικού Συνδέσμου να ζητήσουν την επιβολή no-fly zone -και φυσικά και οι επανηλειμμένες εκκλήσεις των ίδιων των εξεγερμένων

λιβυκού πληθυσμού⁸². Μετά την περίπτωση της Λιβύης, είναι πιθανό ότι η Ρωσία και η Κίνα θα είναι πιο διστακτικές εφεξής σε ανάλογη μελλοντική περίπτωση, φοβούμενες ότι θα «παραγκωνισθούν» κατά τη διάρκεια των στρατιωτικών επιχειρήσεων.

Εξάλλου, η πρακτική που ακολούθησε το NATO στην περίπτωση της Λιβύης, «επεκτείνοντας» την εξουσιοδότηση του Συμβουλίου Ασφαλείας, περιέπλεξε την ανάμειξη του ΟΗΕ στην περίπτωση της Συρίας και τις αντικυβερνητικές διαδηλώσεις που ξεκίνησαν εκεί κατά της καταπάτησης των ανθρωπίνων δικαιωμάτων το 2011. Σημειώνεται ότι οι στενές σχέσεις μεταξύ της Μόσχας και του καθεστώτος του Άσαντ, έκαναν εξ αρχής σαφές το μήνυμα ότι η Ρωσία δεν θα υποστήριζε κυρώσεις του ΟΗΕ στη Συρία. Τον Οκτώβριο του 2011, η Ρωσία και η Κίνα πρόβαλαν βέτο σε ψήφισμα του ΟΗΕ που καταδίκασε τη βία στη Συρία και θα εξέταζε τη λήψη μέτρων αν η βία ενάντια στους πολίτες συνεχιζόταν. Ο Ρώσος Πρόεδρος στον ΟΗΕ δήλωσε ότι βασικός λόγος για τη στάση της Ρωσίας, δηλ. την απόρριψη του Ψηφίσματος, ήταν η εμπειρία της Λιβύης. Προειδοποίησε μάλιστα ότι η περίπτωση της Λιβύης θα μπορούσε να αποτελέσει μοντέλο για μελλοντική δράση του NATO κατά την εφαρμογή του κανόνα της ευθύνης προστασίας⁸³.

Προς τα τέλη Οκτωβρίου 2011 τα κράτη μέλη του NATO αντιμετώπισαν τις ρωσικές ανησυχίες, υποστηρίζοντας τη ρωσική πρωτοβουλία για Ψήφισμα του ΟΗΕ με το οποία θα έληγε και τυπικά η εντολή για τη διεξαγωγή στρατιωτικών επιχειρήσεων στη Λιβύη⁸⁴.

Το παράδειγμα της Λιβύης κατέδειξε ότι η στρατιωτική δράση του NATO όταν δεν καλύπτεται πλήρως από την εξουσιοδότηση του ΟΗΕ, θέτει τη νομιμότητα της επέμβασης υπό αμφισβήτηση και δημιουργεί διεθνές ζήτημα.

⁸² Dylan Matthews, The man who wrote the book on the UNSC tells how it's handling Syria, 11.09.2013, <http://www.washingtonpost.com/blogs/wonkblog/wp/2013/09/11/the-man-who-wrote-the-book-on-the-u-n-security-council-tells-how-its-handling-syria/>

⁸³ Συμβούλιο Ασφαλείας ΟΗΕ «6627 Συνάντηση, UN doc. S/PV.6627, 4 Οκτωβρίου 2011

⁸⁴ Συμβούλιο Ασφαλείας ΟΗΕ «Ψήφισμα 2016», UN Doc. S/RES/2016, 27 Οκτωβρίου 2011

5.3.: Νέος ρόλος του NATO και ευθύνης προστασίας: επεμβατισμός και νομιμοποίηση στη Λιβύη

Ολοένα και περισσότερο τα τελευταία χρόνια, η σημασία που έχει το NATO για τα μέλη της Συμμαχίας υποστηρίζεται ότι έγκειται στο γεγονός ότι παρέχει στις ΗΠΑ τη νομιμότητα (legitimacy) για τις επεμβάσεις σε διάφορα μέρη του κόσμου και ταυτόχρονα επιτρέπει στις ευρωπαϊκές χώρες να προβάλουν τη δύναμή τους στο εξωτερικό. Συνεπώς, ακόμη και πριν την ιστορική απόφαση του NATO για επέμβαση στη Λιβύη, εξ ονόματος του λαού της Λιβύης και κατ' εντολή του Συμβουλίου Ασφαλείας του ΟΗΕ, η Συμμαχία είχε ήδη μετατοπίσει το ενδιαφέρον της. Η νέα Στρατηγική Αντίληψη του NATO που δημοσιεύθηκε μετά τη Σύνοδο Κορυφής της Λισαβόνας του 2010 αναγνωρίζει και υιοθετεί αυτή την αλλαγή (μετατόπιση), δηλώνοντας ότι όταν η Συμμαχία εντοπίζει απειλές εκτός των συνόρων του NATO θα «παρεμβαίνει όπου είναι δυνατό και εφόσον είναι απαραίτητο για την πρόληψη κρίσεων, διαχείριση κρίσεων, τη σταθεροποίηση καταστάσεων μετά από συγκρούσεις και την υποστήριξη ανοικοδόμησης»⁸⁵ (...will engage where possible and when necessary to prevent crises, manage crises, stabilize post-conflict situations and support reconstruction).

Θα πρέπει να παρατηρηθεί εδώ, ότι παρά το γεγονός ότι η ως άνω δήλωση σηματοδοτεί μια σημαντική απόκλιση από την αρχική αποστολή του NATO, δύσκολα θα μπορούσε να ειπωθεί ότι συνιστά μια συνολική στρατηγική για το μέλλον. Οι εκτός περιοχής (out of area) επεμβάσεις του NATO και αποστολές ήταν κατά κύριο λόγο ad hoc επιχειρήσεις που δημιούργησαν ένταση εντός της Συμμαχίας για τον ρόλο του NATO, ενώ δημιούργησαν και σύγχυση αναφορικά με τη θέση των επεμβάσεων του NATO στο πλαίσιο των ευρύτερων θεσμών ασφαλείας σε παγκόσμιο επίπεδο. Ειδικότερα, η επιχείρηση Unified Protector του NATO στη Λιβύη, αποτελεί ακόμη ένα παράδειγμα ad hoc επιχείρησης που θα μπορούσε ενδεχομένως να αποτελέσει μια νέα μορφή στρατηγικής αντιμετώπισης ανάλογων περιπτώσεων στο μέλλον. Σημειώνεται ωστόσο, ότι αν και το NATO έλαβε σαφή εντολή από το ΣΑ του ΟΗΕ και τη διεθνή κοινή γνώμη για προστασία του λαού της

⁸⁵ Κείμενο Συνθήκης Λισαβόνας

Λιβύης από τον Συνταγματάρχη Καντάφι, η Συμμαχία αντιμετώπισε εσωτερική αμφισβήτηση ως προς το εάν αποτελούσε εν προκειμένω το κατάλληλο «εργαλείο» για την αντιμετώπιση της κρίσης. Συγκεκριμένα, διαφώνησε η Γερμανία, ενώ μόνο 14 μέλη είχαν άμεση συμμετοχή στη διεξαγωγή των επιχειρήσεων. Ακριβώς αυτό το παράδειγμα της Λιβύης δείχνει την ανάγκη για μια ξεκάθαρη και συνεκτική στρατηγική του NATO σε ότι αφορά τις συγκρούσεις ‘out of area’⁸⁶.

Από την άλλη πλευρά, η απόφαση του NATO να επέμβει στη Λιβύη και η επιτυχία που σημείωσε η επιχείρηση αυτή θα μπορούσε να αποτελέσει την απαρχή μια μελλοντικής «μεγαλειώδους» στρατηγικής. Εν προκειμένω, ένας τέτοιος, νέος στρατηγικός ρόλος θα βασίζεται σε δυο δεδομένα:

- το πρώτο είναι ότι η διεθνής κοινότητα δεν έχει ένα συγκεκριμένο και επαρκή μηχανισμό επιβολής προκειμένου να αντιμετωπίσει τις υποχρεώσεις που προκύπτουν από τον «κανόνα» της ευθύνης προστασίας (responsibility to protect) (δηλ. για το ενδεχόμενο που ένα κράτος δεν μπορεί να προστατεύσει τους πολίτες του ή επιδιώκει ενεργά να βλάψει τους πολίτες του και τότε υπάρχει ανάγκη για παρέμβαση της διεθνούς κοινότητας). Σε ότι αφορά τον ΟΗΕ και ειδικότερα το Συμβούλιο Ασφαλείας, αποτελεί μεν το παγκόσμιο όργανο επιβολής της ειρήνης και της ασφάλειας, ωστόσο γεγονός παραμένει ότι δεν έχει τη δυνατότητα (όπως έχουμε δει και ανωτέρω) να εκτελεί συμβατικού τύπου στρατιωτικές υποχρεώσεις. Επιπλέον, η δυνατότητα άσκησης βέτο από τα μέλη του ΣΑ (ΗΠΑ, ΗΒ, Γαλλία από τη μια πλευρά και Ρωσία, Κίνα από την άλλη) δημιουργεί δυσπιστία μεταξύ τους και αγκυλώσεις. Ακόμη δε και στην περίπτωση που το ΣΑ συγκεντρώνει την απαραίτητη πλειοψηφία για επιβολή κυρώσεων και πάλι βασίζεται σε μεμονωμένα κράτη μέλη (και οργανισμούς όπως το NATO) που αναλαμβάνουν δράση.

- τα ανωτέρω, οδηγούν στο συμπέρασμα ότι το NATO διαθέτει μοναδική ικανότητα για να ανταποκριθεί στην αντιμετώπιση διεθνών κρίσεων όπως εκείνη της Λιβύης. Η πολιτική νομιμοποίηση του NATO βασίζεται σε μεγάλο ποσοστό στη συνεργασία του με τους θεσμοθετημένους εταίρους τους (institutionalized partnerships). Επιπλέον, το NATO παρέχει τις απαραίτητες δομές και την στρατιωτική ικανότητα (διαθέτει τον

⁸⁶ Daniel Pitcairn, Redefining NATO's Role for the 21st Century, 27 Μαρτίου 2012, Roosevelt Institute, <http://www.nextnewdeal.net/redefining-natos-role-21st-century>

πιο προηγμένο τεχνολογικά στρατιωτικό εξοπλισμό) που απαιτείται για την εκτέλεση πολύπλοκων επιχειρήσεων. Λαμβάνοντας συνεπώς υπόψη την αυξανόμενη ανάγκη σε παγκόσμιο επίπεδο για έναν αξιόπιστο και ικανό μηχανισμό που να μπορεί να δράσει σε εφαρμογή της υποχρέωσης της «ευθύνης προστασίας» καταλήγουμε στο συμπέρασμα ότι το NATO θα μπορούσε να ενσαρκώσει το ρόλο αυτό με ad hoc στρατιωτικές επεμβάσεις (που να διαθέτουν την απαιτούμενη νομιμοποίηση μετά από σχετική εντολή του ΣΑΗΕ).

Η δυνατότητα για το νέο αυτό δυναμικό ρόλο του NATO (εφαρμοστής του κανόνα της ευθύνης προστασίας), σε παγκόσμιο επίπεδο, θα μπορούσε να αποτελέσει τον βασικό σκοπό που θα οδηγήσει σε μια νέα στρατηγική για τη Συμμαχία στον 21^ο αιώνα. Αυτός ο ρόλος θα πρέπει ωστόσο να περιορίζεται σε συγκρούσεις που απειλούν σοβαρά τη διεθνή ασφάλεια ή έχουν μια έντονα ανθρωπιστική πτυχή. Επιπλέον, επειδή ο Χάρτης του NATO αναγνωρίζει την πρωταρχική ευθύνη του ΣΑΗΕ για τη διατήρηση της διεθνούς ειρήνης και ασφάλειας, το NATO πρέπει να παρεμβαίνει μόνο όταν πρέπει να επιβάλει κυρώσεις που έχουν προηγουμένως αποφασιστεί από το ΣΑ (Κεφάλαιο VII). Λαμβάνοντας υπόψη την απόφαση 1973 του ΣΑΗΕ που καλεί για τη χρήση όλων των αναγκαίων μέσων για την προστασία των πολιτών της Λιβύης, συμπεραίνουμε ότι τέτοιου είδους κυρώσεις είναι δυνατό να αποφασιστούν από το Συμβούλιο Ασφαλείας. Από την άλλη, ένας σαφής και παγιωμένος ρόλος για το NATO ως ‘‘global enforcer’’ ενδεχομένως να οδηγούσε το ΣΑΗΕ να δρα με μεγαλύτερη αποφασιστικότητα όταν προκύπτουν σοβαρές κρίσεις. Προκειμένου όμως να υλοποιηθεί ένα τέτοιο σχήμα θα πρέπει το NATO να ενισχύσει τους διαύλους επικοινωνίας με το ΣΑΗΕ και ίσως να επιδιώξει περαιτέρω βελτίωση των σχέσεων με τη Ρωσία.

Πολύ σημαντικό ρόλο παίζει επίσης για τη δημιουργία ενός άξονα ικανού να αντιμετωπίσει τις παγκόσμιες απειλές, η ανάπτυξη ενός αυτόνομου συστήματος άμυνας της Ευρώπης, χωρίς την υποστήριξη των ΗΠΑ. Η Κοινή Εξωτερική Πολιτική και Πολιτικής Ασφάλειας (ΚΕΠΠΑ) της ΕΕ έχει ωριμάσει αρκετά την τελευταία δεκαετία. Έχει θέσει σε λειτουργία 27 σημαντικές αποστολές από το 2003 και έχει βελτιώσει τη λειτουργία του ‘‘Battle Group Concept’’, με βάση το οποίο, τάγματα μάχης είναι σε συνεχή ετοιμότητα για άμεση ανάπτυξη στην Ευρώπη.

Υπάρχει σαφής ανάγκη για το NATO να επαναπροσδιορίσει το ρόλο του στον 21^ο αιώνα. Η αναγνώριση μιας παγκόσμιας προοπτικής δεν επαρκεί. Χρειάζεται μια νέα μεγαλόπνοη στρατηγική προκειμένου το NATO να σταθεροποιήσει και να παγιώσει το ρόλο του στο μεταψυχροπολεμικό σκηνικό, σε συνεργασία με τα Ηνωμένα Έθνη και ειδικότερα το Συμβούλιο Ασφαλείας.

5.4.: Συνεργασία NATO-OHE: η περίπτωση του Αφγανιστάν

Η συνύπαρξη πολυεθνικής δύναμης και ειρηνευτικής επιχείρησης των Ηνωμένων Εθνών υφίσταται στο Αφγανιστάν με βάση τη Συμφωνία της Βόννης της 5^{ης} Δεκεμβρίου 2001⁸⁷ και τις μετέπειτα αποφάσεις του Συμβουλίου Ασφαλείας. Η απόφαση 1386 (2001) καλούσε την ISAF να συνεργασθεί στενά με τον ειδικό αντιπρόσωπο του Γενικού Γραμματέα⁸⁸. Αντίστοιχη διάταξη περιέχει και η απόφαση 1401 (2002) με την οποία συγκροτήθηκε η Αποστολή βοήθειας των Ηνωμένων Εθνών στο Αφγανιστάν (United Nations Assistance Mission in Afghanistan-UNAMA)⁸⁹. Η συνεργασία αυτή επικεντρώνεται ιδίως στα ζητήματα ασφαλείας στην Καμπούλ και τα περίχωρά της, αφ' ενός διότι αυτό είναι το κύριο αντικείμενο της εντολής της ISAF, αφ' ετέρου διότι η ασφάλεια της πρωτεύουσας και της γύρω περιοχής αποτελεί προϋπόθεση για την ομαλή εκτέλεση της αποστολής του ΟΗΕ⁹⁰. Μοχλός της εν λόγω συνεργασίας είναι το «Μεικτό συντονιστικό όργανο» που προβλέπεται στη στρατιωτική και τεχνική Συμφωνία μεταξύ της πολυεθνικής δύναμης και της προσωρινής Διοίκησης του Αφγανιστάν. Το όργανο αυτό συνήλθε για πρώτη φορά στις 27 Ιουνίου 2002, λίγο μετά την ανάπτυξη της UNAMA, με τη συμμετοχή του ειδικού αντιπροσώπου του Γενικού Γραμματέα των Ηνωμένων Εθνών, του διοικητή της πολυεθνικής δύναμης και παραγόντων των Υπουργείων Εσωτερικών και Άμυνας του Αφγανιστάν. Πρόκειται για το Κατ' εξοχήν όργανο συζήτησης, συντονισμού και επίλυσης των προβλημάτων που σχετίζονται με την ασφάλεια στην Καμπούλ.

⁸⁷ Βλ. S/2001/1154, παραρτήματα I και II

⁸⁸ S/Res.1386 (2001) παρ.4

⁸⁹ S/Res.1401 (2002), 28.3.2002, παρ.6.

⁹⁰ Δυνατότητα επέκτασης της εντολής της ISAF προκειμένου να καλύψει και άλλες ευαίσθητες περιοχές της χώρας προβλέπεται από τη Συμφωνία της Βόννης

Το Αφγανιστάν αποτελεί την πιο σημαντική περίπτωση συνεργασίας μεταξύ NATO και ΟΗΕ. Θα εξετάσουμε εν προκειμένω τη συνεργασία των δυο διεθνών οργανισμών η οποία ωστόσο δεν υπήρξε ιδιαίτερα επιτυχής.

Ειδικότερα, όταν το NATO και ο ΟΗΕ ξεκίνησαν να συνεργάζονται στο Αφγανιστάν το 2003, ο διαχωρισμός των μεταξύ τους καθηκόντων φαινόταν αρχικά σαφής. Η UNAMA (United Nations Assistance Mission in Afghanistan) είχε αρμοδιότητα από το 2002 για θέματα ανθρωπίνων δικαιωμάτων, κράτους δικαίου και ισότητας των φύλων. Επιπλέον είχε εντολή να προωθήσει την εθνική συμφιλίωση και να συντονίσει το ανθρωπιστικό έργο των Ηνωμένων Εθνών⁹¹. Από την άλλη πλευρά, η ISAF (International Security Assistance Force) ήταν κυρίως υπεύθυνη για την διασφάλιση ενός ασφαλούς περιβάλλοντος προκειμένου να διεξαχθούν νέες πολιτικές διαδικασίες και να υπάρξει οικονομική ανάπτυξη⁹². Η εντολή της ISAF ανανεώνεται σε ετήσια βάση και βασίζεται σε σχετική εντολή-εξουσιοδότηση του ΟΗΕ, σύμφωνα με το Κεφάλαιο VII του Χάρτη των Ηνωμένων Εθνών⁹³. Επισημαίνεται ότι σε αντίθεση με την περίπτωση του Κοσόβου, στο Αφγανιστάν δεν υπήρξαν κοινά καθήκοντα (joint tasks) NATO-ΟΗΕ πχ για τη δημόσια ασφάλεια. Η ISAF και η UNAMA είναι αποστολές που λειτουργούν παράλληλα και έχουν διαφορετική διάρθρωση και διοίκηση. Οι δυο αποστολές πρέπει να συνεργάζονται χωρίς καμία από τις δυο να έχει τυπικά κάποια εξουσία πάνω στην άλλη.

5.5.: Διακυβέρνηση και Ανοικοδόμηση: η κοινή διακήρυξη για τη συνεργασία ΟΗΕ-NATO του 2008 στο Αφγανιστάν

Το 2008 καθώς δεν υπήρχαν απτά αποτελέσματα προόδου στο Αφγανιστάν, η διεθνής κοινότητα ενδυνάμωσε το ρόλο του ΟΗΕ. Το Συμβούλιο Ασφαλείας διεύρυνε την εντολή της UNAMA⁹⁴. Επίσης στις 23 Σεπτεμβρίου 2008 υπεγράφη η πρώτη επίσημη συμφωνία μεταξύ του NATO και του ΟΗΕ για τη συνεργασία των δυο

⁹¹ Βλ. Γ.Γ. ΟΗΕ “The Situation in Afghanistan and its implications for International Peace and Security” UN Doc. A/56/875-S/2002/278, 18 Μαρτίου 2002, παρ. 97

⁹² Βλ. Ψήφισμα του Συμβουλίου Ασφαλείας 1386 “UN Doc.S/RES/1386, 20 Δεκεμβρίου 2001

⁹³ Βλ. σχετικά ψηφίσματα του Συμβουλίου Ασφαλείας: 1386, 1413, 1444, 1510, 1563, 1623, 1707, 1776, 1833, 1890, 1943)

⁹⁴ Βλ. Συμβούλιο Ασφαλείας ΟΗΕ Ψήφισμα 1806 “UN Doc. S/RES/1806, 20 Μαρτίου 2008

διεθνών οργανισμών⁹⁵. Το κείμενο της συμφωνίας αυτής περιλαμβάνει κοινή δέσμευση συνεργασίας, χωρίς να αναφέρεται όμως σε συγκεκριμένα μέτρα για την ανάπτυξη των σχέσεων των δυο οργανισμών. Ιδίως στο εσωτερικό του ΟΗΕ υπήρξαν πολλές αντιδράσεις από κράτη μέλη που εξέφρασαν φόβο ότι μια μεγαλύτερη εξάρτηση από το NATO θα μείωνε την επιχειρησιακή ανεξαρτησία του ΟΗΕ. Επιπλέον υπήρχε φόβος ότι λόγω της συνεργασίας με το NATO ο ΟΗΕ θα διακινδύνευε την ουδετερότητά του στις περιοχές που διεξάγονταν συγκρούσεις. Ωστόσο, επισημαίνεται ότι ο ΓΓ του ΟΗΕ είχε την εξουσία (ως ΓΓ του ΟΗΕ) να προβεί στην υπογραφή της ως άνω συμφωνίας με το NATO χωρίς να έχει προηγουμένως λάβει τη σύμφωνη γνώμη των κρατών μελών του Οργανισμού και ως εκ τούτου να αποφύγει σχετική ψηφοφορία στο Συμβούλιο Ασφαλείας ή στη Γενική Συνέλευση του ΟΗΕ όπου υπήρχαν πολλές φωνές εναντίον της συμφωνίας αυτής. Στο πλαίσιο αυτό ασκήθηκε και κριτική από τον Υπουργό Εξωτερικών της Ρωσίας Sergey Lavrov ο οποίος κατηγόρησε τον Ban Ki Moon ότι υπέγραψε τη συμφωνία χωρίς προηγούμενη διαβούλευση με τα μέλη του Συμβουλίου Ασφαλείας⁹⁶.

Σημειώνεται ακόμη ότι η υπογραφή της κοινής διακήρυξης NATO-ΟΗΕ ήταν μια πρωτοβουλία του NATO που επιθυμούσε με αυτόν τον τρόπο να αυξήσει της υποστήριξη για την αποστολή στο Αφγανιστάν. Η περίοδος της «αυξημένης» συνεργασίας NATO-ΟΗΕ δεν κράτησε αρκετά, καθώς υπήρξε επιλογή της πολιτικής Obama, το 2009, να υπάρξει πιο ενεργή ανάμειξη στο Αφγανιστάν. Έτσι αυξήθηκε και ο αριθμός των στρατιωτών της ISAF, αλλά και των ίδιων των Αμερικανών στρατιωτών. Στη συνέχεια σημειώθηκαν κάποια επεισόδια κατά του προσωπικού της UNAMA, με αποτέλεσμα η αποστολή των Ηνωμένων Εθνών να αρχίσει να αποδυναμώνεται, την ίδια στιγμή που ενισχυόταν η ISAF. Τελικά, ο ενεργός ρόλος ο οποίος αναπτύχθηκε από την πλευρά του NATO «παραμέρισε» κατά κάποιο τρόπο τον ρόλο του ΟΗΕ, ενώ δεν βοήθησε τους Αφγανούς να αυτονομηθούν. Επίσης έγινε αντιληπτό ότι υπήρχαν αδυναμίες ως προς την κατανομή αρμοδιοτήτων μεταξύ των δυο διεθνών οργανισμών οι οποίες συνέβαλαν στην αποδυνάμωση (αντί για

⁹⁵ Υπεγράφη μεταξύ του ΓΓ του NATO Jaap de Hoop Scheffer και του ΓΓ του ΟΗΕ Ban Ki Moon ‘Joint Declaration on UN/NATO Secretariat Cooperation’, Νέα Υόρκη, 23 Σεπτεμβρίου 2008

⁹⁶ Βλ. Steve Gutterman ‘Russia Official Blasts ‘Secretive’ UN/NATO Deal’, The Associated Press, 9 Οκτωβρίου 2008. Οι Γραμματείες του NATO και του ΟΗΕ πάντως ισχυρίστηκαν ότι είχαν ενημερώσει σχετικά τα κράτη μέλη τους και ότι η υπογραφή μιας κοινής διακήρυξης από τους Γενικούς Γραμματείς των δυο διεθνών οργανισμών δεν απαιτεί έγκριση από τα κράτη μέλη του ΟΗΕ.

ενδυνάμωση) της διεθνούς προσπάθειας στους τομείς της διακυβέρνησης και ανοικοδόμησης.

Η συνεργασία ISAF-UNAMA παραμένει ένα κρίσιμο ζήτημα ιδίως για τα όσα θα επακολουθήσουν μετά το 2014 με τη μεταφορά αρμοδιοτήτων διακυβέρνησης στις αφγανικές αρχές. Επισημαίνεται ότι ούτε το NATO, ούτε ο ΟΗΕ κατάφεραν να πετύχουν την προώθηση μιας ειρηνευτικής διαδικασίας με τους Ταλιμπάν, ενώ παραμελήθηκε και η διαδικασία μεταρρυθμίσεων στον δικαστικό τομέα.

Ο ΟΗΕ θα μπορούσε ενδεχομένως για την μετά το 2014 περίοδο να έχει έναν συντονιστικό διεθνή ρόλο πχ διοργάνωση ελεύθερων εκλογών, μεταρρύθμιση του τομέα της δικαιοσύνης και ανθρωπιστική βοήθεια. Το NATO από την πλευρά του, ως στρατιωτικός οργανισμός θα μπορούσε να επικεντρωθεί σε θέματα που απαιτούν στρατιωτική τεχνογνωσία πχ. Εκπαίδευση στρατιωτικών και δημιουργία ενός συστήματος ασφαλείας στη χώρα.

5.6.: Προς μια πιο αποτελεσματική συνεργασία NATO-ΟΗΕ

Οι δράσεις του ΟΗΕ και του NATO στον τομέα διαχείρισης κρίσεων σπάνια βρίσκονται σε αρμονία, κυρίως λόγω της διαφορετικής θεσμικής δομής τους, των διαφορετικών αρμοδιοτήτων τους και των διαφορετικών σκοπών που εξυπηρετούν. Παρά την μεταξύ τους αυξανόμενη εξάρτηση (κυρίως σε επίπεδο τεχνογνωσίας) οι δυο διεθνείς οργανισμοί συχνά υπηρετούν διαφορετικούς σκοπούς, όπως λ.χ. στην περίπτωση του Αφγανιστάν. Ωστόσο, ενώ οι διαφορές τόσο ως προς τη διάθρωση όσο και ως προς τις προτεραιότητες των δυο διεθνών οργανισμών δεν φαίνεται να αλλάζουν, θα μπορούσε να γίνει μια προσπάθεια για τον εντοπισμό εκείνων των όρων και προϋποθέσεων που θα οδηγούσαν σε μια πιο αποτελεσματική μεταξύ τους συνεργασία. Ειδικότερα, το NATO θα πρέπει να εφαρμόζει πάντοτε την αρχή ότι θα επεμβαίνει σε μια σύγκρουση μόνο μετά από σχετική εξουσιοδότηση του Συμβουλίου Ασφαλείας, ενώ από την πλευρά του ο ΟΗΕ θα μπορούσε να ορίσει σαφείς κανόνες για διαβουλεύσεις κατά τη διάρκεια των επιχειρήσεων. Τα κράτη μέλη θα πρέπει να προωθήσουν μια ισόρροπη κατανομή των πόρων μεταξύ των επιτόπιων αποστολών του NATO και του ΟΗΕ προκειμένου να διευκολυνθεί η συνεργασία μεταξύ των δυο

διεθνών οργανισμών. Ακόμη, είναι πολύ σημαντικό, ΟΗΕ και NATO να χτίσουν πιο ισχυρούς δεσμούς μεταξύ των κύριων οργάνων τους και να θεσμοθετήσουν διαδικασίες για στρατηγικό διάλογο και για ανταλλαγή πληροφοριών.

Αναλυτικότερα:

- **Αποδοχή του κανόνα της παροχής εξουσιοδότησης εκ μέρους του Συμβουλίου Ασφαλείας, ως προαπαιτούμενης προϋπόθεσης για χρήση βίας**

Σημαντική προϋπόθεση για μια πιο διευρυμένη συνεργασία NATO-ΟΗΕ είναι η αποδοχή από την πλευρά του NATO ότι απαιτείται εξουσιοδότηση των Ηνωμένων Εθνών (Συμβούλιο Ασφαλείας) για τη χρήση βίας. Οι εξουσιοδοτήσεις του ΟΗΕ μειώνουν τις διεθνείς αντιδράσεις και προωθούν την ενότητα του σκοπού μεταξύ των συμμάχων. Επίσης, ανακόπτουν τυχόν αντιδράσεις, κυρίως μεταξύ κρατών μελών εκτός Δύσης, για τα κίνητρα της Συμμαχίας στην περίπτωση στρατιωτικών επεμβάσεων, ενώ παράλληλα διευκολύνουν και τη συνεργασία επί διαφόρων οργανωτικών θεμάτων. Επιπλέον, σημειώνεται ότι από πολλά κράτη μέλη του NATO, η εξουσιοδότηση του ΟΗΕ θεωρείται απαραίτητη, ως νομιμοποιητικός παράγοντας, προκειμένου στη συνέχεια να υπάρξει και εσωτερική υποστήριξη για ενδεχόμενη στρατιωτική επέμβαση.

Τυχόν προσφυγή σε χρήση βίας χωρίς εξουσιοδότηση του Συμβουλίου Ασφαλείας δημιουργεί επίσης επικίνδυνο προηγούμενο, δίδοντας παράλληλα δικαιολογία σε κάποιες χώρες για επέμβαση στα εσωτερικά (επίθεση) άλλων χωρών. Υπενθυμίζεται εν προκειμένω ότι ο πρώην ΓΓ του ΟΗΕ Annan είχε δηλώσει το 1999 ότι η μη εξουσιοδοτημένη επέμβαση και χρήση βίας μπορεί να υπονομεύσει το σύστημα ασφαλείας που δημιουργήθηκε μετά τον Β΄ Παγκόσμιο Πόλεμο, δημιουργώντας προηγούμενο για μελλοντικές επεμβάσεις⁹⁷. Είναι κατανοητό ότι μια δέσμευση ότι το NATO δεν θα μπορεί να παρέμβει στρατιωτικά σε μια σύγκρουση χωρίς εξουσιοδότηση του Συμβουλίου Ασφαλείας, προϋποθέτει ότι θα πρέπει να

⁹⁷ Βλ. Kofi Annan "Annual Report to the General Assembly" Νέα Υόρκη, 20 Σεπτεμβρίου 1999

υπάρχει και η σχετική σύμφωνη γνώμη της Ρωσίας και της Κίνας. Αυτή η προϋπόθεση δεν θα πρέπει να αποτελεί ανασταλτικό παράγοντα για το NATO, καθώς με την εξαίρεση του Κοσόβου, το NATO έλαβε εξουσιοδότηση του ΟΗΕ για κάθε άλλη επιχείρηση που διεξήγαγε.

- Συμφωνία για πιο σαφείς και ισορροπημένους όρους συνεργασίας

Εν όψει μελλοντικών στρατιωτικών επιχειρήσεων το NATO και ο ΟΗΕ θα μπορούσαν να καθορίσουν συγκεκριμένους όρους για τη συνεργασία τους. Οι όροι αυτοί θα πρέπει να διασφαλίζουν την επιχειρησιακή εμπλοκή του NATO, υπό την προϋπόθεση όμως ότι το NATO θα έχει πιο διαφανείς διαδικασίες που δεν θα επιτρέπουν «αλλοίωση» του περιεχομένου της εξουσιοδότησης του Συμβουλίου Ασφαλείας (περίπτωση Λιβύης). Εν προκειμένω, μια λύση θα ήταν η σε τακτικά χρονικά διαστήματα ανανέωση της εξουσιοδότησης του Συμβουλίου Ασφαλείας (περίπτωση ISAF).

- Θεσμοθέτηση της συνεργασίας NATO-ΟΗΕ

Η θεσμοθέτηση της συνεργασίας μεταξύ των δυο διεθνών οργανισμών θα ήταν προς όφελός, τόσο του NATO, όσο και του ΟΗΕ. Από το 1990 και μέχρι σήμερα η συνεργασία NATO-ΟΗΕ λειτούργησε στη βάση ad hoc επιχειρήσεων. Κατά την μεταψυχροπολεμική περίοδο, ενώ αυξήθηκε η συνεργασία μεταξύ της Συμμαχίας και των Ηνωμένων Εθνών, η συνεργασία αυτή ήταν αποσπασματική, κυρίως διότι και οι δυο οργανισμοί επιθυμούσαν αν διατηρήσουν την αυτονομία τους και την ευελιξία τους. Η Κοινή Διακήρυξη ΟΗΕ-NATO (UN-NATO Joint Declaration) αποτελεί ένα σημαντικό βήμα προς την κατεύθυνση της διεύρυνσης της μεταξύ τους συνεργασίας. Ωστόσο, ο πρακτικός αντίκτυπος της εν λόγω διακήρυξης έχει μέχρι στιγμής μετριασθεί και μάλλον κατώτερα των περιστάσεων αποτελέσματα (πιο συχνές επαφές μεταξύ του προσωπικού των δυο οργανισμών, διοργάνωση εκπαιδευτικών σεμιναρίων). Τα κράτη μέλη του NATO πρέπει να διευρύνουν το περιεχόμενο της Κοινής Διακήρυξης NATO-ΟΗΕ και να προωθήσουν μια πιο ουσιαστική θεσμική συνεργασία (institutional cooperation). Το γεγονός ότι η Ρωσία που ήταν ο κύριος

«αντίπαλος» της στενής συνεργασίας NATO-OHE φαίνεται να έχει αποδεχτεί την εν λόγω Διακήρυξη δίνοντας στους συμμάχους τη δυνατότητα για νέες πρωτοβουλίες μεταξύ των δυο οργανισμών⁹⁸.

Πιο δυνατοί δεσμοί μεταξύ NATO-OHE παρέχουν τη δυνατότητα για την προώθηση μιας πιο αποτελεσματικής στρατηγικής και επιχειρησιακής συνεργασίας σε βάθος χρόνου⁹⁹. Οι συνομιλίες μεταξύ των δυο οργανισμών πρέπει να επικεντρωθούν σε θέματα κοινού ενδιαφέροντος και οι συναντήσεις θα πρέπει να στοχεύουν σε consensus ως προς την εξεύρεση λύσεων και τη δημιουργία διαδικασιών σχετικά με την αντιμετώπιση σε επιχειρησιακό επίπεδο μελλοντικών κρίσεων.

Θα αποτελεί πάντοτε πρόκληση η προώθηση της συνεργασίας μεταξύ μιας στρατιωτικής συμμαχίας και ενός διεθνούς οργανισμού παγκόσμιας εμβέλειας. Ωστόσο, το NATO και ο ΟΗΕ είναι από τους πλέον σημαντικούς διεθνείς οργανισμούς στον τομέα της διαχείρισης κρίσεων και ως εκ τούτου θα ήταν σκόπιμο να επικεντρωθούν στην εξομάλυνση των μεταξύ τους σχέσεων προκειμένου να επιτευχθεί μια λειτουργική αρμονία. Η δημιουργία μιας αποτελεσματικής και ουσιαστικής συνεργασίας NATO-OHE στον τομέα της διαχείρισης κρίσεων είναι και παραμένει μια προσπάθεια που αξίζει να φέρουν εις πέρας οι δυο διεθνείς οργανισμοί, καθώς το παγκόσμιο σύστημα ασφάλειας δοκιμάζεται συνεχώς, σε κάθε γωνιά του πλανήτη, από νέες και επικίνδυνες απειλές.

⁹⁸ Επισημαίνεται ότι η Μόσχα έχει συνάψει μια παρόμοια συμφωνία (Κοινή Διακήρυξη) μεταξύ του ΟΗΕ και του καθοδηγούμενου από τη Ρωσία Οργανισμού Συνθήκης Συλλογικής Ασφάλειας (Collective Security Treaty Organization-CSTO). Υπεγράφη στις 18 Μαρτίου 2010, στη Μόσχα, μεταξύ του ΓΓ του ΟΗΕ Ban Ki Moon και του ΓΓ της CSTO Nikolay Bordyuszh.

⁹⁹ Βλ. Gulnur Aybet and Rebecca R. Moore "NATO in Search of a Vision, Washington, DC: Georgetown University Press, 2010, σελ. 75-98

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Μετά την πτώση του τείχους του Βερολίνου και την κατάρρευση του Συμφώνου της Βαρσοβίας, το ΝΑΤΟ κλήθηκε να επαναπροσδιορίσει τον ρόλο του σε ένα νέο διεθνές περιβάλλον. Σταδιακά, ο ρόλος της Συμμαχίας άρχισε να διευρύνεται, συμπεριλαμβάνοντας πλέον, πέραν της υπεράσπισης των κρατών μελών και πολυεθνικές επιχειρήσεις ποικίλης κλίμακας, όπως λ.χ. αποστολές διάσωσης, ειρηνευτικές αποστολές, καθώς και επιχειρήσεις προστασίας αλλά και επιβολής της ειρήνης. Ο νέος ρόλος της Συμμαχίας και οι δεσμεύσεις που ανέλαβε μέσω των πολυεθνικών επιχειρήσεων προσδιορίστηκε σταδιακά μέσα στο χρόνο.

Το Στρατηγικό Δόγμα του ΝΑΤΟ για το 2010 (Συνθήκη της Λισσαβόνας) αναφέρεται εκ νέου, όπως και στη Συνθήκη της Ουάσιγκτον, στον ΟΗΕ, αναγνωρίζοντας τις αρχές και τους σκοπούς του ΟΗΕ και επιβεβαιώνοντας ότι το Συμβούλιο Ασφαλείας του ΟΗΕ έχει την πρωταρχική ευθύνη στη διατήρηση της διεθνούς ειρήνης και ασφάλειας. Ακόμη επιβεβαιώνει ότι το ΝΑΤΟ θα εκπληρώνει τα καθήκοντά του σύμφωνα με το διεθνές δίκαιο. Επισημαίνεται, ωστόσο, ότι το στρατηγικό δόγμα της Λισσαβόνας εξακολουθεί να μην αποδέχεται το ΝΑΤΟ ως περιφερειακό οργανισμό όπως αυτός ορίζεται στο Κεφάλαιο VIII του Χάρτη του ΟΗΕ, ούτε αποκλείει την πιθανότητα ανάληψης εκ μέρους του ΝΑΤΟ επιθετικής στρατιωτικής δράσης, χωρίς την εξουσιοδότηση του ΟΗΕ. Συνεπώς, γίνεται αντιληπτό ότι μέχρι σήμερα τα κράτη μέλη του ΝΑΤΟ φοβούνται πως η υπαγωγή στο Κεφάλαιο VIII του Χάρτη ΟΗΕ θα υπονομεύσει την ελευθερία δράσης της Συμμαχίας, καθώς κάτι τέτοιο θα υποχρέωνε το ΝΑΤΟ να «λογοδοτεί» στο Συμβούλιο Ασφαλείας και να το τηρεί πλήρως ενήμερο για τις ενέργειες που θα αναλάμβανε ή που θα εξέταζε να αναλάβει για τη διατήρηση της διεθνούς ειρήνης και ασφάλειας.

Κρίσιμο παραμένει το ζήτημα της εξουσιοδότησης, εκ μέρους του Συμβουλίου Ασφαλείας, προς την περιφερειακή οργάνωση που προτίθεται να προβεί σε εξαναγκαστική ενέργεια. Η υπαγωγή του ΝΑΤΟ στο Κεφάλαιο VIII υποχρεώνει τη Συμμαχία στην αναζήτηση εξουσιοδότησης του Συμβουλίου Ασφαλείας πριν την

ανάληψη στρατιωτικής δράσης. Στην περίπτωση του Κοσόβου, ως γνωστόν το NATO διεξήγαγε τους αεροπορικούς βομβαρδισμούς χωρίς εξουσιοδότηση από το Συμβούλιο Ασφαλείας, τονίζοντας ότι η χρήση βίας ήταν απαραίτητη για λόγους «ευθύνης προστασίας» και αποφυγής μιας ανθρωπιστικής τραγωδίας. Ωστόσο, αναγνωρίζεται σήμερα από τους περισσότερους διεθνολόγους ότι η επέμβαση του NATO ήταν παράνομη λόγω της μη σχετικής εξουσιοδότησης του Συμβουλίου Ασφαλείας. Το Συμβούλιο Ασφαλείας, σε κάθε περίπτωση είναι υποχρεωμένο να υπαγάγει -στα θέματα διεθνούς ειρήνης και ασφάλειας- την όποια δράση του NATO στο Κεφάλαιο XIII που διέπει τις σχέσεις ΗΕ-περιφερειακών οργανισμών. Σημειώνεται πάντως ότι οι αποφάσεις του Συμβουλίου Ασφαλείας που περιέχουν εξουσιοδότηση για χρήση βίας σπάνια μνημονεύουν ρητά το Κεφάλαιο VIII του ΧΗΕ και ακόμη πιο σπάνια αναφέρονται σε συγκεκριμένη περιφερειακή οργάνωση. Είναι αξιοσημείωτο, εξάλλου, ότι η απόφαση 1244 (1999), με την οποία επετράπη η συγκρότηση της KFOR και η ανάπτυξή της στο Κόσοβο, βασίζεται αποκλειστικά και μόνο στο Κεφάλαιο VII του Χάρτη, χωρίς να κάνει ουδεμία αναφορά στο Κεφάλαιο VIII. Επιπλέον το ίδιο το κείμενο της απόφασης δεν μνημονεύει καθόλου το NATO. Οι λόγοι για τους οποίους το Συμβούλιο Ασφαλείας αποφεύγει να αναφερθεί στο NATO είναι κυρίως πολιτικοί.

Με αφορμή την επέμβαση του NATO στο Κόσοβο το 1999 η οποία χαρακτηρίστηκε από τη Συμμαχία ως ανθρωπιστική επέμβαση (προστασία του αλβανικού πληθυσμού από τις σερβικές δυνάμεις) τίθενται διάφορα ερωτήματα με απαρχή κατά πόσο η επέμβαση αυτή, ακόμα και αν ήταν ανθρωπιστική, δικαιολογεί τη χρήση βίας και αν είναι σύμφωνη με το πνεύμα και το γράμμα του Χάρτη των Ηνωμένων Εθνών. Επισημαίνεται εν προκειμένω ότι η έννοια της ανθρωπιστικής επέμβασης έχει αμφισβητηθεί έντονα κατά καιρούς. Βασικό ζητούμενο παραμένει σε κάθε περίπτωση, η προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων να μην είναι πρόσχημα για παράνομες επεμβάσεις στο εσωτερικό των κρατών (περαιτέρω ανάλυση κατωτέρω).

Περαιτέρω, επισημαίνεται ότι οι λόγοι που υπαγορεύουν τη συγκρότηση πολυεθνικών δυνάμεων καθορίζουν σε μεγάλο βαθμό τη φύση και το επίπεδο συντονισμού μεταξύ αυτών και των Ηνωμένων Εθνών κατά την εκτέλεση των κατ’

εξουσιοδότηση επιχειρήσεων. Όταν η αντιμετώπιση μιας κρίσης ξεπερνάει τις δυνατότητες του ΟΗΕ, οπότε οι πολυεθνικές δυνάμεις καλούνται ουσιαστικά να τον υποκαταστήσουν, ο βαθμός αυτού του συντονισμού είναι εξαιρετικά περιορισμένος (στις περιπτώσεις όπου οι πολυεθνικές δυνάμεις παρεμβαίνουν στην κρίσιμη φάση των γεγονότων, προετοιμάζοντας το έδαφος για την ανάπτυξη ειρηνευτικών δυνάμεων του ΟΗΕ, η συνεργασία των μεν με τις δε είναι εκ των πραγμάτων πιο προωθημένη). Ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζουν επίσης οι περιπτώσεις εκείνες όπου πολυεθνικές και ειρηνευτικές δυνάμεις του ΟΗΕ συνυπάρχουν επί του πεδίου. Υπενθυμίζεται ότι λόγω της μη σύναψης των συμφωνιών του άρθρου 43 του Χάρτη, ο ΟΗΕ δεν μπορεί να αναλάβει στρατιωτικές δραστηριότητες, με αποτέλεσμα να υπάρχει κενό του συστήματος συλλογικής ασφάλειας το οποίο καλύπτεται με τις πολυεθνικές δυνάμεις. Ο συντονισμός των πολυεθνικών δυνάμεων στις περιπτώσεις αυτές με τον ΟΗΕ είναι εκ των πραγμάτων εάν όχι ανύπαρκτος, τουλάχιστον χαλαρός. Ωστόσο, η στρατιωτική αδυναμία του ΟΗΕ να εκτελεί τις αποφάσεις του Συμβουλίου Ασφαλείας υπό το Κεφάλαιο VII, δεν μπορεί να αποτελεί δικαιολογητικό λόγο για εξωθεσμικό ρόλο του ΝΑΤΟ (διεξαγωγή επιχειρήσεων αντιμετώπισης κρίσεων που δεν προβλέπονται από το άρθρο 5).

Ως προς την ανθρωπιστική επέμβαση, παρατηρείται ότι μπορεί να λάβει διάφορες μορφές επέμβασης πχ. διακοπή των διπλωματικών σχέσεων, οικονομικός αποκλεισμός. Ωστόσο, συνήθως γίνεται με στρατιωτικά μέσα. Το ζήτημα της επέμβασης πρέπει να εξεταστεί σε σχέση με δύο θεμελιώδεις αρχές του διεθνούς δικαίου, την αρχή της μη επέμβασης στην εσωτερική δικαιοδοσία των κρατών αρ.2 (7) ΧΗΕ και την αρχή της αποχής από τη χρήση βίας στις διεθνείς σχέσεις αρ.2 (4) ΧΗΕ και δεύτερον σε σχέση με την αντίστοιχη πρακτική του Συμβουλίου Ασφαλείας του Οργανισμού Ηνωμένων Εθνών. Επισημαίνεται ότι στον ΧΗΕ δεν γίνεται καμία αναφορά σε δικαίωμα ανθρωπιστικής επεμβάσεως ως εξαίρεση από την αρχή της μη επέμβασης στην εσωτερική δικαιοδοσία των κρατών, ενώ δεν υπάρχει επίσης καμία αναφορά στην ανθρωπιστική επέμβαση ως εξαίρεσης στον κανόνα περί αποχής από τη χρήση βίας. Είναι γεγονός ότι μεγάλη αντιγνωμία εξακολουθεί να υπάρχει ως προς τη νομιμότητα της λεγόμενης ανθρωπιστικής επέμβασης (humanitarian intervention) και του δικαιώματος της ένοπλης προστασίας (right to protect). Η σημερινή τάση τείνει στο να θεωρείται θεμιτή ή και νόμιμη η επέμβαση στις εσωτερικές υποθέσεις

ενός Κράτους σε περίπτωση μαζικών παραβιάσεων των δικαιωμάτων του ανθρώπου, ιδιαίτερα εκεί που παίρνει τη μορφή της ανθρωπιστικής επέμβασης. Τα Ηνωμένα Έθνη από το 1990 και μετά δεν είχαν πάντοτε την ίδια αντιμετώπιση αναφορικά με το ζητούμενο κρατική κυριαρχία έναντι δικαιωμάτων του ανθρώπου, δηλ. κατά πόσο ισχύει η μη επέμβαση σε ζητήματα που εμπίπτουν στην εσωτερική αρμοδιότητα ενός κράτους τη στιγμή κατά την οποία υπάρχει σοβαρή καταπάτηση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων (πράξεις γενοκτονίας, εγκλήματα πολέμου ή κατά της ανθρωπότητας). Η απάντηση στο εν λόγω ερώτημα θέτει στη συνέχεια και το θέμα της επέμβασης της διεθνούς κοινότητας, μέσω μιας «ανθρωπιστικής επέμβασης» Εν προκειμένω συγκρατείται ότι η, μη νόμιμη κατά το διεθνές δίκαιο, μονομερής «ανθρωπιστική» επέμβαση του NATO στη Σερβία (Κόσοβο) το 1999 θέτει σοβαρά νομικά ζητήματα.

Στη Λιβύη και στο Αφγανιστάν προωθήθηκαν διαφορετικά μοντέλα συνεργασίας NATO-OHE. Από τη συνεργασία τους στις δυο αυτές περιπτώσεις προκύπτει ότι ο OHE και το NATO εξακολουθούν να διαφωνούν σε σημαντικά ζητήματα : α) πότε απαιτείται εξουσιοδότηση του Συμβουλίου Ασφαλείας προκειμένου η Συμμαχία να επέμβει στρατιωτικά β) σε ποιο βαθμό θα πρέπει το NATO να ακολουθεί τις οδηγίες του OHE κατά τη διάρκεια μιας επιχείρησης. Υπενθυμίζεται ότι στην περίπτωση του Κόσσοβου το NATO παρενέβη χωρίς εξουσιοδότηση του Συμβουλίου Ασφαλείας. Αντίθετα, η Συμμαχία είχε την έγκριση του Συμβουλίου Ασφαλείας για την επιχείρηση στη Λιβύη, ωστόσο αντιμετώπισε στη συνέχεια κατηγορίες για υπέρβαση του περιεχομένου της εξουσιοδότησης.

Ολοένα και περισσότερο τα τελευταία χρόνια, η σημασία που έχει το NATO για τα μέλη της Συμμαχίας υποστηρίζεται ότι έγκειται στο γεγονός ότι παρέχει στις ΗΠΑ τη νομιμότητα (legitimacy) για τις επεμβάσεις σε διάφορα μέρη του κόσμου και ταυτόχρονα επιτρέπει στις ευρωπαϊκές χώρες να προβάλουν τη δύναμή τους στο εξωτερικό. Συνεπώς, ακόμη και πριν την ιστορική απόφαση του NATO για επέμβαση στη Λιβύη, εξ ονόματος του λαού της Λιβύης και κατ' εντολή του Συμβουλίου Ασφαλείας του OHE, η Συμμαχία είχε ήδη μετατοπίσει το ενδιαφέρον της. Η νέα Στρατηγική Αντίληψη του NATO που δημοσιεύθηκε μετά τη Σύνοδο Κορυφής της Λισαβόνας του 2010 αναγνωρίζει και υιοθετεί αυτή την αλλαγή (μετατόπιση), δηλώνοντας ότι όταν η Συμμαχία εντοπίζει απειλές εκτός των συνόρων του NATO θα «παρεμβαίνει όπου είναι δυνατό και εφόσον είναι απαραίτητο για την πρόληψη

κρίσεων, διαχείριση κρίσεων, τη σταθεροποίηση καταστάσεων μετά από συγκρούσεις και την υποστήριξη ανοικοδόμησης» (...will engage where possible and when necessary to prevent crises, manage crises, stabilize post-conflict situations and support reconstruction).

Θα πρέπει να παρατηρηθεί εδώ, ότι παρά το γεγονός ότι η ως άνω δήλωση σηματοδοτεί μια σημαντική απόκλιση από την αρχική αποστολή του NATO, δύσκολα θα μπορούσε να ειπωθεί ότι συνιστά μια συνολική στρατηγική για το μέλλον. Οι εκτός περιοχής (out of area) επεμβάσεις του NATO και αποστολές ήταν κατά κύριο λόγο ad hoc επιχειρήσεις που δημιούργησαν ένταση εντός της Συμμαχίας για τον ρόλο του NATO, ενώ δημιούργησαν και σύγχυση αναφορικά με τη θέση των επεμβάσεων του NATO στο πλαίσιο των ευρύτερων θεσμών ασφαλείας σε παγκόσμιο επίπεδο. Ειδικότερα, η επιχείρηση Unified Protector του NATO στη Λιβύη, αποτελεί ακόμη ένα παράδειγμα ad hoc επιχείρησης που θα μπορούσε ενδεχομένως να αποτελέσει μια νέα μορφή στρατηγικής αντιμετώπισης ανάλογων περιπτώσεων στο μέλλον. Σημειώνεται ωστόσο, ότι αν και το NATO έλαβε σαφή εντολή από το ΣΑ του ΟΗΕ και τη διεθνή κοινή γνώμη για προστασία του λαού της Λιβύης από τον Συνταγματάρχη Καντάφι, η Συμμαχία αντιμετώπισε εσωτερική αμφισβήτηση ως προς το εάν αποτελούσε εν προκειμένω το κατάλληλο «εργαλείο» για την αντιμετώπιση της κρίσης. Ακριβώς αυτό το παράδειγμα της Λιβύης δείχνει την ανάγκη για μια ξεκάθαρη και συνεκτική στρατηγική του NATO σε ότι αφορά τις συγκρούσεις ‘out of area’.

Από την άλλη πλευρά, η απόφαση του NATO να επέμβει στη Λιβύη και η επιτυχία που σημείωσε η επιχείρηση αυτή θα μπορούσε να αποτελέσει την απαρχή μια νέας στρατηγικής. Εν προκειμένω, ένας τέτοιος, νέος στρατηγικός ρόλος θα βασίζεται σε δυο δεδομένα:

- το πρώτο είναι ότι η διεθνής κοινότητα δεν έχει ένα συγκεκριμένο και επαρκή μηχανισμό επιβολής προκειμένου να αντιμετωπίσει τις υποχρεώσεις που προκύπτουν από τον «κανόνα» της ευθύνης προστασίας (responsibility to protect) (δηλ. για το ενδεχόμενο που ένα κράτος δεν μπορεί να προστατεύσει τους πολίτες του ή επιδιώκει ενεργά να βλάψει τους πολίτες του και τότε υπάρχει ανάγκη για παρέμβαση της διεθνούς κοινότητας). Σε ότι αφορά τον ΟΗΕ και ειδικότερα το Συμβούλιο

Ασφαλείας, αποτελεί μεν το παγκόσμιο όργανο επιβολής της ειρήνης και της ασφάλειας, ωστόσο το γεγονός παραμένει ότι δεν έχει τη δυνατότητα (όπως έχουμε δει και ανωτέρω) να εκτελεί συμβατικού τύπου στρατιωτικές υποχρεώσεις. Επιπλέον, η δυνατότητα άσκησης βέτο από τα μέλη του ΣΑ (ΗΠΑ, ΗΒ, Γαλλία από τη μια πλευρά και Ρωσία, Κίνα από την άλλη) δημιουργεί δυσπιστία μεταξύ τους και αγκυλώσεις. Ακόμη δε και στην περίπτωση που το ΣΑ συγκεντρώνει την απαραίτητη πλειοψηφία για επιβολή κυρώσεων και πάλι βασίζεται σε μεμονωμένα κράτη μέλη (και οργανισμούς όπως το NATO) που αναλαμβάνουν δράση.

- το δεύτερο είναι ότι το NATO διαθέτει μοναδική ικανότητα για να ανταποκριθεί στην αντιμετώπιση διεθνών κρίσεων όπως εκείνη της Λιβύης. Απαραίτητη προϋπόθεση παραμένει ωστόσο για τη νομιμοποίηση της δράσης του η σχετική εξουσιοδότηση ΣΑΗΕ. Η πολιτική νομιμοποίηση του NATO βασίζεται εξάλλου σε μεγάλο ποσοστό στη συνεργασία του με τους θεσμοθετημένους εταίρους τους (institutionalized partnerships). Επιπλέον, το NATO παρέχει τις απαραίτητες δομές και την στρατιωτική ικανότητα (διαθέτει τον πιο προηγμένο τεχνολογικά στρατιωτικό εξοπλισμό) που απαιτείται για την εκτέλεση πολύπλοκων επιχειρήσεων. Λαμβάνοντας συνεπώς υπόψη την αυξανόμενη ανάγκη σε παγκόσμιο επίπεδο για έναν αξιόπιστο και ικανό μηχανισμό που να μπορεί να δράσει σε εφαρμογή της υποχρέωσης της «ευθύνης προστασίας» καταλήγουμε στο συμπέρασμα ότι το NATO θα μπορούσε να ενσαρκώσει το ρόλο αυτό με ad hoc στρατιωτικές επεμβάσεις, υπό την εξουσιοδότηση και την εποπτεία του ΣΑΗΕ.

Η περίπτωση του Αφγανιστάν, αποτελεί την πιο σημαντική ίσως περίπτωση μακροχρόνιας συνεργασίας NATO-OHE από το 2001 μέχρι σήμερα, με τη συνύπαρξη της πολυεθνικής δύναμης του NATO (ISAF) και της ειρηνευτικής επιχείρησης των Ηνωμένων Εθνών (UNAMA). Το 2008 καθώς δεν υπήρχαν απτά αποτελέσματα προόδου στο Αφγανιστάν, η διεθνής κοινότητα ενδυνάμωσε το ρόλο του OHE. Το Συμβούλιο Ασφαλείας διεύρυνε την εντολή της UNAMA. Επίσης στις 23 Σεπτεμβρίου 2008 υπεγράφη η πρώτη επίσημη συμφωνία μεταξύ του NATO και του OHE για τη συνεργασία των δυο διεθνών οργανισμών¹⁰⁰. Το κείμενο της συμφωνίας αυτής περιλαμβάνει κοινή δέσμευση συνεργασίας, χωρίς να αναφέρεται

¹⁰⁰ Υπεγράφη μεταξύ του ΓΓ του NATO Jaap de Hoop Scheffer και του ΓΓ του OHE Ban Ki Moon “Joint Declaration on UN/NATO Secretariat Cooperation”, Νέα Υόρκη, 23 Σεπτεμβρίου 2008

όμως σε συγκεκριμένα μέτρα για την ανάπτυξη των σχέσεων των δυο οργανισμών. Ιδίως στο εσωτερικό του ΟΗΕ υπήρξαν πολλές αντιδράσεις από κράτη μέλη που εξέφρασαν φόβο ότι μια μεγαλύτερη εξάρτηση από το NATO θα μείωνε την επιχειρησιακή ανεξαρτησία του ΟΗΕ. Επιπλέον υπήρχε φόβος ότι λόγω της συνεργασίας με το NATO ο ΟΗΕ θα διακινδύνευε την ουδετερότητά του στις περιοχές που διεξάγονταν συγκρούσεις. Σημειώνεται ότι η υπογραφή της κοινής διακήρυξης NATO-ΟΗΕ ήταν μια πρωτοβουλία του NATO που επιθυμούσε με αυτόν τον τρόπο να αυξήσει της υποστήριξη για την αποστολή στο Αφγανιστάν. Η περίοδος της «αυξημένης» συνεργασίας NATO-ΟΗΕ δεν κράτησε αρκετά, καθώς υπήρξε επιλογή της πολιτικής Obama, το 2009, να υπάρξει πιο ενεργή ανάμειξη στο Αφγανιστάν. Έτσι αυξήθηκε και ο αριθμός των στρατιωτών της ISAF, αλλά και των ίδιων των Αμερικανών στρατιωτών. Στη συνέχεια σημειώθηκαν κάποια επεισόδια κατά του προσωπικού της UNAMA, με αποτέλεσμα η αποστολή των Ηνωμένων Εθνών να αρχίσει να αποδυναμώνεται, την ίδια στιγμή που ενισχυόταν η ISAF.

Γενικότερα, οι σχέσεις μεταξύ NATO-ΟΗΕ εξακολουθούν να αποτελούν ακόμη και σήμερα ένα ευαίσθητο θέμα κι αυτό γιατί οι δύο διεθνείς οργανισμοί έχουν πολλά κοινά, αλλά και πολλές διαφορές ως προς τις επιδιώξεις τους, αλλά και τους σκοπούς τους. Παρά το ότι υπάρχει μια τάση για ενδυνάμωση των κοινών προσπαθειών τους στο πλαίσιο κοινών αποστολών, ωστόσο και οι δυο διεθνείς οργανισμοί εξακολουθούν να επιθυμούν να διατηρήσουν την αυτονομία τους ως προς τη λήψη αποφάσεων (decision-making), καθώς και την επιχειρησιακή ανεξαρτησία τους. Πάντως, μια πιο στενή συνεργασία θα μπορούσε να βελτιώσει την αποτελεσματικότητα των δυο διεθνών οργανισμών, τόσο στον τομέα της επιβολής ειρήνης (peace enforcement), όσο και σε άλλους τομείς (ανοικοδόμηση κράτους μετά από πόλεμο). Ο ΟΗΕ μπορεί να περιβάλει με νομιμότητα (και τεχνογνωσία) τις επιχειρήσεις του NATO, ενώ το NATO με την προηγμένη στρατιωτική τεχνολογία που διαθέτει μπορεί επίσης να συμβάλει αποφασιστικά στην επιτυχή έκβαση διαφόρων επιχειρήσεων. Ο συντονισμός μεταξύ του NATO και των ΗΕ θα επιτρέψει σε νέες δράσεις (συνέργειες) να λάβουν χώρα (η συνεργασία των δύο αυτών διεθνών οργανισμών είναι ζωτικής σημασίας, ιδίως στη σημερινή εποχή κατά την οποία πολλές χώρες αντιμετωπίζουν σοβαρά οικονομικά προβλήματα). Οι περιπτώσεις της Λιβύης και του Αφγανιστάν αποδεικνύουν ότι NATO και ΟΗΕ μπορούν να

συνεργαστούν, ιδίως όταν γίνεται κατανοητό ότι προκειμένου να επιτευχθούν τα επιθυμητά αποτελέσματα, απαιτείται πρόσβαση στις οργανωτικές δομές και στην εμπειρία αμφοτέρων των διεθνών οργανισμών.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

Ελληνική

Λιακόπουλος Ι Δημήτρης, Το Δίκαιο στην Ανθρωπιστική Επέμβαση, Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή, 2001,

Ντάλης Σωτήρης, Η κρίση στο Κόσοβο: Η Ελλάδα, η Διεθνής Κοινότητα και τα ΜΜΕ, επιμέλεια Παπαζήσης Αθήνα 1999: Περράκης Στέλιος, περί Ανθρωπιστικής Επέμβασης: Δίκαιο ή Πολιτική

Νάσκου-Περράκη Π , Το Δίκαιο των Διεθνών Οργανισμών: Η Θεσμική Διάσταση, 5^η Έκδοση, Συμπληρωμένη και Αναθεωρημένη, Αθήνα, Αντ. Ν. Σάκκουλα, 2011

Περράκης Στέλιος, Το Διεθνές Δικαστήριο των Ηνωμένων Εθνών, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, 2001

Περράκης Στέλιος, Παγκόσμια Διακυβέρνηση, Διεθνές Δίκαιο & Διεθνείς Σχέσεις στην Αυγή του 21^{ου} Αιώνα, Ελληνική Εταιρεία Διεθνούς Δικαίου και Διεθνών Σχέσεων, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Ακαδ. Έτος 2006-2007

Περράκης Στέλιος, Διαστάσεις της Διεθνούς Προστασίας των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, Ηνωμένα Έθνη και Περιφερειακά Συστήματα, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, 2009

Ρούκουνας Εμμανουήλ, Δημόσιο Διεθνές Δίκαιο, Νομική Βιβλιοθήκη 2011

Σισιλιάνος Λίνος-Αλέξανδρος «Η εξουσιοδότηση του Συμβουλίου Ασφαλείας του ΟΗΕ για χρήση βίας» Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, 2003

Ξενόγλωσση

Arend and Beck, ‘‘International law and the use of force. Beyond the UN Charter Paradigm, London: Routledge 1993

Gray Christine, International Law and the Use of Force, Oxford University Press, 2000

Shaw Malcolm N., International Law, Cambridge, Sixth Edition, 2008

Simma B., The Charter of the United Nations, A Commentary, New York: Oxford University Press 2002, vol.I

NATO Legal Deskbook, Final Version, 22/9/2010, Part XI, Legal Framework and Legal Basis of Military Operations

Ηλεκτρονικές πηγές

Simma Bruno, “NATO, the UN and the Use of Force: Legal Aspects” 1999

“The Situation in Afghanistan and its implications for International Peace and Security” UN Doc. A/56/875-S/2002/278, 18 Μαρτίου 2002

Annan Kofi “Annual Report to the General Assembly” Νέα Υόρκη, 20 Σεπτεμβρίου 1999

Ivo H. Daadler James G. Stavridis, Τα κέρδη του NATO στη Λιβύη, 16.05.2012, <http://foreignaffairs.gr>:

Η ΠΓΔΜ, το NATO και η Ελλάδα, από 26 Μαρτίου 2012, <http://strategyinternational.org/>

Gulnur Aybet and Rebecca R. Moore “NATO in Search of a Vision, Washington, DC: Georgetown University Press, 2010

Daniel Pitcairn, Redefining NATO’ s Role for the 21st Century, 27 Μαρτίου 2012, Roosevelt Institute, <http://www.nextnewdeal.net/redefining-natos-role-21st-century>

Steve Gutterman “Russia Official Blasts ‘Secretive’ UN/NATO Deal”, The Associated Press, 9 Οκτωβρίου 2008

Dylan Matthews, The man who wrote the book on the UNSC tells how it's handling Syria, 11.09.2013,
<http://www.washingtonpost.com/blogs/wonkblog/wp/2013/09/11/the-man-who-wrote-the-book-on-the-u-n-security-council-tells-how-its-handling-syria/>

Δελτίο NATO, Επίκληση του άρθρου 5: πέντε χρόνια μετά,
<http://www.nato.int/docu/review/2006/issue2/greek/summaries.html>

Δελτίο NATO, Επιχειρήσεις υποστήριξης της ειρήνης σε B-E, 9 Δεκεμβρίου 2008
<http://www.nato.int/docu/review/Topics/GR/Peace-support-operations-in-Bosnia-and-Herzegovina.htm>

Δελτία τύπου NATO για KFOR, <http://www.aco.nato.int/kfor.aspx>

Δελτία τύπου NATO για ISAF, <http://www.isaf.nato.int/>

Δελτία τύπου NATO για Ιράκ: NATO's assistance to Iraq,
http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_51978.htm

Δελτία τύπου NATO "NATO assistance to the African Union"
http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_8191.htm

Δελτία τύπου NATO για το Πακιστάν "Pakistan earthquake relief operation"
http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_50070.htm

Δελτία τύπου NATO, NATO in Afghanistan,
http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_8189.htm

NATO's relations with the United Nations
<http://undpwatch.blogspot.gr/2012/09/natos-relations-with-united-nations.html>

<http://www.un.org/>

<http://www.nato.int>

<http://www.defence-point.gr>