



Ε.Ε.Ε.Π.Δ.

ΤΟΜΟΣ 21, Ειδικό Τεύχος
Σεπτέμβριος 2001

ελληνική επιθεώρηση ευρωπαϊκού δικαίου

revue
hellénique
de droit
européen

ΑΦΙΕΡΩΜΑ ΣΤΗ ΜΝΗΜΗ ΚΡΑΤΕΡΟΥ ΙΩΑΝΝΟΥ

ΚΕΝΤΡΟ ΔΙΕΘΝΟΥΣ ΚΑΙ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ
ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΟΥ ΑΚΑΔΗΜΑΪΚΟΥ

ΔΙΚΗΓΟΡΙΚΟΣ ΣΥΛΛΟΓΟΣ
ΘΕΣΣΑΛΟΝΙΚΗΣ

ΕΠΕΜΒΑΣΕΙΣ ΣΤΟ ΚΟΣΟΒΟ ΚΑΙ ΤΟ ΑΝΑΤΟΛΙΚΟ ΤΙΜΟΡ:
ΚΑΤΑΣΤΡΑΤΗΓΗΣΗ ή ΕΠΑΝΑΠΡΟΣΔΙΟΡΙΣΜΟΣ ΤΟΥ ΔΙΕΘΝΟΥΣ
ΔΙΚΑΙΟΥ;

ΚΩΝΣΤΑΝΤΙΝΟΣ ΤΣΙΤΣΕΛΙΚΗΣ

ΕΙΣΑΓΩΓΙΚΑ

Το 1999 σημαδεύτηκε από πολλαπλές διεθνείς επεμβάσεις που έλαβαν χώρα σε δύο απομακρυσμένες μεταξύ τους περιοχές του πλανήτη. Οι επεμβάσεις αυτές είναι αντιπροσωπευτικές ενός ευρέος φάσματος επεμβατικής συμπεριφοράς που καλύπτει από τη σύννομη προς το Κεφάλαιο VII των Χάρτη των Ηνωμένων Εθνών μέχρι τη μονομερή -καταρχήν παράνομη- στρατιωτική επέμβαση ανθρωπιστικού χαρακτήρα. Οι επεμβάσεις, λοιπόν, του NATO και των Ηνωμένων Εθνών στο Κόσοβο και των αποστολών των Ηνωμένων Εθνών στο Ανατολικό Τιμόρ είναι αντιπροσωπευτικές για τη συζήτηση σχετικά με την τήρηση του Διεθνούς Δικαίου και των ορίων του, ιδιαίτερα όταν για τη νομιμότητα των επεμβάσεων προτάσσεται το επιχείρημα της πρόσφορης προστασίας των δικαιωμάτων του ανθρώπου. Η έκταση, βέβαια, ενός ολιγοσέλιδου άρθρου δεν είναι ικανή να καλύψει την περιπλοκότητα του φαινομένου. Φιλοδοξεί δύμας να σκιαγραφήσει τα ουσιώδη χαρακτηριστικά του και να προσανατολίσει τη συζήτηση στις διαφαινόμενες προοπτικές εξέλιξής του.

Οι επεμβάσεις στο Κόσοβο και το Ανατολικό Τιμόρ, σχετίζονται άμεσα με τις κρίσεις που αφορούν μαζικές παραβιάσεις δικαιωμάτων του ανθρώπου. Αφορούν επίσης (κατά σύμπτωση;) αίτημα ανεξαρτησίας: Στην πρώτη περίπτωση η κρίση αποτέλεσε ατελέσφορη -προς το παρόν- προσπάθεια για την επίτευξή της ενώ στη δεύτερη ακολούθησε την πραγμάτωσή της.

Η μονομερής επέμβαση κατά το ισχύον διεθνές δίκαιο (βλ. άρθρα 2 παρ. 4 και 7 του Χάρτη) απαγορεύεται. Σύμφωνα με τους Oppenheim-

Lauterpacht «επέμβαση είναι η αυθαίρετα επιβαλλόμενη (dictatorial) ανάμειξη ενός κράτους στις υποθέσεις ενός άλλου κράτους για τη διατήρηση ή την μεταβολή των υφιστάμενων συνθηκών [...]. Αφορά καταρχήν την εξωτερική ανεξαρτησία και ύστερα, είτε την εδαφική είτε την προσωπική υπεροχή. Όμως θα πρέπει να υπογραμμιστεί ότι η επέμβαση είναι πάντα αυθαίρετη ανάμειξη¹. Στα πλαίσια της γενικής αρχής η μονομερής επέμβαση ακόμη και για λόγους ανθρωπισμού θα πρέπει να θεωρείται κατ' αρχήν παράνομη. Αρχικά, υπό την θεώρηση της σημασίας των δικαιωμάτων του ανθρώπου και την εδραιώση του οικουμενικού συστήματος προστασίας τους, μια μερίδα της θεωρίας υποστήριξε τη δημιουργία ενός δικαιώματος στην ανθρωπιστική επέμβαση². Ωστόσο, η πλειοψηφία των συγγραφέων μέχρι τις αρχές της δεκαετίας του 1990 τάσσεται προς μια πιο ορθόδοξη ερμηνεία του Χάρτη, η οποία δύσκολα μπορεί να συμβιβάσει το περιεχόμενο του άρθρου 2 παρ. 4 με την έννοια της επέμβασης³.

Η τάση πλήρωσης ενός κενού, θεσμικού και επιχειρησιακού, από τους εκάστοτε ισχυρούς δεν μπορεί να αιτιολογηθεί επαρκώς, σε νομική βάση τουλάχιστον. Μήπως όμως η εξουσία που διαθέτουν τα πέντε μόνιμα μέλη του Συμβουλίου Ασφαλείας σχετικά με τη δυνατότητα ανά-

1. L. OPPENHEIM / H. LEUTERPACHT, International Law, London 1955, σελ. 305.
2. Βλ., ενδεικτικά, υπέρ της άποψης σχηματισμού ενός δικαιώματος στην ανθρωπιστική επέμβαση R. B. LILLICH, *Forcible Self-Help by States to Protect Human Rights*, 53 Iowa Law Journal 1967, σ. 325 επ., W. D. VERWEY, *Humanitarian Intervention under International Law*, 32 Netherlands International Law Review 1985.
- 418, F. TESON, *Humanitarian Intervention: An inquiry into Law and Morality*, Dobbs Ferry, 1988, A. D'AMATO, *Nicaragua and International Law: The «Academic» and the Real*, 79 American Journal of International Law 1985.660
3. Βλ., ενδεικτικά, κατά της νομιμότητας της μονομερής ανθρωπιστικής επέμβασης D. W. BOWETT, *The Use of Force for the Protection of Nationals Abroad*, The Current Legal Regulation of Use of Force, A. Cassese (επιμ.), Milano 1986, σ. 49 επ., R. HIGGINS, *Intervention and International Law*, Intervention in world politics, H. Bull (επιμ.), Oxford 1984, σ. 38, N. D. WHITE, *Humanitarian Intervention*, International Law and Armed Law Commentary, vol. 1-1 (1994), σ. 13, C. ANTONOPoulos, *The unilateral use of force by States in international law*, Αντ. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα - Κομοτηνή 1997, σ. 452 επ., I. BROWNLEE, *International Law and Use of Force by States*, Clarendon Press, Oxford 1968, σ. 338-342, ΤΟΥ ΙΑΙΟΥ, *Thoughts of Kind-Hearted Gunmen*, *Humanitarian Intervention and the United Nations*, Lillich (επιμ.), Charlottesville, 1973, σσ. 139 επ., T. J. FARER, *An inquiry into the legitimacy of Humanitarian Intervention*, *Law and Force in the New International Order*, L. F. Damrosch / D. J. Scheffer (επιμ.), Boulden / San Francisco / Oxford, 1991, σσ. 188 επ. και O. CORTEN / P. KLEIN, *L'autorisation de recourir à la force à des fins humataires*, EJIL 1993.522-527.

ληψης πρωτοβουλιών στα πλαίσια του Κεφαλαίου VII δεν παραπέμπει και πάλι σε ένα «δίκαιο του ισχυρού», που επιβάλλεται στις διεθνείς σχέσεις πέρα από την όποια νομιμοποίηση το καλύπτει, όπως ακριβώς συμβαίνει και μέσω της μονομερούς επέμβασης; Συχνά μάλιστα τα κράτη επιδιώκουν να αιτιολογήσουν τις επεμβάσεις που επιχειρούν στο έδαφος τρίτου κράτους, επικαλούμενα ανθρωπιστικές ανάγκες, συνήθης πρακτική την εποχή του διπολισμού⁴. Εκτός από την αμφιλεγόμενη επέμβαση των ΗΠΑ, Γαλλίας και Ηνωμένου Βασιλείου στο Βόρειο Ιράκ υπέρ των Κούρδων το 1991⁵ το ζήτημα τέθηκε και πάλι με τους βομβαρδισμούς του NATO κατά της Γιουγκοσλαβίας, στο όνομα της επιβολής του διεθνούς δικαίου, αλλά χωρίς εξουσιοδότηση από το Συμβούλιο Ασφαλείας.

Σπάνια η ανθρωπιστική επέμβαση δεν είναι εμπλεκόμενη με γεωστρατηγικά ή άλλα συμφέροντα του επεμβαίνοντος στην περιοχή και βέβαια με δεδομένη την επιχειρησιακή ικανότητα να φέρει σε πέρας μια τέτοια αποστολή σε συνδυασμό με την αδυναμία του κράτους που δέχεται την επέμβαση να την αποκρούσει με επιτυχία. Σύμφωνα με το Διεθνές Δικαστήριο «η ένοπλη επέμβαση θα μπορούσε να γίνεται μόνο από τα πλέον ισχυρά κράτη και θα μπορούσε εύκολα να οδηγήσει στη διαστρέβλωση της ίδιας της απονομής της διεθνούς δικαιοσύνης⁶. Για τη νομιμοποίηση της μονομερούς επέμβασης στο όνομα του «ανθρωπισμού» θα πρέπει να προσδιοριστούν οι προϋποθέσεις είτε μέσω της δημιουργίας νέου ανατρεπτικού εθίμου ή την ανάδειξη νέου συμβατικού κανόνα δικαίου, ενδεχομένως της αναθεώρησης των σχετικών διατάξεων του Χάρτη των Ηνωμένων Εθνών.

4. Ορισμένα παραδείγματα «ατιμώρητων» επεμβάσεων: Το Βέλγιο με τη βοήθεια των ΗΠΑ και του Ηνωμένου Βασιλείου επεμβαίνει στρατιωτικά κατά την εμφύλια κρίση στο Κογκό το 1964, οι Ηνωμένες Πολιτείες στον Άγιο Δομίνικο το 1965, τη Γρεναδά το 1983, το Ιράν το 1980 και τον Παναμά το 1989. Οι ΗΠΑ βομβαρδίζουν τη Λιβύη 1986. Το Ισραήλ επεμβαίνει στην Ουγκάντα το 1976, η Τανζανία στην Ουγκάντα το 1979 και η Γαλλία στο Ζαΐρ το 1978. Γαλλο-βρετανική επέμβαση στην Αίγυπτο το 1956. Εισβολή της Τουρκίας στην Κύπρο το 1974, της ΕΣΣΔ στην Τσεχοσλοβακία το 1968 και την Ουγγαρία το 1956. Τέλος, συνεχείς επιδρομές των ΗΠΑ και του Ην. Βασιλείου κατά του Ιράκ (κατά το διάστημα 1992-1999). Βλ. σχετικά A. TANCA, *Foreign Armed Intervention in Internal Conflict*, Martinus Nijhoff, Dordrecht - Boston - London 1993, σ. 111 επ.
5. Βλ. απόφαση 688 (1991). Ενδεικτικά βλ. Γ. ΣΠΥΡΟΠΟΥΛΟΣ, Η ανθρωπιστική επέμβαση στις Διεθνείς Σχέσεις: Νεότερες Ερμηνείες, Παπαζήση, Αθήνα 2000, σσ. 117-129.
6. ICJ, *Corfu Chanel*, ICJ Reports 1949, σ. 35.

Ο ΡΟΛΟΣ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ ΑΣΦΑΛΕΙΑΣ

Μία κρίση, αδιάφορο αν είναι διεθνής ή όχι, εξαρτάται καταρχήν από την εσωτερική δικαιοδοσία του κράτους. Ωστόσο η σοβαρότητα των περιστάσεων μπορεί να την καταστήσει αντικείμενο εξέτασης από το Συμβούλιο Ασφαλείας, σύμφωνα με το άρθρο 39 του Χάρτη, στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων που του αναγνωρίζουν οι διατάξεις του Κεφαλαίου VII του Χάρτη αποδίδοντάς του το μονοπώλιο της βίας. Εκτός από την διφορούμενη περίπτωση της διεθνούς επέμβασης στην Κορέα, η πρώτη πολυεθνική στρατιωτική επέμβαση, στην μεταπολεμική εποχή, αποφασίστηκε από το Συμβούλιο και εκτελέστηκε στην περίπτωση της εισβολής του Ιράκ στο Κουβέιτ τον Αύγουστο του 1990 όπου το διεθνές δίκαιο επιβλήθηκε με τη βίᾳ⁷. Κατά τη διάρκεια της δεκαετίας που μόλις έκλεισε, και στα πλαίσια των νέων μετα-ψυχροπολεμικών διεθνοπολιτικών δεδομένων, το Συμβούλιο Ασφαλείας δεν δίστασε να επικαλεστεί ρητά τις διατάξεις του Κεφαλαίου VII και να αποφασίσει την αποστολή πολυεθνικής δύναμης με τη δυνατότητα χρήσης βίας ανεξάρτητα από τη συναίνεση του κράτους υποδοχής, συνήθως για την προστασία της διανομής ανθρωπιστικής βοήθειας και της ασφαλούς επιστροφής των προσφύγων (Ρουάντα⁸, Βοσνία⁹, Σομαλία¹⁰), την εγκαθίδρυση της Δημοκρατίας (Αϊτή¹¹) ή της πολιτικής σταθερότητας (Αλβα-

7. Για τις προοπτικές επιβολής των διεθνούς δικαίου στη «νέα τάξη πραγμάτων», βλ. S. HOBE, *New Perspectives for International Law Enforcement. The Future of International Law Enforcement, New Scenarios - New Law?*, 45 Austrian Journal of Public and International Law 1993/54. Επίσης H. FREUDENSCHUSS, Between Unilateralism and Collective Security: Authorizations of the Use of Force by the UN Security Council, EJIL 1994, σ. 429 επ.
8. Βλ. σχετικές αποφάσεις 872 (1993), 912 (1994) και 918 (1994), που αφορούν την ειρηνευτική δύναμη UNAMIR. Με την απόφαση 929 (1994) δίνεται εντολή σε γαλλική δύναμη να επέμβει. Με την απόφαση 955 (1994) δημιουργείται το ad hoc ποινικό δικαστήριο για τα εγκλήματα πολέμου.
9. Βλ. σχετικές αποφάσεις 761 (1992), 770 (1992), 776 (1992) που αφορούν την ειρηνευτική δύναμη UNPROFOR. Η απόφαση 816 (1993) αναφέρεται έμμεσα στις σχέσεις με το NATO. Με την απόφαση 1031 (1995) δημιουργείται η πολυεθνική δύναμη IFOR, η οποία μετασχηματίστηκε αργότερα στην SFOR. Με την απόφαση 827 (1993) δημιουργείται το ad hoc ποινικό δικαστήριο για τα εγκλήματα πολέμου στην πρώτη Γιουγκοσλαβία.
10. Βλ. απόφαση 733 επιβολής εμπάργκο. Με την απόφαση 751 (1992) δημιουργείται η ειρηνευτική δύναμη UNOSOM και με την απόφαση 794 (1992) η αμερικανική δύναμη UNITAF. Με την απόφαση 814 (1993) αποστέλλεται η ειρηνευτική δύναμη UNOSOM II.
11. Βλ. απόφαση 841 (1993) επιβολής εμπάργκο. Με την απόφαση 867 (1993) δημιουρ-

νίο¹², Ζαΐρ¹³), συχνά με τρόπο συμπληρωματικό προς τις ειρηνευτικές αποστολές του Κεφαλαίου VI, των αποστολών «κυανόκρανων». Η απόλυτη διακριτική ευχέρεια που έχει το Συμβούλιο για την εκτίμηση εάν μια πραγματική κατάσταση εμπίπτει στο άρθρο 39 συνεπάγεται την ευχέρεια επιβολής μέτρων. Η ευχέρεια αυτή θα πρέπει όμως να μετριάζεται από την αρχή της αναλογικότητας ως προς τα μέτρα που το Συμβούλιο επιλέγει να εφαρμόσει, εάν υποτεθεί ότι ο απόλυτος σκοπός της διατήρησης της διεθνούς ειρήνης δικαιολογεί τη λήψη κάθε μέτρου που θα εξασφαλίσει το επιδιωκόμενο αποτέλεσμα, ανεξάρτητα από την ισχύ τους και τις συνέπειες που μπορούν να επιφέρουν. Δεν θα πρέπει να ξεχνάμε ότι το διεθνές δίκαιο λειτουργεί σε μία αποκεντρωμένη έννομη τάξη, η εφαρμογή της οποίας ανήκει στην πρωτοβουλία των κρατών που θίγονται. Η διαπίστωση και η επιλογή των συγκεκριμένων παραβιάσεων του διεθνούς δικαίου από το Συμβούλιο Ασφαλείας θα πρέπει να θεωρηθεί στο πλαίσιο ελαστικότητας που ενυπάρχει στον κυρωτικό μηχανισμό του Κεφαλαίου VII¹⁴. Σύμφωνα με την R. Higgins, οι αποτελεί σήμερα εσωτερική υπόθεση του κράτους δεν είναι σίγουρο ότι θα αποτελεί απαραίτητα το ίδιο και σε λίγα χρόνια¹⁵.

Ωστόσο, η εφαρμογή διαφορετικών μέτρων σε παρόμοιες καταστάσεις εξηγείται μόνο από πολιτικά αίτια και καθιστά την εφαρμογή του διεθνούς δικαίου από το Συμβούλιο ελάχιστα συμβατό με την έννοια της «εκτελεστικής εξουσίας», η οποία θεωρητικά θα εξασφαλίζε την εφαρμογή του δικαίου χωρίς διακρίσεις¹⁶.

γείται η ειρηνευτική δύναμη UNMIH και με την απόφαση 940 (1994) δίνεται εντολή για στρατιωτική επέμβαση στις ΗΠΑ. Με την αποκατάσταση της δημοκρατίας η UNMIH επανήλθε μέχρι τον Ιούνιο 1996.

12. Βλ. απόφαση 1101 (1997) για την αποστολή πολυεθνικής στρατιωτικής δύναμης MPF. Βλ. επίσης τη σχετική απόφαση 1114 (1997).
13. Βλ. απόφαση 1078 (1996) και 1080 (1997), με την οποία δημιουργήθηκε πολυεθνική δύναμη με εντολή «να φέρει σε πέρας τους ανθρωπιστικούς στόχους χρησιμοποιώντας κάθε απαραίτητο μέσο».
14. Βλ. A. ΣΚΟΡΔΑΣ, Στοιχεία γνωσιακότητας και κανονιστικότητας κατά τη δράση του Συμβούλιου Ασφαλείας. Ο ΟΗΕ στο κατώφλι της μεταψυχροπολεμικής εποχής, Θ. Χριστοδούλιδης, / Δ. Μπουραντώνης (επιμ.), I. Σιδέρης, Αθήνα 1998, σ. 139.
15. R. HIGGINS, *The development of international law through the political organs of the United Nations*, 1963, σ. 61.
16. O. CORTEN, *Quelques réflexions sur la juridicité du droit international à la lumière de la crise yougoslave*, I RBDI 1996, σ. 229 και J. M. GAMIO, *Intervenciones humanitarias: Balance de las experiencias recientes*, Hector Gros Espiell, Amicorum Liber, vol. I, Bruylant, Bruxelles 1997, σ. 405 επ.

Η ΚΡΙΣΗ ΣΤΟ ΚΟΣΟΒΟ: Η ΜΟΝΟΜΕΡΗΣ ΝΑΤΟΪΚΗ ΕΠΕΜΒΑΣΗ ΚΑΙ Η ΠΟΛΥΕΘΝΙΚΗ ΔΥΝΑΜΗ ΤΟΥ ΚΕΦΑΛΑΙΟΥ VII

Η κρίση στο Κόσοβο αποτέλεσε ζήτημα διεθνούς ενδιαφέροντος στο μέτρο που χαρακτηρίστηκε «ανθρωπιστική καταστροφή», ήδη από το καλοκαίρι του 1998 με τις εκτεταμένες διώξεις αμάχων Αλβανοκοσοβάρων από τις γιουγκοσλαβικές δυνάμεις ασφαλείας. Η επιδείνωση της κρίσης με την δυναμική αντιπαράθεση των ανταρτών του ΟΤΣΚ και του σερβικού στρατού αποτέλεσε αντικείμενο διεθνούς ενδιαφέροντος και ανάμειξης όταν μία ευμεγέθης αποστολή του ΟΑΣΕ (KVM) με εντολή την επιτήρηση της ανακωχής του Οκτωβρίου εγκαταστάθηκε στο Κόσοβο μέχρι την υλοποίηση των απειλών χρήσης βίας, που το ΝΑΤΟ είχε κατ' επανάληψη εκφράσει.¹⁷

Εντωμεταξύ, στο εσωτερικό του Κοσόβου οι εκτοπισμένοι ανέρχονταν πλέον σε δεκάδες χιλιάδες, ενώ οι εστίες ένοπλης αναμέτρησης μεταξύ ανταρτών και γιουγκοσλαβικού στρατού πύκνωναν. Έτσι, πέντε ημέρες ύστερα από την αποτυχία των διαπραγματεύσεων των Παρισίων μεταξύ των εμπλεκομένων μερών, το ΝΑΤΟ αποφασίζει την έναρξη των αεροπορικών επιδρομών κατά στόχων σε γιουγκοσλαβικό έδαφος. Είναι η πρώτη φορά που ένας αμυντικός στρατιωτικός οργανισμός διεκδικεί το δικαίωμα στην στρατιωτική επέμβαση σε βάρος κυρίαρχου κράτους για την προστασία των πολιτών του κράτους αυτού έναντι των κυβερνόντων τους. Η απόφαση για την εκτέλεση των αεροπορικών επιδρομών θεωρήθηκε από το ΝΑΤΟ ότι αποσκοπούσε στη σταθερότητα της περιοχής ύστερα από την άρνηση της Γιουγκοσλαβίας να αποδεχτεί τα αιτήματα της διεθνούς κοινότητας.¹⁸ Σύμφωνα με το ΝΑΤΟ, οι στόχοι της επιχείρησης ήταν: α. Η παύση κάθε στρατιωτικής δραστηριότητας και των μέτρων καταστολής των γιουγκο-

17. Βλ. αποφάσεις του Συμβουλίου του ΝΑΤΟ της 13ης Οκτωβρίου 1998 και της 30ής Ιανουαρίου 1999 και σχετικές αποφάσεις του Συμβουλίου Ασφαλείας 1160 (1998), 1199 (1998) και 1203 (1998). Για την περιγραφή των γεγονότων βλ. RGDP, *Chronique des faits internationaux*, 103/1999.221 επ. και εξαντλητικό χρονολόγο στο M. WELLER, *The Crisis in Kosovo 1969-1999. Documents and Analysis* Pub., Cambridge 1999, σ. 15-23. Επίσης βλ. *Report of the Secretary-General prepared Pursuant to resolutions 1160 (1998), 1199 (1998) and 1203 (1998) of the Security Council*, Doc. S/1998/1068, 12.11.1998, βλ. στο INTERNATIONAL PEACEKEEPING, 1998, vol. 4/6, σσ. 159 επ. Για σχετικά κείμενα βλ. κυρίως στο M. WELLER, *The Crisis in Kosovo...*, όπ.π., σ. 45 επ., όπου και η πληρέστερη τεκμηρίωση κειμένων που αφορούν την κρίση.

18. Εκφράσεις σύμφωνα με τη διατύπωση του δελτίου τύπου του Γενικού Γραμματέα του ΝΑΤΟ, Χαβιέ Σολάνα www.nato.int/docu/pr/1999/p99-040e.htm

λαβικών δυνάμεων, β. Η εκκένωση από το Κόσοβο των στρατιωτικών, αστυνομικών και παραστρατιωτικών γιουγκοσλαβικών δυνάμεων, γ. Η εγκατάσταση στο Κόσοβο διεθνούς στρατιωτικής δύναμης δ. Η χωρίς όρους επιστροφή των προσφύγων, και ε. Η παροχή εγγυήσεων από τον Μιλόσεβιτς για την εφαρμογή μιας πολιτικής συμφωνίας με βάση το σχέδιο του Ραμπονγιέ σύμφωνα με το διεθνές δίκαιο και τον Χάρτη των Ηνωμένων Εθνών.

Τρία ήταν τα χαρακτηριστικά των επιδρομών ως προς την αποτελεσματικότητά τους: α. Καταφέρθηκαν σημαντικές ζημίες στην υποδομή της χώρας, με σοβαρές επιπτώσεις στην εύρυθμη λειτουργία του συστήματος υγείας και παροχής νερού και ηλεκτρισμού, β. Οι μικρές σχετικά απώλειες του ομοσπονδιακού στρατού, εκτός των εγκαταστάσεων και του υλικού, και γ. Τα πολλά λάθη και η θανάτωση 2000 αμάχων (Σέρβοι, Αλβανοκοσοβάροι και άλλοι).

Παράλληλα περίπου 900.000 πρόσφυγες Αλβανοκοσοβάροι είχαν εγκαταλήψει τα σπίτια τους, βρίσκοντας καταφύγιο σε καταυλισμούς στην Πρώην Γιουγκοσλαβική Δημοκρατία της Μακεδονίας και την Αλβανία ή σε χώρες της Δύσης, στην Τουρκία αλλά και στο Μαυροβούνιο. Η δράση του γιουγκοσλαβικού στρατού και της αστυνομίας κατά τη διάρκεια των βομβαρδισμών επέφερε την καταστροφή σε περίπου 30% του οικιστικού δυναμικού της επαρχίας. Εντωμεταξύ δυνάμεις του ΝΑΤΟ ανέλαβαν την προώθηση ανθρωπιστικού υλικού, κατασκευή προσφυγικών καταυλισμών και τη παροχή τροφίμων και ιατροφαρμακευτικού υλικού στους πρόσφυγες κυρίως στην Αλβανία αλλά και την Πρώην Γιουγκοσλαβική Δημοκρατία της Μακεδονίας σε συνεργασία με την UNHCR.¹⁹

Υστερά από διεθνείς πιέσεις και 78 ημέρες βομβαρδισμών ο Πρέδρος Μιλόσεβιτς έκανε γνωστό ότι θα αποσύρει τις στρατιωτικές δυνάμεις από το Κόσοβο και ότι θα δεχτεί την εγκατάσταση διεθνούς δύναμης υπό την εντολή του Συμβουλίου Ασφαλείας. Η αποχώρηση των γιουγκοσλαβικών δυνάμεων άρχισε να πραγματοποιείται σταδιακά από τις 13 Ιουνίου σύμφωνα με το καθορισμένο χρονοδιάγραμμα που προέβλεπε η στρατιωτική τεχνική συμφωνία της 9ης Ιουνίου μεταξύ ΝΑΤΟ και Γιουγκοσλαβίας²⁰. Έτσι οι νατοϊκές επιχειρήσεις τερματίστηκαν

19. Για τα γεγονότα από την οπτική του ΝΑΤΟ βλ. NATO, www.nato.int/kosovo/history.htm

20. Για το κείμενο της στρατιωτικής συμφωνίας βλ. KEESEING'S, *Record of World Events*, vol. 45 No 6, 1999, σ. 43008-9.

στις 10 Ιουνίου 1999 και σχεδόν ταυτόχρονα το Συμβούλιο Ασφαλείας νιοθέτησε την απόφαση 1244 (1999) ενεργοποιώντας τις διατάξεις του Κεφαλαίου VII του Χάρτη, διατάζοντας την ανάπτυξη πολυεθνούς δύναμης για την επιβολή της ειρήνης²¹ υπό νατοϊκή διοίκηση και ρωσική συμμετοχή και την εγκατάστασή της στο Κόσοβο, κατά τα πρότυπα της πολυεθνικής SFOR που εδρεύει στη Βοσνία. Η απόφαση υιοθετήθηκε με την αποχή της Κίνας. Την επόμενη μέρα άρχισε η εγκατάσταση της KFOR (Kosovo Force, επιχείρηση Joint Guardian)²² στο Κόσοβο.

Η απόφαση του Συμβουλίου, αν και αναγκαστικού χαρακτήρα, στηρίζεται ουσιαστικά στη συναίνεση του προέδρου Σ. Μιλόσεβιτς όταν αποδέχθηκε την πρόταση συμφωνίας χωρίς όρους, την 72η ημέρα των βομβαρδισμών²³. Στο προοίμιο της η απόφαση υπογραμμίζει τη βούληση των συντακτών της να τηρηθεί το απαραβίαστο της κυριαρχίας και της εδαφικής ακεραιότητας της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γιουγκοσλαβίας, ισορροπώντας προς την ανάγκη οργάνωσης αυτονομίας και αυτοδιοίκησης του Κοσόβου. Επίσης το Συμβούλιο Ασφαλείας θεώρησε ότι η έκβαση των γεγονότων όπως και η κατάσταση στην περιοχή δεν έπαυσαν να αποτελούν απειλή για τη διεθνή ασφάλεια και ειρήνη, αφήνοντας έτσι ανοιχτό το ενδεχόμενο επαναπροσδιορισμού της στάσης του. Η απόφαση εξουσιοδοτεί τα κράτη μέλη και τους σχετικούς διεθνείς οργανισμούς να αναλάβουν τη συγκρότηση της δύναμης ασφαλείας (άρθ. 7). Έτσι το NATO και η Ρωσία με μεταξύ τους συμφωνία ανέλαβαν την υλοποίηση της απόφασης με την άμεση

21. Προτηγουμένως, κατά τη διάρκεια των βομβαρδισμών της Γιουγκοσλαβίας κατέθεσε αίτηση λήψης προσωρινών μέτρων (interim measures) κατά των νατοϊκών κρατών στο Διεθνές Δικαστήριο της Χάγης, για την παύση των βομβαρδισμών, η οποία δεν έγινε δεκτή. Ωστόσο η υπόθεση ενδεχομένως εξεταστεί επί της ουσίας οπότε το ζήτημα της νομιμότητας της επέμβασης του NATO και της στάσης του Συμβουλίου Ασφαλείας τεθεί υπό συζήτηση. Βλ. όλα τα σχετικά κείμενα στην ιστοσελίδα του Διεθνούς Δικαστηρίου, www.icj-cij.org. Εκεί και ICJ, Request for the indication of provisional measures concerning the application of the Federal Republic of Yugoslavia against [...] for the violation of the obligation not to use force.

22. Για τα συμμετέχοντα κράτη και τον ακριβή αριθμό των αποστολών βλ. KEESING'S 1999, σ. 43013.

23. Για το κείμενο βλ. LE MONDE, Kosovo, Conflit nouveau siècle, Dossier et documents, No 278 / juillet - août 1999, σ. 4. Βλ. και τα δύο κείμενα (του G-8 και των ευρωπαίων και ρώσων διαμεσολαβητών) παρατίθενται ως παράρτημα στην ίδια την απόφαση του Συμβουλίου Ασφαλείας.

και δεδομένη πλέον αποδοχή των αρμοδιοτήτων της από τη γιουγκοσλαβική κυβέρνηση.

Η πολυεθνική δύναμη είναι ένοπλη (άρθρο 16) με εντολή να επιβάλλει αν χρειαστεί την κατάπαυση του πυρός και γενικά κάθε εχθροπράξιας, τον αφοπλισμό των αντρών του UÇK, να δημιουργήσει ασφαλές περιβάλλον για την επιστροφή των προσφύγων και των εκτοπισμένων και τη διανομή ανθρωπιστικής βοήθειας, καθώς και την ελεύθερη μετακίνηση.

Παράλληλα με την πολυεθνική στρατιωτική δύναμη προβλέπεται η ανάπτυξη διεθνούς (άρθ. 5) «πολιτικής διοίκησης»²⁴ στο Κόσοβο υπό την αιγίδα του OHE (UN Mission in Kosovo, UNMIK) καταρχή για ένα δωδεκάμηνο (άρθρο 19). Η προσωρινή πολιτική διοίκηση της σερβικής επαρχίας ανατίθεται στην UN Interim Administration Mission in Kosovo με κύριες αρμοδιότητες την εκπαίδευση της αστυνομίας, την οργάνωση της δικαιοσύνης, της παιδείας, των συγκοινωνιών, των τηλεπικοινωνιών, καθώς και την επαναλειτουργία των μονάδων παραγωγής ενέργειας, μεταξύ άλλων.

Με την απόφαση το Συμβούλιο Ασφαλείας (άρ. 6) ζητά από τον Γενικό Γραμματέα το διορισμό Ειδικού Αντιπροσώπου επικεφαλής της «πολιτικής διοίκησης», ο οποίος βρέθηκε στο πρόσωπο του γάλλου γιατρού B. Kouchnet. Η «πολιτική διοίκηση» έχει αρμοδιότητα (άρθ. 11) να προωθήσει την ουσιαστική αυτοδιοίκηση στο Κόσοβο, ως μεταβατική αρχή, να οργανώσει και να επιβλέψει την ανάπτυξη προσωρινών θεσμικών οργάνων για τη δημοκρατική αυτοδιοίκηση και την οικοδόμηση της ειρήνης. Μετά το πέρας της προσωρινής διοίκησης, θα εξασφαλίσει τη μεταβίβαση της εξουσίας στις διοικητικές και πολιτικές αρχές που θα έχουν εγκαθιδρυθεί ύστερα από πολιτική συμφωνία. Τέλος, το Συμβούλιο Ασφαλείας ζητά τη συνεργασία όλων των εμπλεκομένων μερών με το Διεθνές Δικαστήριο για την πρώην Γιουγκοσλαβία με στόχο τον εντοπισμό των εγκλημάτων που συντελέστηκαν στο Κόσοβο (άρθ. 14) και την απόδοση ευθυνών. Η ανάληψη τέτοιων ευθυνών αποδείχθηκε έργο τιτάνιο με τεράστιες εγγενείς εξωτερικές δυσκολίες, όπως και στην περίπτωση της Βοσνίας, με τρόπο που καθιστά το εγχείρημα το ίδιο, τουλάχιστον, ανέφικτο.

Η ανάληψη πρωτοβουλίας από το NATO χωρίς την εξουσιοδότηση

24. Ο όρος «civil presence» στο πρωτότυπο αγγλικό κείμενο. Βλ. σχετικά στο T. GARCIA, La mission d'administration intérimaire des Nations Unies au Kosovo (MINUK), RGDIPI 2000.67.

του Συμβουλίου Ασφαλείας θεμελιώθηκε νομικά με προχειρότητα στην ανυπαρξία κάθε δυνατότητας επίτευξης συμφωνίας στο Συμβούλιο και στην κατά συνέπεια υπεροχή της αναγκαιότητας αποτροπής της ανθρωπιστικής καταστροφής που συντελούνταν στο Κόσοβο. Παράλληλα όμως με τις αεροπορικές επιδρομές, στους κόλπους της συμμαχίας εξελίχθηκε και η συζήτηση σχετικά με τον πολιτικό και στρατηγικό προσανατολισμό της. Στις 25 Απριλίου 1999, λοιπόν, στη σύνοδο κορυφής των δεκαεννέα αρχηγών κρατών μελών μπαίνουν τα θεμέλια του νέου πολιτικού προσανατολισμού και του νέου στρατηγικού δόγματος του οργανισμού²⁵. Οι εξής θεματικές τέθηκαν υπό συζήτηση, ως άξονες του επαναπροσδιορισμού των στόχων του NATO: 1) Επέκταση του επιχειρησιακού χώρου, 2) Διαστολική ερμηνεία του άρθρου 5 και 3), Δραστηριοποίηση και χωρίς εξουσιοδότηση από το Συμβούλιο Ασφαλείας.

Αποσκοπώντας στον επαναπροσδιορισμό των αρχών της συμμαχίας, αλλά με μεγάλη απροσδιοριστία, το κείμενο για το στρατηγικό προσανατολισμό της συμμαχίας προβλέπει την ανάληψη στρατιωτικής δράσης και για τις περιπτώσεις που δεν καλύπτονται από το άρθρο 5 ή ειδικότερα τη συμμετοχή σε επιχειρήσεις με άλλους διεθνείς οργανισμούς, σε ειρηνευτικές αποστολές, όπως για παράδειγμα κάτω από την ευθύνη του Συμβουλίου Ασφαλείας ή το συντονισμό του ΟΑΣΕ. Οι στρατιωτικές επιχειρήσεις μπορεί να αφορούν ανθρωπιστικές καταστροφές, ενώ οι επιχειρήσεις εκτός εδάφους της συμμαχίας μπορεί να αναλαμβάνονται από κοινού και με κράτη εκτός συμμαχίας²⁶.

Η νομική αιτιολόγηση της επέμβασης στο Κόσοβο είχε θεωρητικοποιηθεί εκ των προτέρων με την υιοθέτηση απόφασης από την Κοινοβουλευτική Συνέλευση του NATO²⁷. Στο κείμενο αυτό επιχειρείται η εξεύρεση νομικής αιτιολόγησης σε μελλοντικές δραστηριότητες του ΝΑΤΟ ενδεχομένως και χωρίς την εντολή του Συμβουλίου Ασφαλείας. Η απόφαση που υιοθετήθηκε το Νοέμβριο του 1998 υποστηρίζει δύο βασικούς άξονες επιχειρημάτων. Ο πρώτος αφορά το δικαιώμα στην άμυνα στη συλλογική του άσκηση στην πλέον διευρυμένη του μορφή. Συγκεκριμένα, η άμυνα στην προσβολή «κοινών συμφερόντων και αξιών» δικαιολογείται νομικά και επιτρέπει την επέμβαση ακόμη και με τη χρήση

25. L-E MONDE, L'Etat des conflits dans le monde, Dossiers et documents, No 278 / juillet - août 1999, σ. 1.

26. B.L. NATO, Defense Capability Initiative, Press Release NAC-S(99)693, 25.4.1999, στην ιστοσελίδα www.nato.int/docu/pr/1999/p99-09e.htm.

27. NATO doc. AR 295 SA (1998).

βίας. Ο δεύτερος άξονας αναφέρεται στην απόφαση της Γενικής Συνέλευσης των Ηνωμένων Εθνών «Ενωμένοι για την Ειρήνη» της 3 Νοεμβρίου 1950 θεωρώντας ότι η δράση της συμμαχίας είναι νόμιμη σε περίπτωση απραξίας του Συμβουλίου Ασφαλείας²⁸. Το επιχείρημα δεν μπορεί να θεωρηθεί άξιο κριτικής, καθώς η απόφαση του 1950 προέρχεται από το πλέον αντιπροσωπευτικό όργανο των Ηνωμένων έχοντας μάλιστα αρμοδιότητα από το Χάρτη σχετικά με θέματα διατήρησης της διεθνούς ειρήνης και ασφάλειας, ενώ το NATO, πέρα από την στρατιωτική και πολιτική ισχύ του, αντιπροσωπεύει μόλις το 10% περίπου των μελών των Ηνωμένων Εθνών.

Το σχέδιο απόφασης που προτάθηκε από τη Λευκορωσία, την Ινδία και τη Ρωσία με στόχο να καταδικάσει τη χρήση βίας του NATO απορρίφθηκε με δώδεκα ψήφους κατά, τρεις υπέρ²⁹. Κανένα κράτος ή ομάδα κρατών δεν έλαβε την πρωτοβουλία να συγκαλέσει τη Γενική Συνέλευση για να συζητηθεί η επέμβαση του NATO, γεγονός που είναι ενδεικτικό της έλλειψης μαζικής και ουσιαστικής αντίδρασης των κρατών μελών των Ηνωμένων Εθνών στην επέμβαση του NATO. Από την άλλη πλευρά δεν έγινε καμία σύνδεση της μαζικής παραβίασης των δικαιωμάτων του ανθρώπου και της λήψης της απόφασης στα πλαίσια του Κεφαλαίου VII. Απλώς στην τρίτη παράγραφο της απόφασης 1244 γίνεται αναφορά στην σοβαρή «ανθρωπιστική κατάσταση» στο Κόσοβο, παράμετρο της οποίας αποτελεί η παραβίαση των δικαιωμάτων του ανθρώπου.

Ωστόσο οι αποφάσεις που το Συμβούλιο του NATO υιοθέτησε το 1998 και το 1999 εξέφραζαν σαφή απειλή χρήσης βίας κατά της Γιουγκοσλαβίας και συνεπώς δεν μπορούν να βρουν στήριγμα στο διεθνές δίκαιο. Αντίποινα με την απειλή χρήσης βίας απαγορεύονται από το διεθνές δίκαιο, ανεξάρτητα από κάθε ανθρωπιστική επιδιώξη, χωρίς εξουσιοδότηση από το Συμβούλιο Ασφαλείας στα πλαίσια των Κεφαλαίων VI ή VII του Χάρτη³¹. Μάλιστα ο Γενικός Γραμματέας του NATO

28. B. SIMMA, NATO, the UN and the Use of Force: Legal Aspects, 10 EJIL 1999.16 και P. WECKEL, L'emploi de la force contre la Yougoslavie ou la Charte fissuée, RGDP 2000.33.

29. A. CASSESE, Ex iniuria ius orditur. Are we moving towards international legitimization of forcible humanitarian countermeasures in the world community?, EJIL 1999.26 Βλ. σχετικά N. VALTICOS, Les droits de l'homme, le droit international et l'intervention militaire en Yougoslavie, RGDP 2000.5-17, καθώς και τη σχετική συζήτηση των L. HENKIN, R. WEDGWOOD, J. CHARNEY, CH. CHINKIN, R. FALK, T. FRANCK και M. REISMAN, 1999.824-862.

30. UN Doc. S/1999/328. Υπέρ των σχεδίου ψήφισαν οι Ρωσία, Ινδία και Ναμίπια.

31. B. SIMMA, σ.π.λ., σ. 13.

την επαύριο της επιχείρησης των βομβαρδισμών δήλωνε ότι «μια τέτοια ενέργεια αποτελεί μια εξαιρέση στον κανόνα, και όχι απόπειρα να δημιουργηθεί νέο διεθνές δίκαιο»³².

ΟΙ ΕΠΕΜΒΑΤΙΚΕΣ ΑΠΟΣΤΟΛΕΣ ΤΩΝ ΗΝΩΜΕΝΩΝ ΕΘΝΩΝ ΣΤΟ ΑΝΑΤΟΛΙΚΟ ΤΙΜΟΡ

Το ζήτημα της κατοχής του Ανατολικού Τιμόρ³³ από τον ινδονησιακό στρατό από το 1975, παρά το θλιβερό ιστορικό των μαζικών σφαγών αμάχων που ακολούθησε τον ένοπλο απελευθερωτικό αγώνα, φάνηκε ότι θα λυνόταν αναίμακτα ύστερα από τη συγκατάθεση της Ινδονησίας, με τη σύμφωνη γνώμη της Πορτογαλίας, να τεθεί σε δημοψήφισμα το μέλλον της επαρχίας³⁴. Μάλιστα η επέμβαση της Ινδονησίας το 1975 είχε γίνει στο όνομα της άσκησης της αρχής της αυτοδιάθεσης σε όφελος του αυτόχθονος λαού. Η ιστορία διέψευσε το επιχείρημα, όταν στο δημοψήφισμα του Αυγούστου 1999 το 79% του πληθυσμού επέλεξαν την ανεξαρτησία ως διέξοδο στην χρόνια κρίση και την απόσχιση από το ινδονησιακό κράτος. Το δημοψήφισμα μετά από συνεχείς αναβολές διεξήχθη στις 30 Αυγούστου 1999 με ευθύνη της UNAMET (UN Assistance Mission in East Timor) αποστολής των Ηνωμένων Εθνών που εγκαταστάθηκε επί τόπου για το σκοπό αυτό, ήδη από το Μάιο του ίδιου έτους.

Η αντίδραση των στρατιωτικών και παραστρατιωτικών κύκλων των ινδονησιακών δυνάμεων ασφαλείας στο αποτέλεσμα του δημοψηφίσματος ήταν εξαιρετικά βίαιη, βάζοντας σε κίνδυνο την ομαλή μεταβίβαση εξουσίας. Χιλιάδες άμαχοι έχασαν τη ζωή τους και πολλές δεκάδες χιλιάδες εγκατέληγαν τα σπίτια τους για να βρουν προστασία στην υπαίθρο. Η ανεξαρτησία του Ανατολικού Τιμόρ κυρώθηκε από την Εθνοσυνέλευση της Ινδονησίας στις 17 Οκτωβρίου 1999, μία αναγνώριση η οποία ήρθε πολύ αργά για να προλάβει την κρίση που η ίδια η Ινδονησία προκάλεσε. Με ολιγωρία αντέδρασε και το Συμ-

32. J. SOLANA, NATO's Success in Kosovo, 78/6 Foreign Affairs 1999.118.

33. Σχετική με την κατοχή του ανατολικού τμήματος του Τιμόρ ύστερα από την αποχώρηση των πορτογαλικών αποικιακών δυνάμεων από την Ινδονησία και τη προσφυγή της Πορτογαλίας κατά της Αυστραλίας ενώπιον του Διεθνούς Δικαστηρίου, East Timor case, 84, ICJ Report 1995, σ. 90. Βλ. αναλυτικά C. ANTONOPoulos, Effectiveness and the rule of law following the East Timor case, Netherlands Yearbook of International Law, vol. XXVII, 1996, σ. 75 επ., όπου και σχετική βιβλιογραφία (υπόσ. 2).

34. S/1999/513, Annexes I, II, III.

βούλιο Ασφαλείας, ύστερα από πιέσεις της Αυστραλίας, νιοθετώντας την απόφαση 1264 στις 15 Σεπτεμβρίου 1999 με την οποία δημιούργησε αποστολή πολυεθνικής ειρηνευτικής δύναμης στα πλαίσια του Κεφαλαίου VII. Η εξασφάλιση συναίνεσης από την ινδονησιακή πλευρά συνέβαλε τουλάχιστο στην αποφυγή μεγαλύτερης κρίσης μεταξύ της INTERFET (International Force for East Timor) και του ινδονησιακού στρατού³⁵.

Το Συμβούλιο Ασφαλείας θεωρησε ότι η «συνολική κατάσταση» στο Ανατολικό Τιμόρ αποτελεί απειλή για την ειρήνη, στα πλαίσια του άρθρου 39 του Χάρτη. Επί μέρους στοιχεία της «κατάστασης» θεωρήθηκαν τα εξής: Το αποτέλεσμα του δημοψηφίσματος, το οποίο εκφράζει τη βούληση του λαού του Ανατολικού Τιμόρ για ανεξαρτησία, η ανατροπή του κλίματος ασφαλείας και η βία που ασκείται κατά πολιτών και που τους οδήγησε σε μαζική μετακίνηση, η διακινδύνευση του προσωπικού της UNAMET και των ανθρωπιστικών οργανώσεων, το δικαίωμα των προσφύγων να γυρίσουν με ασφάλεια στα σπίτια τους και τέλος, η μαζική παραβίαση των δικαιωμάτων του ανθρώπου. de l'histoire

Η απόφαση πολύ προσεκτικά αποδίδει ευθύνες σε ατομικό επίπεδο, όπου αυτές διαπιστώνονται, αποκλείονται εκ των προτέρων τη διεθνή ευθύνη της Ινδονησίας. Από την άλλη πλευρά, έχουνσιοδοτεί την πολυεθνική δύναμη να χρησιμοποιήσει κάθε μέσο για την επιτυχία της αποστολής της, την επιβολή της ειρήνης και της ασφαλείας στο Ανατολικό Τιμόρ, να προστατεύσει τα μέλη της UNAMET και των ανθρωπιστικών οργανώσεων, αλλά και των δραστηριοτήτων τους (παρ. 3). Η απόφαση προβλέπει επίσης την αντικατάσταση της πολυεθνικής δύναμης με ειρηνευτική δύναμη η οποία σε ασφαλές πλέον περιβάλλον θα αναλάβει το έργο της μεταβίβασης της εξουσίας στο ήδη ανεξάρτητο Ανατολικό Τιμόρ. Η αντικατάσταση αυτή άρχισε να υλοποιείται με την νιοθέτηση της απόφασης 1272 της 25ης Οκτωβρίου 1999, με την οποία το Συμβούλιο δημιουργεί νέα ειρηνευτική αποστολή με περισσότερες αρμοδιότητες, την UNTAET (UN Transitory Authority in East Timor), στο πλαίσιο του Κεφαλαίου VII, καθώς η συνεχιζόμενη αστάθεια στο Ανατολικό Τιμόρ θεωρήθηκε και πάλι ότι αποτελεί απειλή για την ειρήνη. Η ειρηνευτική αποστολή αποκτά πλέον συγκεκριμένες αρμοδιότητες μεταβατικής διακυβέρνησης του Ανατολικού Τιμόρ μέχρι να είναι ικανό να αυ-

35. S/1999/976, 14 September 1999 Βλ. σχετικά J.-M. SOREL, Timor oriental: un résumé de l'histoire du droit international, RGDIPI 2000.37-60.

τοδιοικηθεί και να ασκήσει την ανεξαρτησία του. Η αποστολή αναλαμβάνει την τήρηση της τάξης και της ασφάλειας, την απονομή της δικαιοσύνης, την ασφαλή διανομή της ανθρωπιστικής βοήθειας και τη δημιουργία δομών που θα εξασφαλίσουν την ομαλή μεταβίβαση της εξουσίας (άρθρο 1). Η αποστολή οφείλει να επιβλέπει την τήρηση των δικαιωμάτων του ανθρώπου, την ασφαλή επιστροφή των προσφύγων και την ασφαλή διανομή της ανθρωπιστικής βοήθειας.

Για την πραγμάτωση των σκοπών αυτών η απόφαση προσδιορίζει τον αριθμό του απαιτούμενου προσωπικού: 1640 πολιτικοί αξιωματούχοι, 8950 στρατιωτικοί και 200 στρατιωτικοί παρατηρητές. Έτσι, η αποστολή εξουσιοδοτείται να χρησιμοποιήσει όλα τα απαραίτητα μέτρα (άρθρο 5) με τη στενή συνεργασία της πολυεθνικής δύναμης της απόφασης 1264, την οποία σταδιακά θα αντικαταστήσει (άρθρο 9).

Η απόσυρση της INTERFET και η αντικατάστασή της με στρατιωτικό σώμα κυανόκρανων δημιουργεί μία συνέχεια στη στρατιωτική παρουσία των Ηνωμένων Εθνών με εντολή που πηγάδει από τον αναγκαστικό χαρακτήρα των μέτρων του Κεφαλαίου VII. Η δυνατότητα άσκησης «κάθε μέσου» από την αποστολή για την επίτευξη των στόχων της εντολής της ανατρέι τις διακρίσεις μεταξύ των «κυανόκρανων», αποστολών του Κεφαλαίου VI, και των πολυεθνικών αποστολών υπό τη διοίκηση ενός κράτους μέλους του Κεφαλαίου VII. Ισως για πρώτη φορά τα Ηνωμένα Έθνη διατηρούν για τον εαυτό τους την άμεση διαχειριστική εποπτεία της δυνατότητας άσκησης βίας, σε τέτοιο βαθμό, όπως αυτή νοείται κατά το άρθρο 42 του Χάρτη, χωρίς την κατ' εντολή μεσολάβηση κράτους μέλους. Σε τελική ανάλυση, τα χαρακτηριστικά που συνιστούν μια «Peace Keeping» αποστολή απορροφήθηκαν από εκείνα που χαρακτηρίζουν μια «Peace Enforcement» επιχείρηση κατά τη δεύτερη φάση της εντολής της UNTAET με στόχο την προστασία των δικαιωμάτων του ανθρώπου, της ανθρωπιστικής βοήθειας και την, μεταξύ άλλων, ασφαλή επιστροφή των προσφύγων. Ισως η πρακτική αυτή αποτελέσει τον κανόνα στο μέλλον και η αντίδραση των Ηνωμένων Εθνών στις ανθρωπιστικές κρίσεις καταστεί περισσότερο ομοιογενής προσδίδοντας συγκεκριμένο περιεχόμενο στην επεμβατική πρακτική του Συμβουλίου Ασφαλείας.

Στην περίπτωση του Ανατολικού Τιμόρη η επέμβαση της πολυεθνικής δύναμης έρχεται να προστρέξει στα θύματα μαζικών παραβιάσεων των δικαιωμάτων του ανθρώπου που κόστισαν τη ζωή σε χιλιάδες ανθρώπους και δημιούργησαν πολύ περισσότερους πρόσφυγες σε άθλιες συνθήκες, όμως όλη η κρίση συνδέεται άμεσα με την εφαρμογή του δι-

καιώματος της αυτοδιάθεσης. Πολύ σπάνια η διεθνής κοινότητα αποδέχεται αλλαγή συνόρων που προήλθε από την άσκηση βίας εθνικοαπελυθερωτικού κινήματος. Ακόμα και η επέμβαση στο Κόσοβο δεν έγινε στο όνομα του δικαιώματος στην αυτοδιάθεση αλλά για την παύση της ανθρωπιστικής καταστροφής που συντελέστηκε. Εξάλλου η ινδονησιακή εισβολή και κατοχή του Ανατολικού Τιμόρη έγινε με την υποστήριξη των ΗΠΑ και άλλων κρατών, καθώς και πολυεθνικών εταιρειών που συναλλάσσονταν και συντηρούσαν μέχρι το 1998 το καθεστώς του Προέδρου Σουχάρτο. Στη σύγχρονη συγκυρία και ίσως για πρώτη φορά, το Συμβούλιο Ασφαλείας θεωρεί ότι η μαζική παραβίαση των δικαιωμάτων του ανθρώπου και η δημιουργία προσφυγικού κύματος, χωρίς να θίγονται διεθνή σύνορα, συνιστά απειλή για την ειρήνη κατά τρόπο που αυτή εμποδίζει την πραγμάτωση της ανεξαρτησίας, του Ανατολικού Τιμόρ συγκεκριμένα.

Από την άλλη πλευρά, η ολιγωρία του Συμβουλίου Ασφαλείας, εξαιτίας της στάσης των ΗΠΑ, να λάβει τα κατάλληλα αποτρεπτικά μέτρα της κρίσης που τελικά ακολούθησε το δημοψήφισμα στοίχισαν τη ζωή σε περίπου τέσσερις χιλιάδες ανθρώπους πριν και δέκα χιλιάδες μετά το δημοψήφισμα. Η «αμέλεια» αυτή, δεδομένης και της πρόσφατης «υπερευαισθησίας» σχετικά με την κρίση στο Κόσοβο συνηγορεί στο ότι ακούσια η αμερικανική πλευρά συνέδραμε εκείνους που διέπραξαν τα εγκλήματα στο Τιμόρ. Για παράδειγμα η εκπαίδευση των ινδονησιακών ειδικών δυνάμεων στις ΗΠΑ λίγο πριν τα γεγονότα, καθώς και η υπογράμμιση των οικονομικών και γεωπολιτικών συμφερόντων από τον ίδιο τον αμερικανό Πρόεδρο δείχνουν τον τρόπο με τον οποίο οι Αμερικανοί αξιολογούσαν την κατάσταση στο Ανατολικό Τιμόρ σε βάρος της ασφάλειας των κατοίκων και υπέρ των συμφερόντων τους³⁶. Κατά συνέπεια, η ανίχνευση *opinio juris* σχετικά με την ανθρωπιστική επέμβαση πολύ δύσκολα μπορεί να διαπιστωθεί. Μάλλον το αντίθετο συνέβη, ότι δηλαδή η επέμβαση αποφασίστηκε για την ξυπηρέτηση στενών συμφερόντων (της Αυστραλίας στην περίπτωση αυτή) με την ανεκτικότητα των ΗΠΑ. Τελικά η επέμβαση δεν ανταποκρίθηκε στους ανθρωπιστικούς στόχους της παρά μόνο επιφανειακά και αναποτελεσματικά.

36. Βλ. επιχειρήματα και στοιχεία που παραθέτει ο N. CHOMSKY, *Timor-Oriental, l'horreur et l'amnésie*, Le MONDE Diplomatique, No 547, octobre 1999, σ. 21, και ΤΟΥ ΙΙΙΟΥ, *The New Military Humanism*, Common Courage Press, Monroe 1999, κυρίως σ. 136-157.

Η ΡΕΥΣΤΟΤΗΤΑ ΤΩΝ ΔΙΑΚΡΙΣΕΩΝ ΠΟΥ ΑΦΟΡΟΥΝ ΤΟ ΧΑΡΑΚΤΗΡΑ ΤΩΝ ΕΠΕΜΒΑΣΕΩΝ

Η παραπομπή και η επίκληση των Κεφαλαίων VII ή VI του Χάρτη δεν αρκεί από μόνη της για να αποδοθεί ο νομικός χρακτήρας των κυρώσεων ή γενικότερα των μέτρων που υιοθετούνται στο πλαίσιο μιας απόφασης του Συμβουλίου Ασφαλείας. Το κριτήριο για το χαρακτηρισμό μιας πράξης ως στρατιωτικής ή ειρηνικού χρακτήρα, υποχρεωτικής ή προαιρετικής, ως προς τους αποδέκτες της εκτέλεσής της δεν είναι τυπικός αλλά ουσιαστικός. Κάθε φορά εξαρτάται από τις περιστάσεις, τη συγκεκριμένη δραστηριότητα που το Συμβούλιο συνιστά, απαιτεί ή καλεί τα κράτη μέλη να πραγματοποιήσουν, τις συνέπειες των μέτρων και κυρίως τον τρόπο εφαρμογής. Τα μέτρα αυτά πολύ συχνά δεν εφαρμόζονται στατικά αλλά μεταβάλλονται ανάλογα με τη στάση του κράτους στο οποίο επιβάλλονται, του Συμβουλίου Ασφαλείας ή των κρατών που εκτελούν τις σχετικές αποφάσεις. Σε κάθε περίπτωση δημιουργείται μια μοναδική δυναμική μεταβλητή σχέση που συνδέει τον επιδιωκόμενο στόχο, τη δράση και τις συνέπειες της με τέτοιο τρόπο που τελικά η προσπάθεια ομαδοποίησης και κατηγοριοποίησης των χαρακτηριστικών των αποστολών αποδίδει ασαφή αποτελέσματα.

Σε ορισμένες περιπτώσεις παρατηρούμε παραδοσιακές επιχειρήσεις ειρηνευτικού χαρακτήρα των οποίων η εντολή από Κεφαλαίου VI μεταβλήθηκε σε Κεφαλαίου VII, κατά τη διάρκεια της ίδιας κρίσης. Για παράδειγμα η επιχείρηση των Ηνωμένων Εθνών στη Σομαλία (ONUSOM I) δημιουργήθηκε με την απόφαση 751 (1992) στα πλαίσια του Κεφαλαίου VI για την προστασία της ανθρωπιστικής βοήθειας. Στη συνέχεια υποσκελίστηκε από την επεμβατική δύναμη UNITAF, υπό αμερικανική διοίκηση, με εντολή του Κεφαλαίου VII (απόφαση 794 του 1992) να χρησιμοποιήσει κάθε μέσο για τη διασφάλιση της διεκπεραίωσης της ανθρωπιστικής βοήθειας. Υστερα από μία μεταβατική περίοδο μία νέα διευρυμένη ειρηνευτική αποστολή (ONUSOM II) δημιουργήθηκε με την απόφαση 814, του Κεφαλαίου VII αυτή τη φορά.

Άλλες αποστολές χαρακτηρίζονται από ένα υβριδικό μείγμα εντολής διατήρησης και επιβολής της ειρήνης. Κατά τον πόλεμο στη Γιουγκοσλαβία μια σειρά αποφάσεων του Συμβουλίου Ασφαλείας υιοθετήθηκε για τη διασφάλιση της ανθρωπιστικής βοήθειας (βλ. απόφαση 770 του 1992), αλλά και τον έλεγχο της απαγόρευσης πτήσης στον εναέριο χώρο της Βοσνίας (απόφαση 816 του 1993), τη δημιουργία «ζωνών ασφαλείας», όπου επιχειρήθηκε η με τη βίᾳ διασφάλιση της ζωής των κατοίκων τους (απόφαση 824 του 1993) και την εντολή στην FOR-

PRONU να χρησιμοποιήσει κάθε κατάλληλο μέτρο για την άμυνα της και την απόθηση κάθε κινδύνου κατά των «ζωνών ασφαλείας» (απόφαση 836 του 1993).

Τέλος, επιχειρήσεις κλασικού ειρηνευτικού χαρακτήρα, οι οποίες προσωρινά επικουρήθηκαν από δυνάμεις κάτω από εθνική διοίκηση με εντολή του Συμβουλίου Ασφαλείας. Παράλληλα με τη δύναμη UNAMIR στην Ρουάντα, η οποία δημιουργήθηκε με την απόφαση 872 (1992), το Συμβούλιο εξουσιοδότησε στρατιωτικές αποστολές προσωρινού χαρακτήρα στο πλαίσιο του Κεφαλαίου VII. Έτσι και η επιχείρηση «Tigrayose» υπό γαλλική διοίκηση με στόχο την εξασφάλιση της προστασίας των προσφύγων, η οποία έλαβε εντολή με την απόφαση 929 (1994) του Συμβουλίου. Παρόμοια, η απόφαση 940 (1994) στα πλαίσια του Κεφαλαίου VII δίνει το πράσινο φως για την προώθηση της πολυεθνικής δύναμης υπό αμερικανική διοίκηση με εντολή να αποκαταστήσει τη δημοκρατία στην Αϊτή και να βοηθήσει το έργο της αποστολής τεχνικής βοήθειας στο νησί (UNMIH) των Ηνωμένων Εθνών.

Η περίπτωση της διεθνούς επέμβασης στο Ανατολικό Τιμόρ ήρθε ως ο επόμενος κρίκος στην εξελικτική αλυσίδα των επεμβάσεων, οι οποίες αρχίζουν και χάνουν τις στεγανές διακρίσεις που είχαν διαμορφωθεί τις προηγούμενες δεκαετίες. Ίσως αναδειχθεί μια νέα προοπτική στο δίκαιο των επεμβάσεων, όπου η δυνατότητα χρήσης βίας από τους κυανόκρανους σε αντικατάσταση μιας πολυεθνικής δύναμης μπορεί να αποτελέσει τον προθόλαμο στις εξελίξεις που θα οδηγήσουν στην εφαρμογή των άρθρων 43 επ. του Χάρτη με απότερο στόχο τη δημιουργία μιας μόνιμης δύναμης των Ηνωμένων Εθνών για επέμβαση σε ανθρωπιστικές κρίσεις³⁷.

Οι προαναφερόμενες εξελίξεις αντανακλούν τη στάση του Συμβουλίου Ασφαλείας ως προς την πολυπλοκότητα των καταστάσεων που τίθενται υπό συζήτηση αλλά και της πολυμέρειας που αποτελεί εγγενές χαρακτηριστικό της ίδιας της διεργασίας, η οποία λαμβάνει χώρα στο εσωτερικό του Συμβουλίου. Οι διεργασίες αυτές χαρακτηρίζονται από την κατ' επίφαση νομιμότητα που αφορά την απόδοση του μονοπωλείου της χρήσης βίας στο Συμβούλιο Ασφαλείας. Η ποικιλία των καταστάσεων, στην οποία το Συμβούλιο δραστηριοποιήθηκε ελεύθερο από τα δεσμά του δικαιώματος αρνησηκυρίας και ανταποκρίθηκε με πρόθεση

37. Βλ. τις προτάσεις του πρώην Γενικού Γραμματέα Μπ. Μπούτρος Γκάλι, όπως διατυπώνονται στο Μπ. Μπούτρος Γκάλι, Οδηγός για την ειρήνη, Κέντρο Πληροφοριών ΟΗΕ, Αθήνα 1995, σσ. 34-35.

να αναλάβει δράση, δημιουργησε και τη συνακόλουθη τάση «παραβίασης» των στεγανών θεσμικών διαχωρισμών μεταξύ των Κεφαλαίων VII και VII. Το ζήτημα αυτό εντάσσεται στην ευρύτερη προβληματική που αφορά το συμβιβασμό της λειτουργίας της ρυθμιστικής δράσης των Ηνωμένων Εθνών με το χαρακτήρα και τη νομική φύση των μέτρων που αποτελούν μη δεσμευτικές συστάσεις. Η δημιουργία μέσα από την πρακτική του Συμβουλίου μιας δέσμης μέτρων που από τη μία πλευρά προσδιορίζουν την κρίση ως απειλή για την ειρήνη του Κεφαλαίου VII και από την άλλη την αντιλαμβάνονται ως διαφορά ή κατάσταση του Κεφαλαίου VII³⁸.

ΑΝΤΙ ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΟΣ

Η επεμβατική πρακτική, όπως παρατηρήθηκε κατά τη δεκαετία του 1990, τείνει να εξαλείψει τις θεμελιώδεις διακρίσεις μεταξύ μονομερούς και επιτρεπτής επέμβασης του Κεφαλαίου VII (και κατ' επέκταση του Κεφαλαίου VIII) του Χάρτη. Η σύγκληση της πολιτικής στάσης των μόνιμων κρατών του Συμβουλίου Ασφαλείας σε θέματα ασφάλειας και διατήρησης της διεθνούς ειρήνης μείωσε τις πιθανότητες μονομερούς επέμβασης, όπου η δυνατότητα προβολής βέτο στους κόλπους του Συμβουλίου απέτρεπε κάθε συνεννόηση για την ενεργοποίηση των διατάξεων του Χάρτη αλλά και την καταδίκη της ενέργειας αυτής (της μονομερούς επέμβασης δηλαδή), εφόσον αυτή διεξαγόταν από μόνιμο μέλος του Συμβουλίου ή συμμάχου του. Ακόμα και η πρόθεση της Κίνας και της Ρωσίας να καταδικάσουν τους νατοϊκούς βομβαρδισμούς στη Γιουγκοσλαβία δεν απέτρεψε την υιοθέτηση της απόφασης 1244 για την προώθηση πολυεθνικής δύναμης υπό νατοϊκή δύναμη στο Κόσοβο με ρωσική συμμετοχή. Η μη αναφορά στους προηγούμενους βομβαρδισμούς από την απόφαση είναι εντυπωσιακή, στο μέτρο μάλιστα που η υλοποίηση της επιτενόχθηκε στις στάχτες των βομβαρδισμών. Η ενέργεια μιας μονομερούς επέμβασης -κατ' αρχήν παράνομης κατά το γράμμα του Χάρτη- αποτέλεσε το πρόσφορο έδαφος, στο οποίο η νομιμότητα επέβαλε, με τη στρατιωτική παρουσία, την ειρήνη κατά το δόγμα της επιβολής της ειρήνης (peace enforcement). Παρόμοια, η εναλλαγή αποστολών τυπικά διαφορετικού χαρακτήρα στο πλαίσιο του Κεφαλαίου VII στο Ανατολικό Τιμόρ (ή προηγούμενα στην Ρουάντα, Σομαλία, Βοσνία) αποκτά ιδιαίτερη σημασία για τη διατήρηση της ειρήνης κατά

38. Βλ. σχετικά Α. ΣΚΟΡΔΑΣ, όπ.π., σ. 130.

το Χάρτη: Η αντικατάσταση του peace making πολυεθνικού σώματος με peace keeping αποστολή δεν επέφερε και τη μετατροπή της εντολής ως προς τον εξαναγκαστικό χαρακτήρα της παρουσίας της και κυρίως ως προς τη δυνατότητα χρήσης βίας. Η διατήρηση της δυνατότητας δεν συνεπάγεται τήν τυπικό και μόνο μεταβολή του χαρακτήρα της αποστολής. Η διαχείριση της επιβολής της ειρήνης μεταφέρεται από τα κράτη που συμμετέχουν στην πολυεθνική αποστολή στην άμεση εποπτεία των οργάνων των Ηνωμένων Εθνών που επιβλέπουν την ειρηνευτική δύναμη.

Η πολιτική εκμετάλλευση των δικαιωμάτων του ανθρώπου ως επεμβατικού μέσου είναι συνυφασμένη με το γεγονός ότι η τήρηση των δικαιωμάτων αυτών μπορεί να επιβληθεί από τους ισχυρότερους προς τους ασθενέστερους όχι όμως και το αντίστροφο. Η δεσμευτική πλέον ερμηνεία του περιεχομένου των δικαιωμάτων εναπόκειται στα συμφέροντα των ισχυρών κρατών, κατά κύριο λόγο των πέντε μονίμων μελών του Συμβουλίου Ασφαλείας. Η εφαρμογή τους εντέλει επιβάλλεται μέσω της αποφασιστικής ισχύος των κρατών αυτών, όπως και άλλων, που συνδιαμορφώνουν τη Νέα Τάξη³⁹.

Ποιο είναι τότε το νόημα της εμμονής μέρους της θεωρίας ως προς την τυπική νομιμότητα που το Κεφάλαιο VII αποδίδει στο Συμβούλιο Ασφαλείας; Όταν, με το πρόσχημα της υπαγωγής των πραγματικών περιστατικών μιας κρίσης στο περιεχόμενο του άρθρου 39, το Συμβούλιο παρακάπτει με τόση άνεση την απαγόρευση της ανάμειξης στις εσωτερικές υποθέσεις των κρατών στο όνομα του ανθρωπισμού; Σε τελική ανάλυση το Συμβούλιο, δηλαδή τα πέντε ισχυρότερα κράτη του πλανήτη, έχοντας την αρμοδιότητα της αρμοδιότητας καθιστούν εαυτούς παγκόσμιο χωροφύλακα, διαφυλάσσοντας την απόλυτη διακριτική ευχέρεια να κρίνουν ποιες περιπτώσεις αποτελούν απειλή για τη «διεθνή ειρήνη και ασφάλεια», την κερκόπορτα για την επιβολή της ειρήνης με πόλεμο. Στο όνομα, δηλαδή, ενός «νομικού ειρηνισμού»⁴⁰, οι ισχυρές χώρες εδραιώνουν την ιδεολογική πίστη στην παντοδυναμία του διεθνούς δικαίου αντλώντας τη νομιμοποίηση να επιβάλουν το θάνατο για την εφαρμογή του δικαίου. Η επιλεκτική και διαφοροποιητική χρήση του Κεφαλαίου VII καλύπτει με τον τρόπο άντο συγκυρίες και συμμαχίες συμ-

39. Βλ. Π. ΚΟΝΔΥΛΗΣ, Από τον 20δ στον 21ο αιώνα, Θεμέλιο, Αθήνα 1998, σ. 67 και Δ. ΧΡΙΣΤΟΠΟΥΛΟΣ, Κακές σκέψεις για μια κακή συγκυρία, 68 Θέσεις 1999, σ. 105.

40. Δανειζόμαστε τον όρο και το επιχείρημα από το άρθρο του Δ. ΔΗΜΟΥΛΗ, Η ελευθερία του θανάτου. Για τη λειτουργία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων στον πόλεμο του Κοσόβου, 68 Θέσεις 1999, σ. 18.

φερόντων καθιστώντας ευάλωτη τη δομική ρευστότητα του διεθνούς δικαίου⁴¹.

Η θεσμοποίηση της επεμβατικής πρακτικής, μονομερούς ή μέσω της συλλογικής δράσης που επιτρέπει το Κεφάλαιο VII δεν αποτελεί πανάκεια. Η δημιουργία ασφαλιστικών δικλείδων σε πολιτικό και νομικό επίπεδο και η επιδίωξη μιας αποτελεσματικής αντιμετώπισης των κρίσεων με πρόσφορα μέτρα, ιδιαίτερα εκείνων που εμπλέκουν και ανθρωπιστικές τραγωδίες, θα έπρεπε να αποτελούν την κατευθυντήρια γραμμή για τη διεθνή πρακτική στο πλαίσιο των δύο πρώτων άρθρων του Χάρτη του ΟΗΕ. Το διεθνές δίκαιο, αναμφίβολα θα παρακολουθήσει τις μεταβολές στους συσχετισμούς της διεθνούς πολιτικής. Είναι ωστόσο πολύ νωρίς για να αντιληφθούμε το σχηματισμό ενδεχόμενων νέων κανόνων, εφόσον βρισκόμαστε στο επίκεντρο εξελίξεων, τόσο πρόσφατων, κατά τις οποίες η δικαιοπλαστική ικανότητα των υποκειμένων του διεθνούς δικαίου δεν έχει ακόμη αποκρυσταλλωθεί.

41. Για τη ρευστότητα του διεθνούς δικαίου, το οποίο μετατρέπεται στο αντίθετό του, όταν υπάρχει η ισχύς που μπορεί να το μεταβάλλει βλ. Δ. ΔΗΜΟΥΛΗΣ / Χ. ΓΙΑΝΝΟΥΛΗ, Η διαλεκτική του πολέμου, Κριτική, Αθήνα 1995, σσ. 48-49 Για την εφαρμογή διτλών κριτηρίων από το Συμβούλιο Ασφαλείας στις διεθνείς κρίσεις, βλ. Κ. ΤΣΙΤΣΕΛΙΚΗ, Επιβάλλοντας την ειρήνη: Το δικαίωμα στην επέμβαση και τα δρια των ανθρωπισμού, Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 2000, σ. 375 επ.