

Κ Ε Φ Α Λ Α Ι Ο Δ Ε Υ Τ Ε Ρ Ο

Η ΑΣΚΗΣΗ ΚΑΤΑΝΑΓΚΑΣΜΟΥ: Η ΣΥΛΛΟΓΙΚΗ ΑΣΦΑΛΕΙΑ ΣΤΗ ΘΕΩΡΙΑ ΚΑΙ ΤΗΝ ΠΡΑΞΗ

1. Η Φύση της Συλλογικής Ασφαλείας

Μία από τις μεθόδους για την προόσπιση της ειρήνης είναι η συλλογική δράση των κρατών μέσω ενός διεθνούς οργανισμού με σκοπό την αποτροπή επικείμενης απειλής ή την αποκατάσταση της διεθνούς τάξεως στην περίπτωση της ενάρξεως των εχθροπραξιών από ένα κράτος. Αυτό συνεπάγεται τη λήψη εξαναγκαστικών μέτρων κατά του κράτους που παραβιάζει την ειρήνη. Σ' ένα διεθνές σύστημα, στο οποίο τα μέσα καταναγκασμού βρίσκονται στα χέρια των κρατών, τα παραπάνω μέτρα θα πρέπει να είναι συλλογικά, να εφαρμόζονται απ' όλα τα κράτη ή από ορισμένα μόνο προς τὸ συμφέρον και ἐξ' ονόματος ολόκληρης της διεθνούς κοινότητας: αυτό ονομάζεται συλλογική ασφάλεια.

Ο όρος συλλογική ασφάλεια, του οποίου η πατρότητα ανήκει από το 1932 στον Εδουάρδο Μπένες, έχει σήμερα εξαρθρωθεί έννοιολογικά και κινδυνεύει να χάσει την ακρίβειά του ως προσδιοριστικός χαρακτηρισμός μιας θεωρίας των διεθνών σχέσεων. Η συλλογική ασφάλεια στην κλασική της μορφή αποτελεί μέθοδο ελέγχου και αποτροπής του πολέμου σ' ένα οικουμενικό σύστημα κυριάρχων κρατών. Εδράζεται δε στην υπόθεση ότι όλα τα κράτη έχουν πρωταρχικό συμφέρον στη διατήρηση της ειρήνης, η οποία, προκειμένου η συλλογική ασφάλεια να λειτουργήσει αποτελεσματικά, πρέπει να θεωρείται αδιαίρετη και συνεπώς απειλές κατά της ειρήνης, οπουδήποτε και αν αναφύονται πρέπει να αντιμετωπίζονται ως αντικείμενο πρωταρχικού ενδιαφέροντος απ' όλα τα μέλη του διεθνούς συστήματος. Κάθε πόλεμος αποτελεί απειλή για όλους, άσχετα με την απόσταση που βρίσκεται το θέατρο των εχθροπραξιών. Αν ο επιτιθέμενος δεν αναχαιτισθεί και δεν ηττηθεί, η ατιμωρησία του θα ενθαρρύνει τις επιθετικές προθέσεις ενός άλλου κράτους με συνέπεια την απειλή ή τη διατάραξη της ειρήνης σε κάποιο άλλο σημείο του κόσμου.

Όλα τα κράτη που μετέχουν στο σύστημα της συλλογικής ασφαλείας πρέπει να συμφωνήσουν εξ αρχής ν' αντιδρούν ταχύτατα και αποτελεσματικά στην περίπτωση απειλής ή διαταράξεως της ειρήνης και να προσδιορίσουν σ' ένα θεσμικό πλαίσιο τις κατάλληλες διαδικασίες για τη μεθόδευση της συλλογικής αντιδράσεως σε μια τέτοια απειλή. Το

κράτος που απειλεί ή διαταράσσει την ειρήνη θα βρεθεί αντιμέτωπο με όλα τα άλλα μέλη του συστήματος με συνέπεια να εγκαταλείψει την επιθετική του πολιτική. Στην πραγματικότητα δε το ενδεχόμενο και μόνο συλλογικής εναντιώσεως θα το αποθαρρύνει από την ανάληψη οποιουδήποτε επιθετικού εγχειρήματος.

Η συλλογική ασφάλεια αποτελεί, κατά συνέπεια, αληθή εγγύηση ασφαλείας και θεωρητικά, μάλιστα, την καλύτερη δυνατή εγγύηση σε μία κοινωνία εξοπλισμένων κρατών: κάθε επιτιθέμενος θα βρεθεί αντιμέτωπος με τον συνασπισμό όλων των κρατών που ανήκουν στο σύστημα, του οποίου η ισχύς πρέπει να λειτουργεί αποτρεπτικά ή κατασταλτικά. Γι' αυτόν ακριβώς τον λόγο η παγκοσμιότητα του συστήματος προσλαμβάνει ιδιαίτερη σημασία: όσα περισσότερα κράτη περιλαμβάνει ο συνασπισμός, και ιδιαίτερα τις μεγάλες Δυνάμεις, τόσο πιο επίφοβος και συνεπώς αποτελεσματικότερος θα είναι.

Η συλλογική ασφάλεια παρέχει σ' αυτούς που απαρτίζουν το σύστημα σημαντικά πλεονεκτήματα. Από την άλλη πλευρά, όμως, τους δημιουργεί και τη συχνά βαρεία υποχρέωση να προσφέρουν τη βοήθειά τους στο κράτος που έχει υποστεί την επίθεση. Στην περίπτωση δε που το σύστημα έχει οικουμενικές διαστάσεις, το κράτος αυτό μπορεί να είναι πολύ απομακρυσμένο και οι σχέσεις του με τις χώρες που καλούνται να του προσφέρουν στρατιωτική βοήθεια να βρίσκονται στο χαμηλότερο δυνατό επίπεδο. Τα κράτη δεν είναι εξίσου πρόθυμα και ικανά να μετέχουν σε συλλογική δράση κατά του επιτιθέμενου σ' οποιοδήποτε σημείο του κόσμου. Εθνικοί στόχοι, αξίες, συμφέροντα και διεθνείς υποχρεώσεις ανταγωνίζονται τις επιταγές της συλλογικής ασφαλείας για δράση κατά του επιτιθέμενου. Η εθνική ασφάλεια είναι υπέρτερη από τη συλλογική. Πολιτιστικοί και παραδοσιακοί δεσμοί, εμπορικές σχέσεις και επενδύσεις στρατιωτικές συμμαχίες και ιδεολογία επενεργούν διαβρωτικά ή καταλυτικά στη γενική προσήλωση στην παγκόσμια ειρήνη. Το κόστος και η δυνατότητα συμμετοχής στη συλλογική δράση υπεισέρχονται επίσης στη διαμόρφωση των εθνικών αποφάσεων.

Όταν η παροχή στρατιωτικής βοήθειας δεν υπαγορεύεται από το εθνικό συμφέρον, η αποστολή στρατευμάτων σε μία απομακρυσμένη χώρα δεν γίνεται εύκολα δεκτή από την κοινή γνώμη. Μπορεί, επίσης, το κράτος που χαρακτηρίζεται ως επιτιθέμενο να είναι γειτονικό και να διατηρεί φιλικές σχέσεις με τη χώρα που καλείται να προσφέρει

τη βοήθειά της στο θύμα της επιθέσεως, πράγμα που κάνει συγχρόνως επικίνδυνη και ανεπιθύμητη τη στρατιωτική αντιπαράθεση. Η συλλογική ασφάλεια απαιτεί από τους συντελεστές της να θέτουν τα συμφέροντα του συστήματος, δηλαδή αυτά ολόκληρης της διεθνούς κοινότητας, πάνω από τα βραχυπρόθεσμα εθνικά συμφέροντα προκειμένου να καταστεί δυνατή η εμπλοκή τους σε μια στρατιωτική σύγκρουση που δεν εξυπηρετεί τα τελευταία. Η απροϋπόθετη προσήλωση όλων των μελών του συστήματος στη διατήρηση της ειρήνης πρέπει να αποτελεί τον πρωταρχικό τους στόχο, ο οποίος υπερισχύει όλων των άλλων σκοπών της εξωτερικής τους πολιτικής.

Μια άλλη προϋπόθεση για την εφαρμογή του συστήματος της συλλογικής ασφαλείας αφορά στην ικανότητα των μελών του να φθάνουν μέσω μιας *a priori* προσδιορισμένης και θεσμοποιημένης διαδικασίας σ' ένα *consensus* αναφορικά με την ύπαρξη ή μη ύπαρξη απειλής ή διαταράξεως της ειρήνης. Πέρα απ' αυτό η συμφωνία των μελών του συστήματος πρέπει να επεκτείνεται και στον προσδιορισμό του επιτιθεμένου κράτους κατά του οποίου απαιτείται η ανάπτυξη συλλογικής δράσεως, την επιλογή των κατάλληλων και αποτελεσματικών κυρώσεων που θα εφαρμοσθούν κατά του επιτιθεμένου, προκειμένου αυτός να τερματίσει τις επιθετικές του ενέργειες, καθώς και τον μηχανισμό της εφαρμογής των κυρώσεων αυτών. Μια άλλη, επίσης αναγκαία προϋπόθεση για την εύρυθμη λειτουργία του συστήματος συλλογικής ασφαλείας είναι η ευρύτερη δυνατή κατανομή της ισχύος μεταξύ των μελών του. Αφού η θεωρία προϋποθέτει την αντιμετώπιση του επιτιθεμένου με την κατά πολύ μεγαλύτερη ισχύ των άλλων μελών του συστήματος, η παρουσία σ' αυτό ενός εξαιρετικά ισχυρού κράτους, ικανού ν' αφηφήσει τη συνασπισμένη αντιδραση των υπολοίπων, περιορίζει τις πιθανότητες αναλήψεως αποτελεσματικής δράσεως κατά του κράτους αυτού σε περίπτωση που θ' απειλούσε ή θα διατάρασε την διεθνή ειρήνη.

Η συλλογική ασφάλεια διαφέρει σαφώς από την συλλογική άμυνα. Οι συμφωνίες συλλογικής άμυνας, όπως π.χ. το NATO, συνεπάγονται την συγκρότηση τη συγκρότηση συμμαχιών για την αμοιβαία προστασία των μελών τους από εξωτερική επίθεση. Η κατάλληλη αντίδραση σε μια τέτοια επίθεση είναι πόλεμος κατά του εχθρού και όχι η αποκατάσταση της ειρήνης με τη λήψη μέτρων από τον οργανισμό συλλογικής ασφαλείας των εξαναγκαστικών εκείνων μέτρων που υπαγορεύουν οι περιστάσεις.

2. Το Σύστημα του Χάρτη

Οι συντάκτες του Χάρτη του Ο.Η.Ε. έχουν αρμολογήσει έναν μηχανισμό συλλογικής ασφαλείας στο Κεφάλαιο VII, το οποίο έχει τον τίτλο "Ενέργειες σε περίπτωση απειλής κατά της ειρήνης, διατάραξης της ειρήνης και επιθετικών πράξεων". Ο μηχανισμός αυτός είναι συγκεντρωτικός, κυρωτικός και εύκαμπτος προκειμένου, ν' ανταποκριθεί σ' ένα φάσμα διαφορετικών ή διαφοροποιουμένων καταστάσεων. Οι υποχρεώσεις δε των κρατών μελών είναι σαφώς προσδιορισμένες και περισσότερο επαχθείς σε σχέση με εκείνες που προβλέπονται από άλλα Κεφάλαια του Χάρτη.

α. Ο ρόλος του Συμβουλίου Ασφαλείας

Ο Χάρτης προβλέπει ότι το Συμβούλιο Ασφαλείας είναι επιφορτισμένο από τα κράτη μέλη του Οργανισμού με "την κύρια ευθύνη για τη διατήρηση της ειρήνης" προκειμένου "να εξασφαλισθεί η άμεση και αποτελεσματική δράση των Ηνωμένων Εθνών" και ότι "κατά την εκτέλεση των καθηκόντων του που απορρέουν από την ευθύνη αυτή... ενεργεί εξ' ονόματός τους" (άρθρ. 24 παρ. 1). Τα μέλη δε του ΟΗΕ είναι υποχρεωμένα "ν' αποδέχονται και να εκτελούν τις αποφάσεις του Συμβουλίου Ασφαλείας" (άρθρ. 25).

Ο μηχανισμός της συλλογικής ασφαλείας δεν λειτουργεί αυτομάτως. Η ευθύνη για τη διατήρηση της ειρήνης βρίσκεται στα χέρια ενός περιορισμένου αριθμού κυβερνήσεων, μεταξύ των οποίων εκείνες των Πέντε που διαθέτουν δεσπόζουσα επιρροή λόγω της στρατιωτικής τους ισχύος, της μόνιμης συμμετοχής τους στο Συμβούλιο Ασφαλείας και του δικαιώματος αρνησικυρίας. Στο Συμβούλιο Ασφαλείας ανήκει η αρμοδιότητα ν' αποφαινεται αν υπάρχει απειλή για την ειρήνη, διατάραξη της ειρήνης ή επιθετική ενέργεια και να κάνει συστάσεις ή να αποφασίζει για τη λήψη των ενδεικνυόμενων μέτρων (άρθρ. 39) καθώς επίσης και να καλεί τα ενδιαφερόμενα μέρη να συμμορφώνονται με τα προσωρινά μέτρα που αυτό κρίνει αναγκαία ή επιθυμητά (άρθρ. 40), τα οποία μπορεί να συνίστανται στη διακοπή των εχθροπραξιών. Στο Συμβούλιο Ασφαλείας ανήκει ακόμη η απόφαση της λήψεως μέτρων για την αντιμετώπιση της καταστάσεως είτε αυτά δεν συνεπάγονται τη χρήση ένοπλης βίας (άρθρ. 41), είτε συνιστούν δράση που αναλαμβάνουν

αεροπορικές, ναυτικές ή χερσαίες δυνάμεις (άρθ. 42). Τα πρώτα μέτρα μπορεί να περιλαμβάνουν, κατά την κρίση του Συμβουλίου, "πλήρη ή μερική διακοπή των οικονομικών σχέσεων, των σιδηροδρομικών, θαλάσσιων, εναέριων συγκοινωνιών, των ταχυδρομικών, τηλεγραφικών, ραδιοφωνικών και άλλων μέσων επικοινωνίας, καθώς και τη διακοπή των διπλωματικών σχέσεων". Πρόκειται δηλαδή για μέτρα που υπερβαίνουν το οικονομικό "μποϋκοτάζ" και αποσκοπούν σ' ένα πλήρη αποκλεισμό και τη διάρρηξη κάθε δεσμού με το εξωτερικό προκειμένου να προκαλέσουν την ασυλία του κράτους κατά του οποίου στρέφονται. Όσον αφορά τα μέτρα στρατιωτικής φύσεως, η εκτέλεσή τους πραγματοποιείται με τις ένοπλες δυνάμεις, τη βοήθεια και τις διευκολύνσεις που παρέχουν τα κράτη μέλη βάσει των όρων των συμφωνιών που θα πρέπει να συνάπτουν με το Συμβούλιο Ασφαλείας. Τα σχέδια για τη χρησιμοποίηση ένοπλης βίας θα καταρτίζονται από το Συμβούλιο Ασφαλείας με τη βοήθεια της Επιτροπής Στρατιωτικού Επιτελείου (άρθ. 46).

Το Συμβούλιο Ασφαλείας είναι εξουσιοδοτημένο να δρα και κατά του κράτους ή των κρατών που έχουν προκαλέσει την κρίση ή έχουν αρχίσει τις εχθροπραξίες ακόμη και αν αυτά δεν αποτελούν μέλη του Οργανισμού (άρθ. 2, παρ. 6): τα συλλογικά μέτρα που προβλέπονται από τα άρθρα 41 μπορεί συνεπώς να στρέφονται τόσο κατά των κρατών μελών όσο και κατά των τρίτων κρατών. Θα πρέπει, επίσης, να σημειωθεί ότι το Συμβούλιο δεν είναι υποχρεωμένο ν' αναμείνει την έναρξη των εχθροπραξιών για να λάβει τα πλέον αποτελεσματικά μέτρα. Αρκεί να διαπιστώσει μία απλή "απειλή κατά της ειρήνης" για να επέμβει. Δεν έχει δε την υποχρέωση να προβεί σε μια κλιμάκωση των ενεργειών του, αρχίζοντας από τη λήψη μέτρων που δεν συνεπάγονται τη χρήση ένοπλης βίας για να καταλήξει στη λήψη στρατιωτικών μέτρων, αν τα πρώτα δεν τελεσφορήσουν. Μπορεί να προχωρήσει σε στρατιωτική δράση αν θεωρήσει ότι η χρήση βίας υπαγορεύεται από τις περιστάσεις.

β. Οι υποχρεώσεις των κρατών μελών

Κατ' αρχή - και αυτό είναι το ευνοϊκό αποτέλεσμα της ελλείψεως αυτοματισμού στο σύστημα του Χάρτη - όλα τα κράτη δεν είναι υπόχρεωμένα να συνεισφέρουν κατά τον ίδιο τρόπο: το Συμβούλιο Ασφαλείας ορίζει σε κάθε περίπτωση αν όλα τα μέλη του ΟΗΕ ή ορισμένα μόνο από αυτά θα συμμετέχουν στην εφαρμογή των αποφασισθέντων

μέτρων (αριθ. 48 παρ. 1). Τα μέλη του Οργανισμού πρέπει να συνεργάζονται, βοηθώντας το ένα το άλλο στην εκτέλεση των παραπάνω μέτρων (αρθ. 49) και εκείνα που κρίνουν ότι η εφαρμογή των μέτρων αυτών τους δημιουργεί ειδικά οικονομικά προβλήματα θα έχουν το δικαίωμα να συμβουλευονται το Συμβούλιο Ασφαλείας σχετικά με την αντιμετώπισή τους (αρθ. 50). Η ρύθμιση αυτή αφήνει ανοικτή τη θύρα για διευθετήσεις που θα λαμβάνουν υπ' όψη όλες τις ιδιαίτερες καταστάσεις. °

Από την άλλη πλευρά - και αυτό είναι το σημαντικότερο - οι υποχρεώσεις των κρατών στο στρατιωτικό πεδίο είναι αυστηρά περιορισμένες για καθένα απ' αυτά με ειδικές συμφωνίες που καλούνται να συνάψουν με το Συμβούλιο Ασφαλείας (αρθ. 43, παρ. 1). Οι συμφωνίες θα συνάπτονται με κάθε κράτος μέλος ή ομάδα κρατών και θα πρέπει να επικυρώνονται από τα κράτη που τις υπογράφουν σύμφωνα με τις συνταγματικές τους διαδικασίες. Κάθε μέλος έχει κατά συνέπεια τη δυνατότητα να περιορίσει τις υποχρεώσεις του, όχι μόνο στο πεδίο της παροχής στρατιωτικών εφοδίων αλλά και αναφορικά με τις διευκολύνσεις που είναι διατεθειμένο να παράσχει, περιλαμβανομένου και του δικαιώματος διελεύσεως από το έδαφός του.

Τα κράτη μέλη πρέπει, επίσης, να διατηρούν "αμέσως διαθέσιμες εθνικές αεροπορικές μονάδες για συνδυασμένη διεθνή εξαναγκαστική δράση" των οποίων η ισχύς και ο βαθμός ετοιμότητας θα ορίζονται από το Συμβούλιο Ασφαλείας με την βοήθεια της Επιτροπής Στρατιωτικού Επιτελείου, αλλά πάντοτε μέσα στα όρια των ειδικών συμφωνιών (αρθ. 45).

Τέλος, όταν αποφασίζεται η προσφυγή στη βία, τα μέλη των οποίων ζητείται η συμμετοχή στις στρατιωτικές επιχειρήσεις και δεν αντιπροσωπεύονται στο Συμβούλιο Ασφαλείας καλούνται από το όργανο αυτό να μετάσχουν, αν το επιθυμούν, στη λήψη των αποφάσεων που αφορούν στη χρησιμοποίηση των ενόπλων τους δυνάμεων (αρθ. 44).

Από τις παραπάνω διατάξεις του Χάρτη απορρέει ένα σύνολο σημαντικών εγγυήσεων που έχουν ως αποτέλεσμα να προσαρμόσουν τις υποχρεώσεις κάθε κράτους μέλους στις δυνατότητές του και να προσδιορίσουν την πραγματική συμβολή του στην κοινή προσπάθεια. Κάθε κράτος μέλος υπόκειται στις αποφάσεις του Συμβουλίου, αλλά προκειμένου για στρατιωτικά ζητήματα μόνο μέσα στα όρια που έχει αποδεχθεί εκ των προτέρων. Δεν διατρέχει, συνεπώς, τον κίνδυνο να καταληφθεί

εξαπίνης και να εμπλακεί σε μία στρατιωτική επιχείρηση πέρα απ' αυτό που έχει συμφωνηθεί με το Συμβούλιο Ασφαλείας.

γ. Η φύση του συστήματος

Το σύστημα συλλογικής ασφαλείας που συγκροτεί ο Χάρτης εμφανίζεται ως μία θεσμοποιημένη και οπωσδήποτε λειτουργικά βελτιωμένη έκφραση της διασυμμαχικής συνεργασίας κατά τη διάρκεια του δευτέρου παγκοσμίου πολέμου. Οι εμπειρίες της συνεργασίας αυτής συνέβαλαν στη διαμόρφωση του ρεαλιστικού χαρακτήρα του συστήματος, το οποίο αποσκοπεί να μονιμοποιήσει τον συνασπισμό των μεγάλων Δυνάμεων που οδήγησε στη νίκη. Ο συνασπισμός αυτός διευρύνεται και αντί τρεις περιλαμβάνει πέντε Δυνάμεις. Οι αντιπρόσωποι όλων των κρατών μελών του Οργανισμού αποκτούν το δικαίωμα να παρακάθηνται και να συνεδριάζουν με τους "Μεγάλους", αλλά το άνοιγμα αυτό αντισταθμίζεται με την απονομή της αρμοδιότητας στο Συμβούλιο Ασφαλείας να δρα εξ' ουδόματος όλων των μελών, τα οποία είναι υποχρεωμένα να εκτελούν τις αποφάσεις του.

Πρόκειται, βεβαίως, για σύστημα συλλογικής ασφαλείας, αφού όλα τα μέλη υποχρεούνται να δρουν κατά των κρατών που διαταράσσουν την ειρήνη, όποια και αν είναι αυτά, και όλα απολαμβάνουν την προστασία του Οργανισμού. Αλλά, αν η προστασία είναι θεωρητικά ίδια για όλους, οι υποχρεώσεις διαφοροποιούνται με βάση τις ανισότητες στην ισχύ και την εν γένει κατάσταση των μελών. Η λειτουργία του συστήματος ανατίθεται σ' ένα διευθυντήριο - το Συμβούλιο Ασφαλείας - που κυριαρχείται από μία μικρή ομάδα των πλέον ισχυρών στρατιωτικών δυνάμεων. Η υπεροχή των μεγάλων Δυνάμεων αποτελεί το κυρίαρχο χαρακτηριστικό του συστήματος και απορρέει από το γεγονός της αποδοχής της ιδέας των διαφοροποιημένων υποχρεώσεων. Το σύστημα των ειδικών συμφωνιών του άρθρου 43 πρέπει να καταλήξει αναπόφευκτα στην ανάληψη πολύ σημαντικότερων υποχρεώσεων από τους Πέντε σε σχέση με εκείνες των άλλων μελών. Η αποτελεσματικότητα του συστήματος θα διασφαλισθεί κατά τον τρόπο αυτόν με τη στρατιωτική υπεροχή των μεγάλων Δυνάμεων. Η δεσπόζουσα θέση που κατέχουν οι τελευταίες στο Συμβούλιο δικαιολογείται ακόμη και από το γεγονός ότι η Επιτροπή του Γενικού Επιτελείου απαρτίζεται από τους αρχηγούς των επιτελειών των Δυνάμεων αυτών ή τους αντιπροσώπους τους (αρθ.

47, παρ. 2). Το Συμβούλιο Ασφαλείας θα γνωρίζει, βάσει των συγκεκριμένων υποχρεώσεων που θα έχουν αναληφθεί με τις ειδικές συμφωνίες, το μέγεθος των δυνάμεων που θα διαθέτει σε μια δεδομένη στιγμή. Οι δυνάμεις αυτές, που διατίθενται κατά κύριο λόγο από τα μόνιμα μέλη, πρέπει να ανέρχονται σ' ένα τέτοιο επίπεδο ώστε να διαθέτουν το τεκμήριο αξιοπιστίας προκειμένου ν' αποτρέψουν οποιοδήποτε κράτος από την ανάληψη επιθετικών ενεργειών. Η αξιοπιστία του συστήματος ενισχύεται από το γεγονός ότι εκείνοι που παρέχουν βασικά τις στρατιωτικές δυνάμεις είναι αυτοί που αποφασίζουν και για τη χρησιμοποίησή τους.

Τελευταίο χαρακτηριστικό του συστήματος είναι η παγκοσμιότητα του, αφού όλες οι μεγάλες Δυνάμεις βρίσκονται στους κόλπους του Οργανισμού. Όλοι οι άλλοι στρατιωτικοί μηχανισμοί που μπορεί να υπάρχουν υπόκεινται στους μηχανισμούς του Χάρτη σύμφωνα με τις διατάξεις του Κεφαλαίου VIII. Στο Κεφάλαιο αυτό διευκρινίζεται ότι ο Χάρτης δεν αντίκειται, κατ' αρχή, στην "ύπαρξη περιφερειακών συμφωνιών ή οργανώσεων που ασχολούνται με ζητήματα τα οποία σχετίζονται με τη διατήρηση της διεθνούς ειρήνης και ασφαλείας και που μπορούν να ρυθμισθούν με περιφερειακές ενέργειες" (άρθ. 52, παρ. 1). Το ίδιο άρθρο αναφέρει, επίσης, ότι το Συμβούλιο Ασφαλείας "θα ενθαρρύνει την ανάπτυξη του ειρηνικού διακανονισμού των περιφερειακών διαφορών μέσω τέτοιων συμφωνιών ή οργανώσεων" ενώ στο άρθρο 33 προβλέπεται ότι το Συμβούλιο θα χρησιμοποιεί, όταν το απαιτούν οι περιστάσεις, αυτές τις περιφερειακές συμφωνίες ή οργανώσεις για την εφαρμογή των εξαναγκαστικών μέτρων που θα λαμβάνονται με εντολή του. Οι τελευταίες, ωστόσο, βρίσκονται κάτω από τον πλήρη έλεγχό του. Εξαναγκαστικές ενέργειες δεν θ' αναλαμβάνονται σε εφαρμογή περιφερειακών συμφωνιών ή με εντολή περιφερειακών οργανώσεων χωρίς την εξουσιοδότησή του

Παρά την αξιοπιστία του, λόγω κυρίως της σημασίας των μέσων που προβλέπονται για τη λειτουργία του, το σύστημα συλλογικής ασφαλείας που θεσπίζει ο Χάρτης υπόκειται σ' ένα σοβαρό περιορισμό που υπονομεύει την αποτελεσματικότητά του. Αφού για τη λήψη των αποφάσεων του Συμβουλίου Ασφαλείας απαιτείται η ομοφωνία των Πέντε, το σύστημα δεν μπορεί να λειτουργήσει εναντίον μιας μεγάλης Δυνάμεως, κάποτε οι σοβαρότερες απειλές για την ειρήνη μπορεί να προέλθουν από τα ισχυρότερα στρατιωτικώς κράτη, δηλαδή από τα μόνιμα

μέλη του Συμβουλίου Ασφαλείας. Πέρα απ' αυτό, χάρις στο veto, κάθε μόνιμο μέλος μπορεί να προστατεύσει τα κράτη που υποστηρίζει από μια επέμβαση του Οργανισμού, πράγμα που στενεύει ακόμη περισσότερο το πεδίο εφαρμογής του συστήματος. Αυτό αποτέλεσε συνειδητή επιλογή των ιδρυτών του ΟΗΕ, οι οποίοι θεώρησαν ότι ήταν προτιμότερη η μη λειτουργία του συστήματος συλλογικής ασφαλείας και κατ' ακολουθία η αδρανοποίηση του Οργανισμού στην περίπτωση διεθνούς συγκρούσεως, παρά η λήψη μέτρων που θα μπορούσαν να προκαλέσουν κρίση μεταξύ των μεγάλων Δυνάμεων. Από την άποψη αυτή η υπαγωγή του συστήματος συλλογικής ασφαλείας στο δικαίωμα του veto θα μπορούσε να θεωρηθεί ως εκδήλωση ρεαλισμού των ιδρυτών του Οργανισμού. Το ερώτημα, όμως, που γεννάται είναι αν είχαν προΐδει, ότι ο περιορισμός αυτός του πεδίου δράσεως του ΟΗΕ θα προσλάμβανε στην πρακτική πολύ μεγαλύτερες διαστάσεις με συνέπεια να προκαλέσει την εμπλοκή του μηχανισμού συλλογικής ασφαλείας. Πως ήταν δηλαδή δυνατό σ' έναν κόσμο, όπως εκείνος του 1945, που η ευφορία της νίκης και η συνακόλουθη ψευδαίσθηση της ενδότητας δεν μπορούσαν να συγκαλύψουν τις βαθειές ιδεολογικές διαιρέσεις του, ν' αναληφθούν συλλογικά εγχειρήματα για την προώθηση της διεθνούς ειρήνης και ασφαλείας, τα οποία προϋποθέτουν τη συμφωνία και τη σύμπραξη των Ηνωμένων Πολιτειών και της Σοβιετικής Ενώσεως; Αυτό το ερώτημα μένει αναπάντητο από τις διατάξεις του Χάρτη. Η αναζήτηση δε σαφούς απαντήσεως στην πρακτική προσκρούει στις διακυμάνσεις της παγκόσμιας πολιτικής συγκυρίας που υπονομεύουν τη λειτουργικότητα του συστήματος του Χάρτη.

3. Η Αποτυχία της Συλλογικής Ασφαλείας

Την αρπάγη του κυρωτικού μηχανισμού του Χάρτη, στο πεδίο της συλλογικής ασφαλείας, αποτελούν οι στρατιωτικές δυνάμεις που θα έθεταν στη διάθεση του Συμβουλίου Ασφαλείας τα μέλη του Οργανισμού. Αναλόγως με τους όρους των ειδικών συμφωνιών που προβλέπει το άρθρο 43 οι δυνάμεις αυτές θα μπορούσαν να συγκροτηθούν είτε ως μόνιμη διεθνής δύναμη είτε ως τμήματα των εθνικών δυνάμεων που θα βρίσκονταν σε διαρκή ετοιμότητα για ν' ανταποκριθούν στην πρόσκληση του Συμβουλίου Ασφαλείας. Η Επιτροπή Στρατιωτικού Επιτελείου θα συμβούλευε το Συμβούλιο κατά την εφαρμογή του άρθρου 43 και

θ' αναλάμβανε την αρχηγία όλων των ενόπλων δυνάμεων που θα υπάγονταν στον ΟΗΕ. Η στρατιωτική υποδομή, όμως, του συστήματος συλλογικής ασφαλείας του Χάρτη δεν έγινε εφικτό να υλοποιηθεί. Η συμφωνία των μελών περιορίσθηκε σε δύο μόνο αρχές: α) ότι το μεγαλύτερο μέρος των στρατιωτικών δυνάμεων θα συνεισέφεραν οι μεγάλες Δυνάμεις· β) ότι οι δυνάμεις που προορίζονταν για την εφαρμογή της συλλογικής ασφαλείας θα παρέμεναν υπό την εθνική δικαιοδοσία μέχρι να καλούνταν για την ανάληψη δράσεως από το Συμβούλιο Ασφαλείας. Αναφορικά, με τα υπόλοιπα ζητήματα υπήρξε πλήρης αδιέξοδος. Έτσι, δεν έγινε δυνατό να επιτευχθεί συμφωνία για το μέγεθος των δυνάμεων σε κατάσταση ετοιμότητας, τον καταμερισμό των ποσοστώσεων στα κράτη μέλη και τον τύπο των δυνάμεων που θα συνεισέφερε κάθε κράτος. Λόγω της καχυποψίας και της αδιαλλαξίας των μεγάλων Δυνάμεων το άρθρο 43 παρέμεινε ανενεργό και οι προβλεπόμενες διεθνείς δυνάμεις για την ανάληψη στρατιωτικής δράσεως κατά του επιτιθεμένου ουδέποτε συγκροτήθηκαν.

Ένα από τα σημαντικότερα προβλήματα που εμφανίζονται κατά την εφαρμογή του συστήματος της συλλογικής ασφαλείας είναι ο προσδιορισμός του επιτιθεμένου και των επιθετικών πράξεων. Μία δυνατή προσέγγιση είναι η διατύπωση ενός περιεκτικού προσδιορισμού της επιθέσεως που μπορεί να λειτουργήσει ως πρότυπο και να εφαρμοσθεί σε κάθε κατάσταση που αναφύεται. Η εναλλακτική προσέγγιση είναι να προσδιορισθεί σε κάθε κατάσταση, με την ψήφο ενός εξουσιοδοτημένου οργάνου και με βάση το διαθέσιμο αποδεικτικό υλικό, αν ένα κράτος είναι ένοχο επιθέσεως. Λόγω της δυσχέρειας του καθορισμού αντικειμενικών κριτηρίων μια τέτοια προσέγγιση είναι αναγκαία και από πολλούς θεωρείται ως η καλύτερη μέθοδος για την αντιμετώπιση του προβλήματος της επιθέσεως. Αυτοί που είναι αντίθετοι στην υιοθέτηση του προσδιορισμού της επιθέσεως προβάλλουν το επιχείρημα ότι ένας ορισμός δεν είναι ποτέ περιεκτικός ή θα είναι πολύ άκαμptos και ότι η εφαρμογή ενός ορισμού δεν μπορεί να συνεκτιμήσει επακριβώς τις προκλήσεις και τις διάφορες μορφές υπονομεύσεως και προπαγάνδας σ' ένα μεγάλο φάσμα πολύπλοκων καταστάσεων.

Η προσπάθεια του ΟΗΕ για την υιοθέτηση ενός προσδιορισμού της επιθέσεως εκκινεί από τον Άγιο Φραγκίσκο, το 1945, διέρχεται από τους διαύλους, της Επιτροπής Διεθνούς Δικαίου και καταλήγει στη Γε-

νική Συνέλευση. Τελικά με την Απόφαση 3314 (XXIX), της 14 Δεκεμβρίου 1974, η Γενική Συνέλευση υιοθέτησε έναν προσδιορισμό της επιθέσεως, η οποία, σύμφωνα με το πρώτο άρθρο της παραπάνω αποφάσεως, είναι "η χρήση ένοπλης βίας από ένα κράτος κατά της κυριαρχίας, της εδαφικής ακεραιότητας ή της πολιτικής ανεξαρτησίας ενός άλλου κράτους ή καθ' οιονδήποτε τρόπο αντίθετο προς τον Χάρτη των Ηνωμένων Εθνών, έτσι όπως απορρέει από τον παρόντα προσδιορισμό". Σύμφωνα δε με το άρθρο 2 της ίδιας αποφάσεως "η χρήση ένοπλης βίας κατά παραβίαση του Χάρτη από ένα κράτος που ενεργεί πρώτο συνιστά, εκ πρώτης όψεως, επαρκή απόδειξη επιθετικής ενέργειας, αν και το Συμβούλιο Ασφαλείας θα μπορούσε ν' αποφασίσει, σύμφωνα με τον Χάρτη, ότι η διαπίστωση της διενέργειας μιας επιθετικής πράξεως δεν θα ήταν δικαιολογημένη, λαμβανομένων υπ' όψη των άλλων περιστάσεων που προσήκουν, μεταξύ των οποίων περιλαμβάνεται και το γεγονός ότι οι επικαλούμενες ενέργειες ή οι συνέπειές τους δεν έχουν επαρκή βαρύτητα". Κατά πόσο, ωστόσο, ένας τέτοιος ορισμός μπορεί να παράσχει την αντικειμενική βάση για τη λήψη πολιτικών αποφάσεων είναι αμφισβητήσιμο.

Μολονότι το Συμβούλιο Ασφαλείας επρόκειτο ν' αποτελέσει, σύμφωνα με τους συντάκτες του Χάρτη, τον αποκλειστικό παράγοντα εφαρμογής κυρώσεων κατά το Κεφάλαιο VII, η Γενική Συνέλευση επέτρεψε τη μονοπώληση του παραπάνω πεδίου και των στενά συνδεδεμένων με αυτό τομέων της διευθετήσεως των διαφορών και των επιχειρήσεων για τη διατήρηση της ειρήνης. Το Συμβούλιο Ασφαλείας ακινητοποιείται, λόγω της διαφωνίας των μόνιμων μελών του, και δεν μπορεί να λάβει τα μέτρα που προβλέπει ο Χάρτης στις περιπτώσεις απειλής ή διαταράξεως της διεθνούς ειρήνης. Μόνο η συμπτωματική απουσία του Σοβιετικού αντιπροσώπου, που οφειλόταν στην αντίδρασή του στο ζήτημα της μη εκπροσώπησης της Λαϊκής Κίνας, επέτρεψε στο Συμβούλιο Ασφαλείας, το 1950, να προχωρήσει στην ανάληψη συλλογικής δράσεως στην Κορέα. Η επάνοδος του Σοβιετικού αντιπροσώπου στο Συμβούλιο, την 1 Αυγούστου 1950, απέκλεισε οποιαδήποτε περαιτέρω συμφωνία αναφορικά με τις βασικές πτυχές του κορεατικού ζητήματος. Με πρωτοβουλία των Ηνωμένων Πολιτειών, η Γενική Συνέλευση προέβη στην επόμενη σύνοδό της στην προσθήκη ειδικών μέσων για την αντιμετώπιση παραβιάσεων της ειρήνης στις εξουσίες που της παρέχει ο Χάρτης, όπως η αρμοδιότητά της κατά το άρθρο 10 "να συζητεί οποιοδήποτε θέμα ή οποιοδήποτε ζήτημα" εμπίπτει στο πλαίσιο του Χάρτη αυτού.

Το ειδικό όργανο για τη διεύρυνση του πεδίου ενδιαφέροντος

και δράσεως της Γενικής Συνελεύσεως ήταν η Απόφαση "Ένωση για την Ειρήνη" που υιοθετήθηκε στις 3 Νοεμβρίου 1950. Η πιο σημαντική διάταξη της αποφάσεως αυτής αφορά στη σύγκληση επείγουσας ειδικής συνόδου της Γενικής Συνελεύσεως εντός 24 ωρών οσάκις το Συμβούλιο Ασφαλείας, λόγω αδιεξόδου στη λήψη αποφάσεως, δεν κατορθώνει ν' ασκήσει την πρωταρχική του αρμοδιότητα της διατηρήσεως της διεθνούς ειρήνης και ασφαλείας στην περίπτωση απειλής ή διαταράξεως της ειρήνης ή επιθετικής ενέργειας. Οι επείγουσες σύνοδοι της Γενικής Συνελεύσεως μπορεί να συγκληθούν από οιαδήποτε εννέα (τότε επτά) μέλη του Συμβουλίου ή από την πλειοψηφία των μελών του ΟΗΕ. Η απόφαση προβλέπει, επίσης, ότι τα κράτη μέλη του Οργανισμού θα προσδιορίσουν και θα εκπαιδεύσουν μονάδες των ενόπλων τους δυνάμεων που θα τεθούν στην υπηρεσία του ΟΗΕ μετά από πρόσκληση είτε του Συμβουλίου Ασφαλείας είτε της Γενικής Συνελεύσεως. Η τελευταία αυτή διάταξη αποσκοπεί να καλύψει το κενό που προέκυψε από τη μη εφαρμογή του άρθρου 43. Προκειμένου δε να υιοδοτηθεί η Γενική Συνέλευση ν' ασκήσει τις διευρυμένες αρμοδιότητές της, η Απόφαση προέβλεψε τη συγκρότηση μιας Επιτροπής Επιτηρήσεως της Ειρήνης και μιας Επιτροπής Συλλογικών Μέτρων, οι οποίες, αφού επιτέλεσαν χρήσιμο έργο για σύντομη χρονική περίοδο αναφορικά με την εκπλήρωση των γενικών σκοπών της Αποφάσεως Ένωση για την Ειρήνη, στη συνέχεια αδρανοποιήθηκαν.

Η Γενική Συνέλευση δεν έχει προβεί στην επιβολή στρατιωτικών συλλογικών κυρώσεων του τύπου που προέβλεπε η Απόφαση Ένωση για την Ειρήνη, αλλά ανέπτυξε άλλου είδους δραστηριότητες στο πεδίο της ειρήνης και ασφαλείας. Στην κρίση του Σουέζ, η Γενική Συνέλευση, κατά την πρώτη έκτακτη επείγουσα σύνοδό της, υιοθέτησε, στις 2 Νοεμβρίου 1956, μία απόφαση η οποία προέβλεπε την κατάπαυση των εχθροπραξιών, την αποχώρηση των δυνάμεων και την ανάληψη των καταλληλων ενεργειών για το άνοιγμα της διώρυγας. Η Αγγλία και η Γαλλία εξάρτησαν τη συμμόρφωσή τους προς την ανωτέρω απόφαση από την αποστολή μιας δυνάμεως του ΟΗΕ στην περιοχή που θα είχε ως σκοπό την εφαρμογή των όρων της εκχειρίδας και των διαδικασιών για το επάνοιγμα της διώρυγας. Μετά από πρόταση του Καναδά, η Γενική Συνέλευση υιοθέτησε πρόταση για τη συγκρότηση μιας Δυνάμεως Επείγουσας Ανάγκης των Η.Ε. (UNEF). Τα σχέδια για την δημιουργία της δυνάμεως αυτής καταρτίσθηκαν από τον Γενικό Γραμματέα και εγκρίθηκαν

από τη Γενική Συνέλευση στις 5 και 7 Νοεμβρίου. Λίγες ημέρες αργότερα οι πρώτες στρατιωτικές μονάδες έφθασαν στην Αίγυπτο, η οποία είχε συμφωνήσει να δεχθεί τη δύναμη του ΟΗΕ στο έδαφός της. Τον Φεβρουάριο του 1957, 6.000 άνδρες από δέκα χώρες, καμιά από τις οποίες δεν ήταν μόνιμο μέλος του Συμβουλίου Ασφαλείας, είχαν συγκεντρωθεί στο αιγυπτιακό έδαφος και συνέχισαν, μετά τον τερματισμό της κρίσεως, να περιπολούν στα σύνορα Αιγύπτου και Ισραήλ, στις περιοχές της Γάζας και του Σινά, περισσότερο από δέκα χρόνια.

Μετά την κρίση του Σουέζ ακολούθησαν και άλλες έκτακτες σύνοδοι της Γενικής Συνελεύσεως για την αντιμετώπιση διαφορών λόγω της δημιουργίας αδιεξόδου στο Συμβούλιο Ασφαλείας. Η Απόφαση Ένωση για την Ειρήνη επεξέτεινε τον ρόλο της Γενικής Συνελεύσεως σ' ολόκληρο το φάσμα της αρμοδιότητας στον τομέα της συλλογικής ασφαλείας που προβλέπει για το Συμβούλιο Ασφαλείας το άρθρο 39. Η Γενική Συνέλευση μπορεί τώρα ουσιαστικά ν' ασκήσει με την ψήφο των δύο τρίτων των μελών της τις ίδιες αρμοδιότητες με το Συμβούλιο Ασφαλείας στο οποίο, όμως, η λήψη των σχετικών αποφάσεων απαιτεί την ομοφωνία των μόνιμων μελών και εννέα καταφατικές ψήφους. Η μόνη διαφορά είναι ότι η Γενική Συνέλευση μπορεί μόνο να συστήσει την ανάληψη δράσεως ενώ οι αποφάσεις του Συμβουλίου είναι υποχρεωτικές για τα κράτη μέλη. Και η διαφορά, ωστόσο, αυτή ελαχιστοποιείται λόγω της τάσεως των κρατών μελών να διατηρούν ελευθερία δράσεως.

Η χρήση των κυρώσεων στην πρακτική των Ηνωμένων Εθνών υπήρξε πολύ περιορισμένη, αλλά και στις περιπτώσεις επιβολής τους αποδείχθηκαν αναποτελεσματικές. Στις περισσότερες περιπτώσεις, η επιβολή κυρώσεων έγινε χωρίς ειδική αναφορά στο Κεφάλαιο VII του Χάρτη. Επίκληση του άρθρου 42, που προβλέπει την επιβολή στρατιωτικών κυρώσεων, δεν έγινε ποτέ, ενώ μόνο σε μια περίπτωση εφαρμόστηκαν οικονομικές κυρώσεις σύμφωνα με το άρθρο 41. Το 1966, το Συμβούλιο Ασφαλείας επέβαλε περιορισμένης κλίμακας οικονομικές κυρώσεις στη Ροδεσία, τις οποίες επεξέτεινε, το 1968, χωρίς, όμως να επιτύχουν την κατάρρευση του καθεστώτος του Γιαν Σμιθ λόγω της μη συνεργασίας της Νότιας Αφρικής και της Πορτογαλίας.

Την επιβολή κυρώσεων κατά της Νότιας Αφρικής έχουν ζητήσει τόσο η Γενική Συνέλευση όσο και το Συμβούλιο Ασφαλείας. Οι συστάσεις της Γενικής Συνελεύσεως, που υιοθετήθηκαν το 1962, είχαν πιο ριζο-

σπαστικό χαρακτήρα από εκείνον των συστάσεων που υιοθέτησε το Συμβούλιο του επόμενου χρόνου. Η Γενική Συνέλευση ζήτησε τη διακοπή των διπλωματικών σχέσεων με τη Νότια Αφρική, την επιβολή "εμπόργκο" στο εμπόριο με τη χώρα αυτή και το κλείσιμο των λιμένων και των αεροδρομίων στα νοτιοαφρικανικά πλοία και αεροπλάνα. Το Συμβούλιο Ασφαλείας ζήτησε από όλα τα κράτη να επιβάλουν "εμπόργκο" στην πώληση όπλων, πυρομαχικών, στρατιωτικών οχημάτων και υλικών ή μηχανημάτων πολεμικής βιομηχανίας. Η συμμόρφωση των κρατών με τις παραπάνω αποφάσεις ήταν ελλιπής και ως εκ τούτου οι κυρώσεις δεν επέτυχαν να επηρεάσουν δραστικά την οικονομική ανάπτυξη ή τη στρατιωτική ετοιμότητα της Νότιας Αφρικής.

Αναμφίβολα η επίδοση του ΟΗΕ, όσον αφορά στην αντιμετώπιση των απειλών κατά της ειρήνης, των διαταράξεων της ειρήνης και των επιθετικών ενεργειών, υπολείπεται σημαντικά από τις προσδοκίες των συντακτών του Χάρτη. Η στρατιωτική δύναμη που θ' αποτελούσε τον βραχίονα των κυρώσεων ουδέποτε συγκροτήθηκε και η Επιτροπή Στρατιωτικού Επιτελείου παρέμεινε ανενεργός. Στρατιωτικές κυρώσεις, σύμφωνα με το άρθρο 42 του Χάρτη, δεν εφαρμόστηκαν. Οι διαιρέσεις και οι ανταγωνισμοί των μονίμων μελών του Συμβουλίου Ασφαλείας υπονόμευσαν την ανάπτυξη αποτελεσματικής συλλογικής δράσεως. Οι προσπάθειες της Γενικής Συνέλευσης να καλύψει τις ρωγμές του συστήματος συλλογικής ασφαλείας προσέκρουσαν στη μη συνεργασία πολλών κρατών μελών που είχε ως συνέπεια την αναποτελεσματικότητα των εφαρμοζόμενων μέτρων.

Η αποτυχία του συστήματος συλλογικής ασφαλείας δημιούργησε την ανάγκη της επεξεργασίας νέων μεθόδων, που θα συνέβαλαν στην διεθνή ειρήνη και ασφάλεια στις περιπτώσεις εκείνες που δεν μπορούν ν' αντιμετωπισθούν με τις διαδικασίες ειρηνικής επιλύσεως των διαφορών που προβλέπει ο Χάρτης.