

Responsibility to Protect

– en begreppsutredande studie

Niklas Blomberg
Christian Krekula

Abstract

Militära interventioner som syftar till att skydda humanitära värden har länge varit kontroversiella inom världssamfundet. Framförallt har det funnits olika uppfattningar om hur värnandet av mänskliga rättigheter ska kunna förenas med statssuveräniteten. Låsningar har ofta lett till handlingsförlamning på grund av detta. År 2001 lanserades begreppet "Responsibility to Protect" som ett förslag till lösning på problematiken. Syftet med begreppet var att nå politisk konsensus som leder fram till att världssamfundet kan agera effektivare vid humanitära kriser. Vi undersöker med hjälp av en begreppsutredande studie huruvida det lyckats eller inte. Vi tittar även närmare på hur begreppet mottagits, utvecklats samt dess nutida status. I denna studie kommer vi fram till att "Responsibility to Protect" har fungerat som normbildare både i den pågående politiska debatten och på den officiella arenan. Däremot kvarstår mycket innan begreppets ursprungliga syfte, att skydda humanitära värden, kan sägas vara uppfyllt.

Nyckelord: responsibility, protect, humanitär, intervention, statssuveränitet

Förkortningar

AU	Afrikanska Unionen/African Union
D2P	Duty to Prevent
EU	Europeiska Unionen/European Union
FN	Förenta Nationerna
HLP	High-level Panel on Threats, Challenges, and Change
ICISS	International Commission on Intervention and State Sovereignty
NATO	North Atlantic Treaty Organization
NGO	Non-Governmental Organization
P5	De fem permanenta medlemsländerna i FN:s säkerhetsråd
PSC	Peace and Security Council (AU)
R2P	Responsibility to Protect
UN	United Nations
UNMIS	United Nations Mission in Sudan
UNSC	United Nations Security Council
USA	United States of America
WSO	World Summit Outcome

Innehållsförteckning

1	Inledning	1
1.1	Syfte och frågeställning.....	2
1.2	Metod och material.....	2
2	Bakgrund	4
3	ICISS rapportens innehåll	6
3.1	Ett nytt begrepp – Responsibility to Protect.....	6
3.2	Skyldigheten att förebygga (kap.3)	7
3.3	Skyldigheten att reagera (kap.4).....	8
3.4	Skyldigheten att återuppbygga (kap.5).....	9
3.5	Bestämmanderätt (kap.6)	9
4	Begreppets utveckling och nutida status	11
5	Begreppsanalys	17
5.1	De olika versionerna av begreppet	17
5.1.1	Originallet.....	17
5.1.2	FN-versionen	18
5.1.3	Duty to Prevent.....	19
5.1.4	Moral Hazard.....	20
5.2	Motsägelser inom de olika versionerna.....	21
5.2.1	Originallet.....	21
5.2.2	FN-versionen	21
5.2.3	Duty to Prevent.....	22
5.2.4	Moral hazard	22
5.3	Problem med de olika versionerna i praktiken.....	22
5.3.1	Originallet.....	22
5.3.2	FN-versionen	23
5.3.3	Duty to Prevent.....	23
5.3.4	Moral hazard	24
5.4	Den bästa versionen av begreppet	24
6	Avslutning/slutsatser	26

7	Referenser.....	27
----------	------------------------	-----------

1 Inledning

Militära interventioner som syftar till att skydda humanitära värden har varit kontroversiella både när de inträffat, som i Somalia, Bosnien och Kosovo, men även när de inte har genomförts, som i Rwanda 1994. Olika aktörer, såsom stater, regeringar, forskare och NGOs har länge haft olika uppfattningar om hur skyddet av humanitära värden ska kunna förenas med statssoveräniteten. För vissa aktörer har det varit viktigt att det mänskliga samvetet ska vara det som styr på internationell nivå, för andra har interventioner setts som ett hot mot statssoveräniteten. För somliga aktörer har det viktigaste istället varit att en tvingande intervention ska vara effektiv, medan andra fokuserat mer på frågor som rör legalitet, beslutsprocessen och att fall likt Rwanda aldrig får ske igen.

I ett försök att lösa denna problematik gav Kofi Annan, FN:s dåvarande generalsekreterare, år 2000 följande utmaning till det internationella samfundet:

...if humanitarian intervention is, indeed, an unacceptable assault on sovereignty, how should we respond to Rwanda, to a Srebrenica – to gross and systematic violations of human rights that affect every precept of our common humanity? (ICISS 2001, s. 2)

I september samma år svarade den kanadensiska regeringen på generalsekreterarens utmaning genom att tillsätta en kommission - International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS). Mandatet som gavs kommissionen var främst att svara på ovanstående fråga, samt skapa ett gemensamt sätt att se på hur mänskliga rättigheter och statlig suveränitet kan förenas. Mer specifikt ett mandat för att nå politisk konsensus om hur olika aktörer inom världssamfundet kan gå från polemik, och ofta handlingsförklaming, till att agera, i första hand inom ramen för FN-systemet.

Frågorna som kommissionen sökte svar på rörde dels den legala och moraliska aspekten, dels den operationella och politiska problematiken i den pågående debatten. Syftet var att skapa en rapport som kunde ena världsoptionen genom att hjälpa generalsekreteraren och andra inblandade att hitta gemensamma svar.

ICISS presenterade sin färdiga rapport år 2001 inför FN:s generalförsamling. Det centrala temat i rapporten återfinns i titeln, "The Responsibility to Protect", och den bärande idén är att suveräna stater har ett ansvar att skydda sina egna medborgare från mänskliga katastrofer och när det sker massmord, övergrepp, svältkatastrofer och en stat inte vill eller kan stoppa detta har andra stater en skyldighet att förhindra ytterligare mänskligt lidande.

Genom att skapa R2P-begreppet hoppades kommissionen att de hittat den konsensus som behövdes för att förena de olika aktörernas syn på hur det internationella systemet ska svara på humanitära katastrofer. Vi undersöker i denna studie hur väl det lyckades.

1.1 Syfte och frågeställning

Syftet i vår uppsats är att studera innebörden i begreppet ”Responsibility to Protect”; hur det mottagits, utvecklats efter dess lansering samt vilken status begreppet kan sägas ha i dag. Vi har även en ambition att utreda vilka problem som kan uppstå om begreppet implementeras och används inom den praktiska politiken.

Vi kommer att arbeta utifrån följande frågeställning: Vilken innebörd har begreppet ”Responsibility to Protect” och vilken status har det idag? Den huvudsakliga frågeställningen kompletteras vi sedan med följande, något mer analytiska, frågeställning: Vilka problem har och kan uppstå när begreppet ”Responsibility to Protect” används, eller ska användas inom den praktiska politiken?

1.2 Metod och material

För att genomföra vår analys av begreppet R2P och svara på syftet med studien arbetar vi med en kvalitativ forskningsstrategi; vilken också genomsyrar hela vår studie. Vår forskningsstrategi benämns av Esaiasson et al. (2007, s. 35-36) som en begreppsutredande studie och är i sin natur ett försök att svara på ett forskningsproblem av empirisk karaktär.

Vi tycker att begreppet är intressant i sig att studera då det är relativt nytt inom den internationella politiken och är därför ännu inte helt genomforskat, samtidigt har det funnits tillräckligt länge för att en litteraturgranskning på forskningsområdet är möjlig. Begreppet är också väldigt aktuellt inom den internationella politiken, inte minst i debatten kring omvärldens svar på konflikten i Darfur.

Vi kommer i vår analys att använda oss av en anpassad version av den forskningsmodell Esaiasson et al. ställer upp för begreppsutredande studier. Den kan sammanfattas med följande steg (*ibid.*, s. 36):

1. ”Sök reda på och samla in det som har skrivits om begreppet.” Som ett första steg innebär det för oss att söka reda på vetenskapliga artiklar och annat publicerat material som behandlar R2P. Vi kommer i huvudsak att använda sökmotorerna ELIN, ISI Web och Google för att hitta detta material.
2. ”Sortera de olika begreppsdefinitioner som finns och vaska fram det som ser ut att vara kärnan respektive det som skiljer sig åt mellan olika definitioner.” Den givna kärnan är här ICISS:s rapport ”The Responsibility to Protect”. Vi kommer därför att inleda med ett referat av denna rapport för att ha en stabil grund att stå på inför vår fortsatta läsning. När vi sett vilken innebörd som kommissionen gav

begreppet vill vi sedan redogöra för vilka olika varianter av begreppet som utvecklats efter dess lansering.

3. ”Pröva huruvida en eller flera definitioner är logiskt konsistenta.” Här kommer vi att leta efter eventuella motsättningar och motsägelser inom de olika varianterna av begreppet.
4. ”Pröva huruvida en eller flera definitioner är möjliga att operationalisera och är fruktbara att använda i empirisk forskning.” Här diskuterar vi vilka brister vi ser med de olika versionerna av begreppet samt vilka problem som kan och har uppstått när dessa används för att utforma praktisk politik.
5. ”Ta om möjligt ställning för den ’bästa’ begreppsdefinitionen.” Här ämnar vi presentera vilken variant av begreppet vi föredrar. Vår ambition är även att komma med egna förslag på hur begreppets innebörd bör förändras.

2 Bakgrund

Som vi nämnde inledningsvis har humanitära interventioner varit omstridda både när de inträffat och när de inte genomförts. Misslyckandet i Rwanda 1994 var ett uppenbart exempel på det sistnämnda och visade tydligt vad resultatet av att inte agera bär med sig. Enligt Barnett & Finnemore (2004, s. 14) visste FN:s sekretariat och de permanenta medlemmarna i Säkerhetsrådet att ansvariga inom den Rwandadiska regeringen planerade ett massmord på sin egen befolkning. FN-styrkor var på plats, om än med en liten styrka, och det fanns strategier för att förebygga det som senare skulle komma att inträffa. Ändå inträffade folkmordet eftersom Säkerhetsrådet vägrade att vidta nödvändiga åtgärder för att stoppa folkmordet (*ibid.*). Tragedin var ett resultat av ett bristande ansvarstagande från världssamfundet, framförallt inom Säkerhetsrådet (ICISS, 2001, kap.1).

I Kosovo, där problemet inte var bristen på intervention utan där en militär intervention de facto genomfördes 1999, fördes ljuset på en annan problematik inom detta område; legitimitetsaspekten angående militär intervention mot en suverän stat. Några år tidigare i Bosnien hade världssamfundets misslyckande att förebygga massakern av tusentals civila i så kallade "safe areas" i Srebrenica 1995 förändrat den samtida debatten om nödvändigheten att kunna intervensera när humanitära värden står på spel. När NATO, utan säkerhetsrådets bemyndigande, senare intervenserade i Kosovo dök flera frågor upp: Var det rätt orsak som låg bakom interventionen; var de mänskliga värden som kränktes ett resultat och beordrade av de styrande i Belgrad i så pass stor utsträckning att utomstående inblandning inte var en skyldighet? Var alla möjligheter att stoppa konflikten genom fredliga åtgärder verkligen uttömda? Var interventionen legitimerad av rätt instans? Kan en intervention genomförd av en "koalition av villiga" rättfärdigas utan säkerhetsrådets godkännande?

Ovanstående fall inträffade enligt ICISS under en tidsperiod när det fanns stora förväntningar på att den kollektiva säkerheten skulle fungera (*ibid.*, kap.1). Rwanda, Kosovo, Bosnien och Somalia 1992 hade samtliga en stor påverkan på hur problemen kopplade till intervention skulle ses, analyseras och karaktäriseras. De menar i rapporten att de stora huvuddragen i debatten var kända sedan tidigare; olika aktörer, såsom stater, regeringar, forskare och NGO:s hade varit av olika uppfattningar under en långt tid om hur skyddet av humanitära värden ska kunna förenas med statssuveräniteten. Det fanns också aktörer som hävdade att humanitära interventioner riskerade att skapa en värld där mänskliga rättigheter står över staternas suveränitet. Andra pekade på risken att starka stater skulle kunna utnyttja humanitär intervention för att utöva makt över svagare stater och att de genom manipulation och retorik kan förvränga innebörden av humanism och mänskliga rättigheter.

Försvararna av statssuveräniteten hävdade enligt rapportförfattarna aldrig att staten ska ha obegränsad makt att göra vad den vill med sin egen befolkning. Författarna poängterar att de aldrig hörde någon sådan åsikt under de åsiktsutbyten och det faktainsamlade som låg till grund för rapporten. Det är enligt rapportförfattarna numera bekräftat att suveränitet innefattar ett dubbelt ansvar: externt – att respektera andra staters suveränitet; och internt – att respektera sin egen befolknings mänskliga rättigheter.

De poängterar att denna moderna förståelse av suveränitet är av central betydelse för hur kommissionens synsätt på humanitära interventioner ska förstås, i synnerhet det centrala i begreppet R2P. I rapporten fastslår de även att det är en stor utmaning att bygga en säkrare värld med hjälp av humanitär intervention (ibid.). Att hitta konsensus om sådana interventioner handlar inte bara om att bestämma om vem som ska legitimera och genomföra dem. Det handlar också om att hitta rätt orsaker för när dessa interventioner kan legitimeras. De menar vidare att FN:s fredsbevarande insatser är uppbyggda för en tid där stater krigade mot andra stater och har haft svårt att skydda civila fullt ut i dagens krig. Utmaningen inom ramen för denna kontext handlar om att hitta en strategi där militära interventioner kan fylla det tomrum som de gamla fredsbevarande insatserna inte kan fylla effektivt nog.

Det är alltså mot bakgrund av ovanstående historik, problematik och debatt som begreppet R2P lanserades som en paketslösning. Rapportförfattarna menar att om begreppets innebörd utvecklas till en norm inom världssamfundet och också praktiskt tillämpas skulle det lösa problemen kring interventioner inom det internationella systemet.

3 ICISS rapportens innehåll

Detta kapitel är vårt referat av kapitel två till och med sex i ICISS:s rapport ”The Responsibility to Protect” (2001). Vi har valt att avgränsa oss genom att fokusera på vad begreppet innebär och hur världssamfundet ska fatta beslut om åtgärder. Vi har därför utelämnat rapportens kapitel sju och åtta som behandlar de operativa aspekterna av en intervention respektive hur man ska göra för att få begreppet implementerat. Rapportens första kapitel täcks i stort in av vår bakgrund.

3.1 Ett nytt begrepp – Responsibility to Protect

Kommissionens huvudsyfte med rapporten är att säkerställa skyddet, i vissa fall genom intervention, för de vanliga människor vars stater är ovilliga eller oförmögna att skydda dem. Om intervention med människoskyddande syfte ska accepteras menar de att det är absolut nödvändigt att utveckla konsekventa, trovärdiga och verkställbara normer för att styra statligt och mellanstatligt agerande i dessa frågor. Somalia, Rwanda, Srebrenica och Kosovo har visat att dagens system och regler inte är tillräckliga.

De menar att det internationella samfundet, med FN i spetsen, måste kunna hantera den motsättning som finns mellan å ena sidan dess grundläggande principer om medlemsstaternas suveränitet och det åtföljande primära mandatet att upprätthålla internationell (mellanstatlig, inte global) fred och säkerhet, samt och andra sidan det lika tvingande uppdraget att tillvarata människornas rättmätiga behov och intressen även inom dessa stater.

För att komma runt denna problematik menar kommissionen, som ett första steg, att statlig suveränitet också ska kopplas ihop med vissa skyldigheter. Kommissionen pekar ut tre kriterier som de anser är kopplat till statssuveräniteten:

- Myndigheterna i staten har ett ansvar för att skydda sina medborgares säkerhet och liv samt främja deras välfärd.
- Nationella politiska myndigheterna är ansvariga inför sina medborgare internt och inför det internationella samfundet genom FN.
- Statens representanter kan hållas ansvariga för sina handlingar.

Det finns vidare en antydning till en framväxande vägledande princip, även om det inte ännu finns belägg för att kalla det en framväxande sedvanerättslig princip, som enligt kommissionen kan benämnas som en ”skyldighet att skydda” – R2P.

Denna princip innebär att intervention i människoskyddande syfte, inklusive militär intervention, är försvarbart när civilbefolkningen är utsatt för ett allvarligt lidande samtidigt som staten är ovillig eller oförmögen att stoppa lidandet, eller kan hållas som ansvarig för det. Exempel på ett sådant agerande är Somalia 1992, där säkerhetsrådet definierade konflikten huvudsakligen som intern och ett hot mot internationell fred och säkerhet, detta för att legitimera en fredsframtvängande operation. Ett annat exempel är Kosovo, där NATO intervenerade utan säkerhetsrådet godkännande. Kommissionens tolkning är att FN-stadgans starkt negativa inställning till militär intervention inte ska ses som absolut när ett beslutsamt agerande krävs av människoskyddande skäl.

Kommissionen anser att det traditionella språkbruket i debatten rörande suveränitet kontra intervention (framförallt syftande på begreppet ”rättigheten till humanitär intervention”, alternativt ”rätten att intervensera”) är ohjälpsamt på åtminstone tre sätt. För det första sätter det med nödvändighet en större fokus på juridiska frågor än på de utsatta människornas akuta behov. För det andra leder det till att en allt för stor fokus sätts på själva interventionen. Det gör i sin tur att förebyggande åtgärder och uppföljning inte prioriteras tillräckligt högt. För det tredje leder det till att debatten i princip är avgjord på förhand då motstånd till intervention stämplas som anti-humanitärt.

Kommissionen menar att dessa tre förändringar av terminologin, från ”rätten att intervensera” till en ”skyldighet att agera” – innebär följande normskifte och breddning av synen på intervention.

1. Skyldigheten att skydda innebär att bedömningen av en intervention utgår från dem som är i behov av hjälp.
2. Skyldigheten att skydda lyfter fram att det primära ansvaret ligger hos staten. Om den är oförmögen att skydda sina invånare på egen hand kan den söka hjälp hos det internationella samfundet som då har en skyldighet att stödja. Begreppet kan på det viset överbrygga konflikten mellan intervention och suveränitet.
3. Skyldigheten att skydda betyder inte bara skyldighet att reagera, utan även en skyldighet att förebygga och en skyldighet att återuppbygga.

3.2 Skyldigheten att förebygga (kap.3)

“The responsibility to prevent: to address both the root causes and direct causes of internal conflict and other man-made crises putting populations at risk.” (ICISS, 2001, XI, 3(A.)).

Skyldigheten att skydda innebär en skyldighet att förebygga och kommissionen menar därför att mer resurser borde läggas på preventiva åtgärder. Förebyggande åtgärder delas in i insatser inriktade mot grundläggande konfliktorsaker och insatser inriktade mot direkta konfliktorsaker. De båda åtgärdskategorierna delas sedan in i fyra typer: politiska/diplomatiska, ekonomiska, juridiska och militära.

Åtgärderna för att komma åt de grundläggande orsakerna är långsiktiga och uppbyggande. När det gäller att åtgärda direkta orsaker är tidsperspektivet kortare och åtgärderna kan innebära både belöningar och bestraffningar, i extrema fall ska även militär intervention kunna göras i förebyggande syfte.

3.3 Skyldigheten att reagera (kap.4)

“**The responsibility to react:** to respond to situations of compelling human need with appropriate measures, which may include coercive measures like sanctions and international prosecution, and in extreme cases military intervention.” (ICISS, 2001, X1, 3(B.)).

Skyldigheten att reagera är den centrala delen i skyldigheten att skydda (R2P) och kan innebära olika former av sanktioner och i extrema fall militära aktioner. När det gäller sanktioner måste världssamfundet vara försiktig, enligt kommissionen, då det finns en risk att de i huvudsak drabbar civilbefolkningen.

När militär intervention, för att skydda humanitära värden, ska legitimeras är det nödvändigt att ställa upp kriterier för i vilka fall det är försvarbart. Kommissionen pekar här ut två fall där en sådan militär intervention är berättigad (*ibid.*, X11 (1)):

- A. “**large scale loss of life**, actual or apprehended, with genocidal intent or not, which is the product either of deliberate state action, or state neglect or inability to act, or a failed state situation; or
- B. **large scale ‘ethnic cleansing’**, actual or apprehended, whether carried out by killing, forced expulsion, acts of terror or rape.”

Kommissionen definierar inte vad de menar med stor skala, folkmord eller etnisk rensning, men menar att det i praktiken inte kommer att leda till några större oenigheter. De skriver själva att det kan vara svårt att erhålla säker information om att ovanstående kriterier uppfylls, men det bör enligt kommissionen med en kombination av FN-organ, NGO:s samt särskilda undersökningsdelegationer utsända av antingen säkerhetsrådet eller generalsekreteraren kunna lösas.

Vad som krävs för att kriterierna ska vara uppfyllda framgår dock aldrig. Kommissionen lyfter däremot fram tre situationer som inte kan berättiga militär intervention: alla former av människorätts övergrepp som inte innebär eller förväntas innebära dödsfall eller etnisk rensning, kupper som störtar demokratiskt tillsatta regeringar samt att med militära styrkor undsätta egna medborgare som befinner sig på utländskt territorium. De två sistnämnda fallen kan dock i vissa situationer täckas in av självförsvarsrätten inom FN-stadgan.

Utöver ovanstående förutsättningar ställer kommissionen ytterligare fyra krav på militära interventioner (*ibid.*, X11 (2)):

- A. ”**Right intention:** Interventionens primära syfte måste vara att stoppa eller förhindra mänskligt lidande, man bör dock inte kräva att detta är det enda syftet bakom en intervention.

- B. **Last resort:** En militär intervention är en sista utväg, alla andra möjliga handlingsalternativ ska åtminstone ha övervägts.
- C. **Proportional means:** Omfattningen av den militära insatsen ska vara minsta möjliga för att uppnå de humanitära målen med interventionen.
- D. **Reasonable prospects:** Militär intervention är bara berättigad om den har en rimlig chans att lyckas och att det inte är troligt att den kommer att leda till ett ökat mänskligt lidande.”

3.4 Skyldigheten att återuppbygga (kap.5)

“**The responsibility to rebuild:** to provide, particularly after a military intervention, full assistance with recovery, reconstruction and reconciliation, addressing the causes of the harm the intervention was designed to halt or avert.” (ICISS, 2001, X1, 3(C.))

Med en intervention följer även en skyldighet att återuppbygga poängterar kommissionen. För att lyckas med detta är det nödvändigt att redan från början ha en plan för hur världssamfundet ska agera efter interventionen. Det huvudsakliga syftet med återuppbyggnaden är att komma tillrätta med de grundläggande konfliktorsaker som ledde till att en intervention blev nödvändig. Centrala komponenter är att avväpna, demobilisera och återanpassa väpnade styrkor till det civila samhället. För att lyckas med återanpassning är det nödvändigt att få igång en ekonomisk utveckling i landet så att det finns ett trovärdigt alternativ till medlemskap i väpnade grupperingar. Fungerande juridiska institutioner är även det av yttersta vikt, detta för att personer som begår övergrepp efter interventionen ska kunna ställas inför rätta.

3.5 Bestämmanderätt (kap.6)

Kommissionen anser att FN är den enda organisationen med allmänt accepterad befogenhet att legalt legitimera militära interventioner med människoskyddande syfte. Vidare anser de att Säkerhetsrådet utan tvekan är det mest lämpade organet att hantera dessa frågor. Till följd av detta bör världssamfundet inför alla militära interventioner söka säkerhetsrådets godkännande. Säkerhetsrådet bör också omedelbart behandla förfrågningar om att intervensera för att stoppa förluster i människoliv eller etnisk rensning i stor skala.

Kommissionen problematiserar kring, trots ovanstående, den nuvarande beslutsprocessen som rör militära interventioner och säkerhetsrådets agerande i samband med humanitära kriser; det första är att säkerhetsrådets mandat att bevilja interventioner som svar på situationer utan gränsöverskridande konsekvenser kan ifrågasättas. De pekar på att Säkerhetsrådet i praktiken ändå

visat sig villiga att intervensera även då gränsöverskridande konsekvenser inte varit uppenbara.

De poängterar också att det inte heller finns någon juridisk instans som har befogenhet att granska säkerhetsrådets beslut, det gör att rådets agerande inte kan få några konsekvenser i praktiken. Ett annat problem menar de vara säkerhetsrådets brist på demokratisk legitimitet; en debatt som kommissionen dock väljer att hålla sig utanför.

Ett problem av mer konkret karaktär som de nämner är de fem permanenta medlemmarna i säkerhetsrådets vetorätt som kan leda till att en militär intervention blockeras om någon av medlemmarna använder sitt veto. Problematiken som ofta uppstår är att vetorätten används i samband med att något/några av länderna har egna särintressen i det ärende som ska behandlas. Kommissionen förespråkar därför att de fem permanenta medlemmarna ska enas om en formell uppförandekodex för användandet av vetorätten. Den ska i princip innebära att medlemmarna förbinder sig att inte använda vetorätten om inte vitala nationella intressen är involverade.

Avslutningsvis poängterar de att allt för ofta har Säkerhetsrådet misslyckats med att ta sitt ansvar. Om inte Säkerhetsrådet kan lyckas leva upp till sitt ansvar att skydda humanitära värden, kan alternativa vägar prövas enligt kommissionen. Det första är att få en form av godkännande från 2/3 av Generalförsamlingen om Säkerhetsrådet är låst. De påpekar att Generalförsamlingen förvisso inte har någon formell makt att bemyndiga en militär intervention, men de menar att det skulle ge ett stort mått av legitimitet. Det andra alternativet är att en regional organisation genomför interventionen. I tredje hand menar de att en grupp av stater kan genomföra en intervention utan någon form av godkännande från Säkerhetsrådet.

De menar dock att de senare alternativen medför två allvarliga risker; för det första finns det en risk att staterna utan FN:s översyn blir mer benägna att se till sina egenintressen; för det andra skulle en intervention utan ett legalt godkännande som allmänt ses som lyckad allvarligt undergräva FN:s ställning.

Trots deras kritik mot Säkerhetsrådet och den nuvarande beslutsprocessen är kommissionen noga med att poängtera att fokus bör ligga på att få Säkerhetsrådet att fungera bättre, att hitta andra alternativ till säkerhetsrådet är inget de vill förespråka. De poängterar att de helst vill undvika ett framtida scenario där Säkerhetsrådet inte lyckas reagera på framtida situationer på ett acceptabelt sätt – det troliga skulle då vara att säkerhetsrådets framtida betydelse och auktoritet kommer att minska.

4 Begreppets utveckling och nutida status

R2P har fått en stor genomslagskraft efter dess lansering och begreppet har påverkat så väl regeringar som olika NGOs och forskare världen över. Bara några år efter att kommissionen släppte sin rapport växte det fram en större och större acceptans för R2P, åtminstone enligt Holt & Berkman (2006, s. 30). De menar att begreppet har förändrat hela terminologin på området och det refereras numera ofta till R2P i olika sammanhang. Andra som till exempel Carsten Stahn argumenterar också för att R2P snabbt accepterats, men menar samtidigt att begreppet saknar reell påverkan på den praktiska politiken. Han menar att R2P inte bör ses som något mer än ett politiskt modeord som främst fick en snabb acceptans på grund av att begreppet kunde tolkas av olika aktörer på det sätt de själva kände för (Stahn 2007, s. 102).

Oavsett vem som har rätt så har R2P som begrepp använts i flera olika sammanhang inom den internationella politiken. Enligt Pace & Deller (2005, s. 21) var det främst olika typer av NGOs, framförallt de som arbetar med frågor som rör mänskliga rättigheter, som anammade begreppet direkt efter dess lansering. Organisationer som Amnesty International och Human Rights Watch började tidigt visa sitt stöd för att suveränitetsbegreppet även skulle innebära att det internationella samfundet har en skyldighet att skydda humanitära värden genom att förebygga eller som en sista utväg att tillgripa våld.

Första gången en mellanstatlig organisation kan sägas förhålla sig till begreppet kan enligt Poku et al. (2007, s. 1164) hittas i det dokument som reglerar Afrikanska Unionens (AU) stadgar från 2002. Afrikanska unionen ger där, deras motsvarighet till FN:s Säkerhetsråd, "the Peace and Security Council" (PSC), rättigheten att intervensera när brott sker mot mänskligheten. Under artikel 4(h) kan läsas att PSC ges: "the right of the Union to intervene in a Member State pursuant to a decision of the Assembly in respect of grave circumstances, namely: war crimes, genocide and crimes against humanity;" (African Union, 2002)

Williams (2007, s. 276-277) analyserar vilken roll R2P har haft inom AU sedan denna skrivning. Han menar att R2P som norm spelat roll i teorin, men att begreppet i praktiken inte fungerat. Han konkretiserar genom att peka på AU:s agerande i samband med Darfur-krisen. AU har, trots de fem åren sedan stadgan skrevs, inte inlett någon militär aktion mot den Sudanesiska staten. Williams menar att agerandet från AU:s, eller snarare brist på agerande, visar att AU:s vägran att handla enligt Artikel 4(h) i Darfur kan kopplas ihop med att R2P som begrepp och idé fortfarande är underordnad den statliga suveräniteten inom organisationen.

Istället för att agera med kraft har AU endast svarat med att skicka mindre fredsbevarande trupp utan tydligt mandat att agera för att stoppa det mänskliga lidandet. Truppernas uppgift har istället kretsats kring att övervaka de olika vapenvilor och politiska överenskommelser som har ingåtts. Agerandet beror enligt Williams främst på att staterna inom AU endast kommit överens om att de gemensamt kan kalla det som händer i Darfur för ”bekymmersamt” och att denna ”humanitära kris”, som de formulerar det, inte kan kategoriseras som ett folkmord.

Situationen i Darfur har inom FN-systemet och bland väststater ofta skildrats som ”den mest akuta humanitära katastrofen i världen just nu”. Beroende på betraktare har det som pågår i Darfur beskrivits på lite olika sätt; Säkerhetsrådet, EU och vissa NGOs (t.ex. Amnesty) har slagit fast att den Sudanesiska staten är inblandade och därmed ansvariga för vad de kallar för ”large-scale crimes” mot sitt eget folk. Andra NGOs som t.ex. ”Physicians for Human Rights and Justice Africa”, kallar det som pågår för ett pågående folkmord (Williams & Bellamy 2005, s. 30).

Inom FN användes R2P som begrepp i ett officiellt dokument för första gången 2004 när organisationens ”High-level Panel on Threats, Challenges, and Change” (HLP) släppte rapporten ”A More Secure World: Our Shared Responsibility”. I rapporten kan läsas:

We endorse the emerging norm that there is a collective international responsibility to protect, exercisable by the Security Council authorizing military intervention as a last resort, in the event of genocide and other largescale killing, ethnic cleansing or serious violations of international humanitarian law which sovereign Governments have proved powerless or unwilling to prevent. (A/59/565, 2004, para. 203.)

Panelen anammar och slår alltså fast i rapporten det ICISS tidigare förklarat att R2P innebär. När folkmord, etnisk rensning, eller stora mängder människor dödas, har världssamfundet ett kollektivt ansvar att agera. Militär intervention ska vara den sista utvägen, bygga på beslut fattat av Säkerhetsrådet, och ska ske när suveräna stater har visat sig maktlösa eller ovilliga att skydda sin egen befolkning.

Noterbart är dock att militär intervention i denna skrivning ska legitimeras av Säkerhetsrådet, några alternativa vägar när rådet är låst som ICISS lyfter fram i sin rapport nämns aldrig. Det skulle kunna tolkas som att en av de mest kontroversiella delarna i R2P-begreppet, militär intervention för att skydda humanitära värden utan godkännande från Säkerhetsrådet, i denna skrivning får stå tillbaka.

Året efter, 2005, släppte FN:s dåvarande generalsekreterare Kofi Annan rapporten ”In Larger Freedom”, och även där refererades det till R2P; den här gången i två paragrafer. Generalsekreteraren argumenterar på följande sätt hur världssamfundet ska förhålla sig till R2P:

We must also move towards embracing and acting on the responsibility to protect potential or actual victims of massive atrocities. The time has come for Governments to be held to account, both to their citizens and to each other, for respect of the dignity of the individual, to which they too often pay only lip service. We must move from an era of legislation to an era of implementation. Our declared principles and our common interests demand no less. (A/59/2005, 2005, para. 132.)

Precis som "the High-Level Panel" ställer han sig positiv till att R2P-begreppet ska fungera som en framtida normbildare i det internationella systemet. Enligt Annan är det hög tid att börja hålla regeringar ansvariga, både inför sitt folk och varandra. Han menar också att det är dags att börja implementera begreppet om FN:s principer ska kunna upprätthållas.

I samma rapport, i paragraf 135, ställer sig Generalsekreteraren bakom både ICISS rapport och "the High-Level Panels" paragraf 203. Han poängterar samtidigt att han är medveten om den känslighet som är kopplad till begreppet, men är noga med att betona att han ställer sig bakom R2P i sin helhet. Han poängterar, ytterligare en gång, nödvändigheten att agera både för stater och för världssamfundet när mänskliga rättigheter kränks:

While I am well aware of the sensitivities involved in this issue, I strongly agree with this approach. I believe that we must embrace the responsibility to protect, and, when necessary, we must act on it. [...] if national authorities are unable or unwilling to protect their citizens, then the responsibility shifts to the international community to use diplomatic, humanitarian and other methods to help protect the human rights and well-being of civilian populations. (A/59/2005, para. 135.)

Noterbart är att skyldigheten att agera för Generalsekreteraren här handlar om att använda sig av diplomatiska, humanitära och "andra" metoder för världssamfundet. Vilka "andra" metoder han avser kommer aldrig fram. Om det handlar om militära aktioner för att skydda humanitära värden, vilket är en väsentlig del, och också det kontroversiella i ICISS rapport, som eventuellt stoppar honom från att vara konkret framgår inte.

Som Generalsekreteraren skrev i paragraf 132, är han medveten om känsligheten kopplat till R2P, och att inte vara tydlig med vad han avser med "andra" metoder kan ha varit ett sätt att försöka neutralisera den mest kontroversiella delen i begreppet – militär intervention för att skydda humanitära värden. Generalsekreteraren, som i denna skrivning var öppet positiv till R2P-begreppet, kan ha haft i åtanke att om R2P skulle kunna implementeras i FN-systemet och därmed få officiell status var det tvunget att accepteras under det världstoppmöte som skulle hållas året efter i Generalförsamlingen. Toppmötets främsta syfte var att enas om hur FN-systemet skulle fungera i framtiden.

Under toppmötet och stora delar av 2005 förhandlades det i Generalförsamlingen, ofta under tumultartade förhållanden, om huruvida generalsekreterarens skrivning officiellt skulle accepteras i den text som senare skulle kallas "World Summit Outcome" (WSO). Under förhandlingarna på toppmötet fanns det diametralt olika ståndpunkter bland medlemsländerna hur R2P-begreppet skulle tolkas. USA deklarerade tidigt under förhandlingarna att de inte ställde upp på att stater skulle vara bundna att agera i vissa situationer, exempelvis vid folkmord. Samtidigt fanns det andra stater, till exempel Zimbabwe, Kina och Egypten som motsatte sig R2P-begreppet i sin helhet. Det fanns även stater som var beredda att implementera hela begreppet utan några ändringar eller inskränkningar (Holt & Berkman 2006, s. 31).

Toppmötet enades slutligen om en gemensam skrivning som innebar att R2P kunde accepteras, men som samtidigt innebar att begreppet delvis fick en ny innebörd. Den gemensamma skrivningen redovisas i WSO under två paragrafer, 138 och 139. I paragraf 138 kan läsas att R2P innebär att varje enskild stat har en

skyldighet att skydda sin egen befolkning från folkmord, krigsförbrytelser, etnisk rensning och brott mot mänskligheten. Skyldigheten innebär även att staten ska förebygga denna typ av händelser. Världssamfundet har ett ansvar att stödja stater att upprätthålla detta ansvar:

Each individual State has the responsibility to protect its populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity. This responsibility entails the prevention of such crimes, including their incitement, through appropriate and necessary means. We accept that responsibility and will act in accordance with it. The international community should, as appropriate, encourage and help States to exercise this responsibility. (A/Res/60/1, 2005, para. 138.)

Här kan man alltså skönja en rejäl uppmjukning av begreppet. Även under paragraf 139 finns det flera exempel där begreppets ursprungliga innebörd förändrats för att passa in i dess nya kontext. Bland annat kan man tydligt se att generalsekreterarens uppmjukning av den militära delen av skyldigheten att agera i hans rapport "In Larger Freedom" nu ytterligare urholkats. Från att gå från att vara en skyldighet att agera militärt i ICISS rapport, till att bli "andra" metoder i "In Larger Freedom" försvinner nu den delen helt i WSO:

The international community [...] has the responsibility to use appropriate diplomatic, humanitarian and other peaceful means [...] to help to protect populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity. (A/Res/60/1, 2005, para. 139.)

Det enda världssamfundet åtar sig, är alltså att skydda människor från folkmord, krigsförbrytelser, etnisk rensning och kränkningar av mänskliga rättigheter genom att vidta lämpliga diplomatiska, humanitära och andra fredliga metoder. Vidare kan läsas:

In this context, we are prepared to take collective action, in a timely and decisive manner, through the Security Council in accordance with the Charter, including Chapter VII, on a case-by-case basis and in cooperation with relevant regional organizations [...] should peaceful means be inadequate and national authorities are manifestly failing to protect their populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity. (A/Res/60/1, 2005, para. 139.)

Även här kan ses att en uppmjukning skett av begreppet. Den del som behandlar det kollektiva ansvaret att skydda människor från grova kränkningar av mänskliga rättigheter har i den här skrivningen reducerats till att ansvaret överlämnas från stater till Säkerhetsrådet som sedan ska bestämma vilka, om än några, nödvändiga åtgärder ska sättas in. Här handlar det alltså om att Säkerhetsrådet ska bestämma om nödvändiga åtgärder ska sättas in från "fall till fall". Några tydliga kriterier för när Säkerhetsrådet är skyldiga att agera nämns således aldrig i överenskommelsen.

Stahn menar att dessa skrivningar endast kunde komma till och erkännas av samtliga stater genom att begreppet urholkades till att enbart handla om ett moraliskt koncept (Stahn 2007, s. 108). Enligt honom består skrivningen enbart av kompromisser utan några som helst bindande skyldigheter för medlemsstaterna.

Även Cohen problematiserar kring att det inte i någon av skrivningarna finns några bindande skyldigheter för medlemsstaterna att följa R2P (Cohen 2006, s. 101). Han pekar på att det bara på ett enda ställe, under paragraf 139, finns något konkret överenskommet och det är att Säkerhetsrådet från fall till fall ska pröva

om pågående humanitära kriser kan anses vara ett hot mot internationell fred och säkerhet och därmed falla under kapitel VII mandat.

Efter världstoppmötet kunde det skönjas en skiftning inom den politiska retoriken och dess förhållande till R2P. Från att tidigare sällan nämnts inom politiken började begreppet användas på toppnivå. Den amerikanska kongressen gjorde exempelvis år 2005 tydligt att R2P ska gälla som bedömandegrund för intervention genom att fastslå följande:

The United States government should affirm that every sovereign government has a 'responsibility to protect' its citizens [...] If a government fails to protect the lives of those living within its jurisdiction from genocide, mass killing, and massive and sustained human rights violations, it forfeits claims to immunity from intervention. (Berkman & Holt, 2006, s. 30-31)

FN:s säkerhetsråds första uttalande där R2P behandlas kom i April 2006 då de i Resolution 1674 tog till sig båda paragraferna från toppmötet i sin helhet genom att uttala sig på följande sätt:

The Security Council: "Reaffirms the provisions of paragraphs 138 and 139 of the 2005 World Summit Outcome Document regarding the responsibility to protect populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity;" (UNSC, 2006, S/Res/1674)

Första gången en tydlig koppling kan hittas mellan Säkerhetsrådet och R2P i en enskild konflikt går att finna i Resolution 1706, från augusti 2006, där Darfur-frågan behandlas. Resolutionen slår fast att:

Acting under Chapter VII of the Charter of the United Nations:
Decides that UNMIS is authorized to use all necessary means [...] without prejudice to the responsibility of the Government of the Sudan, to protect civilians under threat of physical violence, (UNSC, 2006, S/RES/1706 12. (a))

Annars menar Williams & Bellamy (2005, s. 30) att just Darfur-frågan och världssamfundets agerande i samband med den fungerar som ett bra test för hur R2P, efter dess lansering och implementering inom den internationella politiken, fungerat i praktiken. Trots att situationen i Darfur ofta har skildrats som "den mest akuta humanitära katastrofen i världen just nu" och att Säkerhetsrådet, EU och olika NGO:s har slagit fast att de anser att den Sudanesiska staten gör sig skyldiga till "large-scale crimes" mot sitt eget folk och att vissa NGOs kallat det för ett pågående folkmord tar FN fortfarande stor hänsyn till Sudans suveränitet.

Williams & Bellamy (*ibid.*, s. 30) pekar på att världssamfundet enbart valt att agera via Säkerhetsrådet där olika resolutioner mot den Sudanesiska regeringen lagts. Krav på att Janjawid-milisen ska avväpnas är det närmaste intervention världssamfundet kommit. Någon avväpning har däremot än så länge inte skett och därför menar Williams & Bellamy att framförallt väststaters agerande inte kan sägas gå hand i hand med R2P. Som de själva uttrycker det:

...evidence from Darfur suggests that Western states are not prepared to invest the requisite political resources to conduct effective humanitarian interventions and match their bold words about the responsibility to protect with concomitant actions. (Williams & Bellamy 2005, s. 41)

Enligt samma författare kan man tydligt se att skyldigheten att agera i R2P-konceptet inte fungerat i praktiken. De förklarar att det främst kan kopplas till att

ett stort problem fortfarande finns kvar att lösa innan begreppet kan sägas fungera i praktiken: striden mellan säkerhetsrådets breda makt att definiera vad som är hot mot internationell fred och säkerhet och den växande acceptansen för att agera utanför säkerhetsrådet av moraliska skäl vid humanitära kriser (*ibid.*, s. 40-41).

Sammanfattningsvis kan sägas att även om det numera finns breda överenskommelser mellan FN:s medlemsstater, NGO:s och andra aktörer att acceptera R2P verkar begreppet vara långt ifrån att nå någon slags universell acceptans i den praktiska politiken. Den fundamentala frågan som rör huruvida stater, när kriterierna för R2P är uppfyllda, är skyldiga att agera kvarstår. Även språket i samtliga dokument, från ICISS rapport 2001 till WSO och säkerhetsrådets agerande i Darfur-frågan visar att några bindande skyldigheter för stater inte existerar i praktiken.

Vi kan konstatera att R2P kommit långt som normbildare både på den officiella politiska arenan och som ett begrepp att förhålla sig till inom den pågående debatten. Vad gäller R2P:s implementering och nutida status i den praktiska politiken kvarstår däremot fortfarande mycket innan begreppets ursprungliga syfte, att skydda humanitära värden, kan sägas vara uppfyllt. Sedan begreppets lansering finns det fortfarande inget konkret exempel där militär intervention för att skydda humanitära värden kan sägas ha genomförts i enlighet med skyldigheten att skydda. Det agerande vi sett i Darfur-frågan exemplifierar detta och vi menar därför att det med stor sannolikhet kan sägas att den utveckling vi sett i Darfur skulle ha kunnat se exakt likadan ut även utan R2P-begreppet.

Det förefaller också som att de problem som R2P var tänkt att överbrygga fortfarande är de största hindren för att begreppet ska fungera i praktiken; problematiken kring beslutsprocessen i Säkerhetsrådet vad gäller militär intervention och den stora spänning som finns kvar mellan ytterligheterna mänskliga rättigheter och statssoveränitet.

5 Begreppsanalys

5.1 De olika versionerna av begreppet

I de vetenskapliga artiklar vi har läst kan vi urskilja fyra olika synsätt eller ändringsförslag på begreppet Responsibility to Protect.

1. **Originalt:** Det första är de synsätt som är mycket lika eller identiska med synsättet och förslagen som presenterades av ICISS. I denna kategori återfinns dels mer eller mindre rena referat av ICISS rapport, men även förslag på hur man kan förbättra den syn på begreppet som återfinns i slutdokumentet från FN:s toppmöte 2005.
2. **FN-versionen:** Den andra tydliga gruppen är just själva slutdokumentet och den syn på R2P som är mer eller mindre antagen av världssamfundet. Det finns lite olika tolkningar av slutdokumentet men de flesta författare verkar vara överens om att toppmötets version av R2P är en något urvattnad variant av ICISS förslag, med vagare och otydligare formuleringar på ett antal viktiga punkter.
3. **Duty to Prevent:** Grupp tre utgörs av dem som vill utvidga begreppet till att innefatta bekämpning av massförstörelsevapen och möjligen även terroristbekämpning.
4. **Moral Hazard:** Det sista tydliga ändringsförslaget kommer från dem som tillämpar nationalekonomiska teorier om ”Moral Hazard” på R2P och då ser vissa problem med begreppet som de vill åtgärda.

5.1.1 Originalt

Denna kategori delar vi in i två underkategorier, dels de som i princip bara gör ett referat av ICISS rapport och dels de som föreslår ändringar på den av FN antagna versionen av R2P och vars ändringar ligger i linje med ICISS ursprungliga förslag. Den förstnämnda är inte speciellt intressant då det ju som sagt oftast är rena referat av ICISS, vi anser dock att det är anmärkningsvärt att det återkommer i nästan alla artiklar om R2P. Eftersom det var i ICISS rapport som begreppet lanserades är den så viktig att i princip ingen som diskuterar begreppet kan göra

det utan att referera till ICISS. Det finns som sagt flera artiklar där detta återfinns, för några exempel se: Hamilton (2006), Nasu (2007) och Puley (2005).

Den mer intressanta delen av denna kategori är de som föreslår ändringar av FN:s syn på R2P genom att genomföra förändringar som är tydligt inspirerade av, eller mycket lika, de förslag som ICISS la fram sin rapport, med eller utan referenser till densamma. Det tydligaste exemplet på den här typen av förslag kommer förmodligen från Susan Breau som anser att det finns ett antal svagheter i den av FN antagna synen på R2P i relation till ICISS. Hon pekar bland annat på att toppmötet inte gjorde samma tydliga uppdelning av R2P i förebygga, reagera och återuppbygga som ICISS gjorde, det finns en viss öppning i artikel 138 för förebyggande åtgärder, men den får nog ses som ganska svag (Breau 2007, s. 438). Breau anser att det är en besvikelse och underförstått är att hon hellre hade sett att världstoppmötet gjort den uppdelning som finns hos ICISS. En annan svaghet med dokumentet från toppmötet enligt Breau är att man inte nämner kriterierna för användandet av våld, vilket var något som gavs stor vikt i ICISS rapport (men även inom FN rapporter som föregick toppmötet) (Breau 2007, s. 438). Att dessa kriterier inte är ordentligt implementerade märks enligt Breau tydligt på den långsamma och svaga reaktionen på situationen i Darfur. Vi tolkar Breau som att hon menar att om världssamfundet hade varit hårdare bunden av de tydliga kriterierna för när interventioner ska ske som återfinns i ICISS och de övriga rapporterna som föregick toppmötet hade världssamfundet reagerat tidigare och framförallt hade man gett den första styrkan i Sudan ett kraftfullare mandat för att skydda civilbefolkningen (*ibid.*, s. 453).

Breau menar att det otydliga språket i dokumentet från toppmötet, i jämförelse med de tidigare rapporterna, riskerar att leda till problem i praktiken. Att toppmötet inte uttryckligen fastställde att det finns en skyldighet att förebygga kan leda till att säkerhetsrådets ovana att vänta med att intervensera tills samhället bryter ihop lever vidare (*ibid.*, s. 463). För att verkligen ha implementerat R2P måste säkerhetsrådet enligt Breau visa att de är beredda att ge kapitel VII-mandat tidigare i processen än vad som görs idag. Detta kan leda till att stater känner att deras suveränitet är hotad, för att råda bot på det vill Breau att Säkerhetsrådet på ett tydligt sätt tar till sig de kriterier för våldsanvändning som fastställdes av ICISS och de efterföljande rapporterna (*ibid.*, s. 464).

5.1.2 FN-versionen

Den andra stora innebörden av begreppet R2P är den som den har getts av FN i toppmötets slutdokument. I de flesta artiklar vi har läst är man överens om att slutdokumentet innebär en svagare version av R2P än vad ICISS rapport innehöll. Breau, som vi återgav i det föregående avsnittet, är ett exempel på denna uppfattning. Ett annat är Holt & Berkman som pekar på att begreppet har försvagats på vägen fram till toppmötet, från att faktiskt ha inneburit en skyldighet att skydda har begreppet omvandlats till att innebära en valfrihet att skydda (Berkman & Holt 2006, s. 32). De menar att FN:s medlemsstater ger sitt stöd till handling, men de föreslår inte att det skulle vara ett krav att man ska agera. USA

var till exempel motståndare till ett utkast från toppmötet som innehåll formuleringar vilka innebar att stater var förpliktade att agera för att stoppa vissa typer av övergrepp (ibid.). Bannon lyfter också fram att slutdokumentet från toppmötet inte heller nämner något om att säkerhetsrådets permanenta medlemmar ska avstå från att använda sitt veto vid R2P situationer, även detta är en förändring från ICISS rapporten där detta uppmuntras (Bannon 2006, s. 1160).

Toppmötets artikel 139 säger att det internationella samfundet är berett att intervensera militärt genom FN och Säkerhetsrådet och i enlighet med FN-stadgan för att skydda befolkningar mot folkmord, etnisk rensning och brott mot mänskligheten. Vid en första anblick kan det tyckas att detta innebär en begränsning av begreppets omfattning, kommissionen talade ju om alternativ ifall Säkerhetsrådet inte lyckas agera, i värsta fall kunde bekymrade stater överväga unilateralt agerande. Bannon argumenterar dock för att toppmötet inte nödvändigtvis innebär en begränsning av vem som har bestämmanderätt om man ska intervensera militärt (Bannon 2006, s. 1161 ff). Hon menar att toppmötet bekräftar kommissionens syn att en stats suveränitet innebär en skyldighet att skydda och om staten inte lever upp till denna skyldighet övergår skyldigheten att skydda till det internationella samfundet och den enskilda staten är inte länge fredad från intervention. Bannon pekar sedan på att toppmötet inte uttryckligen förbjuder unilateralt agerande och även om inte FN lyckas agera för att stoppa ett folkmord är den enskilda statens suveränitet fortfarande mer eller mindre förverkad och det internationella samfundet har fortfarande en skyldighet att skydda. Bannon anser att ett misslyckande öppnar upp ett legalt tomrum som i vår mening stämmer väl överens med kommissionens diskussioner om vad som bör ske om säkerhetsrådet misslyckas med att agera. "Indeed, under the agreement, unsanctioned action may be the only means of avoiding complicity in the failure to protect." (Bannon 2006, s. 1163)

Det är dock värt att notera att Geljin Molier, i motsats till Bannon, tolkar likartade formuleringar från HLP (han refererar även till toppmötet, om än inte i samma tydliga ordalag) som att det utesluter militär intervention om den inte godkänts av Säkerhetsrådet. Det är alltså uppenbart att det finns skilda meningar om hur man ska tolka HLP och toppmötet när det gäller agerade utan säkerhetsrådets godkännande (Molier 2006, s. 50 ff).

5.1.3 Duty to Prevent

Lee Feinstein & Anne-Marie Slaughter lanserade begreppet "Duty to Prevent" (D2P) i en artikel i *Foreign Affairs*. D2P går ut på att stater suveränitet inte bara ska inskränkas när de begår övergrepp mot sina egna befolkningar, utan det skall även gälla stater som utan intern begränsning och kontroll av regeringsmakten försöker skaffa massförstörelsevapen. Om så sker så har det internationella samfundet en skyldighet att förhindra att de lyckas (Feinstein & Slaughter, 2004).

D2P är i strikt mening ett eget begrepp som kanske borde falla utanför ramen för denna studie. Feinstein & Slaughter tar dock kraftigt stöd av ICISS och argumentationen är likartad, lägg därtill termernas förvillande likhet och risken

för sammanblandning och sammankoppling av de bägge begreppen är uppenbar, vi anser därför att det är högst relevant att inkludera denna mutation av R2P i vår studie.

En av medlemmarna av ICISS, Michael Ignatieff, har gått steget längre än Feinstein & Slaughter och sagt att det internationella samfundet borde agera även för att bekämpa terrorism och återinsätta demokratiskt valda regeringar (Ignatieff, 2003).

Brunnée & Toope pekar på att D2P har stora likheter med begreppet "rouge state" som återfinns i USA:s *National Security Strategy*, och antyder därmed att begreppet mer eller mindre är en förklädd variant av densamma. Författarna ser detta synsätt som ett försök att blanda ihop mänskliga rättigheter med rena säkerhetspolitiska frågor och på så sätt skapa ett bredare utrymme för när det är rättfärdigat att använda militärt våld. Författarna är rädda för att denna sammanblandning leder till att de legala begränsningar på användandet av militärt våld suddas ut och att det därmed i princip blir omöjligt att dra en gräns för när militärt våld bör användas (Brunnée & Toope, 2004, s. 389 ff).

Vårt intryck är att detta synsätt har fått mindre utrymme de senaste åren. Detta beror med stor sannolikhet på att det lanserades som en form av rättfärdigande av kriget i Irak 2003, och i takt med att det kriget har blivit allt mindre populärt har även detta utvidgningsförslag minskat i betydelse. Vi anser dock att detta synsätt är relevant att ta med ändå, eftersom trenderna inom studiet av internationella relationer svänger snabbt. Så sent som 2004 skrev tre forskare som tidigare var knutna till ICISS en artikel med den något uppgivna titeln: "The responsibility to protect: is anyone interested in humanitarian intervention?" (MacFarlane et al, 2004) Med tanke på debatten kring Iran och dess förmodade försök att skaffa kärnvapen är det enligt oss inte omöjligt att denna syn på R2P dyker upp igen.

5.1.4 Moral Hazard

Moral hazard är ett begrepp från nationalekonomin som enkelt uttryckt innebär att om man är skyddad från en viss risk genom exempelvis en försäkring blir man mindre försiktig och därmed ökar paradoxalt nog sannolikheten för det oönskade utfallet (Kuperman 2008 s. 50). Kuperman tar denna teori och applicerar den på R2P. Ett av hans grundantaganden är att folkmord och liknande storskaliga övergrepp ofta är en regerings oproportionella svar på ett uppror mot densamma genomfört av en svagare grupp i samhället. Kuperman menar att R2P fungerar som en form av försäkring för dessa rebellgrupper, om regeringen slår tillbaka för hårt vet de att de kan förvänta sig stöd av det internationella samfundet, vilket gör dem mer benägna att starta uppror. I värsta fall kan det till och med leda till att vissa grupper attackerar regeringen i syfte att provocera fram en hämndaktion mot civilbefolkningen, vilket i sin tur utlöser en internationell intervention (Kuperman 2008, s. 50ff). R2P kan alltså enligt Kuperman leda till ett större mänskligt lidande genom att det leder till fler interna konflikter än tidigare.

Kuperman har fyra förslag för att komma tillrätta med detta problem (Kuperman 2008, s. 73 ff):

1. För det första vill han att det internationella samfundet ska avstå från att inter文enera om en regerings svar på ett uppror inte är mycket oproportionerliga, istället ska världssamfundet bara tillhandahålla det nödvändigaste till civilbefolkningen. Vid storskaliga massakrer av civilbefolkning ska man fortfarande ingripa, men inte vid lågt antal civila dödsfall som ofta blir resultatet av regeringars försök att slå ner uppror. Som exempel ger Kuperman Kosovo där han menar att NATO kunde ha avstått från att inter文enera eftersom det bara var ett par hundra dödsfall, och då främst upprorsmän och deras sympatisörer.
2. Kupermans andra förslag är han vill att det ska skapas finansiella incitament för att få stater att eliminera diskriminering och på så sätt komma tillrätta med de grundläggande konfliktorsakerna. Detta förslag ligger till viss del i linje med ICISS förslag. I vissa fall förordar Kuperman även att diktatorer ska kunna köpas ut.
3. Vidare ger Kuperman även rådet att världssamfundet ska avstå från att försöka tvinga regeringar att ge upp makten med hjälp av sanktioner om man inte är beredd att genomföra en kraftfull militär intervention för att stoppa negativa utfall, såsom massiva hämndaktioner mot motståndare.
4. Avslutningsvis föreslår Kuperman att världssamfundet i händelse av övergrepp mot civilbefolkningen ska etablera säkra flyktingläger utanför konfliktområdet.

5.2 Motsägelser inom de olika versionerna

5.2.1 Originallet

Vi anser att ICISS rapport i stora drag är heltäckande och vi ser den som den mest logiskt konsistenta av de olika kategorierna, de problem vi kan se ligger snarare på den praktiska nivån och vi kommer att återkomma till dem senare.

5.2.2 FN-versionen

Det är i våra ögon motsägelsefullt att FN:s medlemsstater har sagt att det finns en skyldighet att skydda men de har inte ställt upp några bindande kriterier för när denna skyldighet inträder. Antingen finns det en skyldighet eller så finns det inte en skyldighet.

5.2.3 Duty to Prevent

Precis som med originalversionen av begreppet kan vi inte hitta några direkta teoretiska motsägelser inom D2P argumentationen. Det vi möjligen skulle kunna anföra är att grundsyftet med R2P är att skydda befolkningar från sina egna regeringar. D2P syftar däremot i större utsträckning till att skydda olika stater från varandra vilket det redan finns en rad mekanismer för, det är därför ur ett rent teoretiskt perspektiv svårt att se varför de som lanserade begreppet tvunget vill koppla ihop D2P med R2P.

5.2.4 Moral hazard

Den största bristen vi kan se med Kupermans argumentation är att han inte i tillräckligt stor utsträckning behandlar den moral hazard som statsuveräniteten i vår mening innebär. Statsuveräniteten fungerar som en försäkring för regeringen mot internationell inblandning, vilket gör att regeringen kan bete sig hur som helst utan att riskera några konsekvenser. För att argumentera som en ekonom är det i vår mening fullt möjligt att R2P gör så att moral hazard för regeringar minskar mer än vad moral hazard ökar för rebellgrupper och att man på så sätt gör en nettovinst i människoliv.

I avsaknad av en säker information om hur förhållandet ser ut anser vi att världssamfundet bör prioritera att hjälpa människor som lider idag framför att förhindra lidande som teoretiskt sett skulle kunna uppstå i framtiden. Det är intressanta tankar som presenteras, men vi är av den bestämda uppfattningen att Kupermans studie inte är tillräckligt omfattande för att ligga till grund för de rekommendationer han gör, med tanke på vad konsekvenserna skulle kunna bli om hans förslag antogs är det minst sagt oansvarigt.

5.3 Problem med de olika versionerna i praktiken

5.3.1 Originalalet

I ICISS rapport finns det framförallt ett större problemområde som vi kan identifiera: avsaknaden av tydliga kriterier. Vi menar att det finns problem inbyggda i vissa av de förklaringsmodeller som rapportförfattarna använder som kriterier, eller snarare brist på kriterier, för att peka ut när militära interventioner är berättigade. Vi tänker konkret på problematiken som kan kopplas till det laddade begreppet "etnisk rensning" och hur många liv som måste gå förlorade innan det kan sägas vara ett fall av "large scale loss of life". I skrivningen står det också att det ska pågå en etnisk rensning i "stor skala", vilket även det kan skapa osäkerhet och ytterligare försvåra när klarhet ska skapas inför en militär

intervention. Bara det faktum att ICISS själva sätter situationstecken runt etnisk rensning visar att de förmodligen också själva är medveten om att det är ett laddat begrepp och väljer därför att signalera det.

De är själva inne på att det kan vara svårt att erhålla säker information om att ovanstående kriterier uppfylls, men menar vidare att en kombination av FN-organ, NGOs och särskilda undersökningsdelegationer utsända av Säkerhetsrådet eller Generalsekreteraren kan lösa detta. Vi menar att dessa skrivningar är för vagt formulerade och riskerar att i värsta fall skapa problem.

Problemen kan skapas, då världssamfundet fortfarande är kvar på diskussionsstadiet under pågående humanitära katastrofer; debatterandes sinsemellan om det som pågår är etnisk rensning eller inte. Detta gör att begreppets syfte i sig, att skydda humanitära värden, riskerar att bli en motsättning i sig.

Vi ser även en potentiell fara för att särintressen av strategiska intressen kan kidnappa R2P för att tjäna sina egna syften. Här tänker vi främst på den skrivning som öppnar upp för förebyggande militära interventioner. Även här är det bristen på tydliga kriterier som riskerar att leda till detta. Vi tänker oss ett scenario där stater kan peka ut andra stater som de anser förbereda ”etnisk rensning” eller ett ”folkmord”, för att legitimera en förebyggande militär aktion av helt andra skäl än rent humanitära.

5.3.2 FN-versionen

Att det saknas tydliga kriterier för vad som utgör R2P-begreppet skapar stora problem. Godtycklighet och diskussion inom världssamfundet verkar därför vara mer verklighet än några militära interventioner som faller under skyldigheten att skydda. Den skrivning som i ”In Larger Freedom” säger att säkerhetsrådet bara behöver godkänna intervention om de anser det vara ”nödvändigt” är exempel på det. Även den del i WSO som behandlar att Säkerhetsrådet endast behöver agera från fall till fall öppnar upp för godtycke. Samtliga skrivningar stödjer förvisso att rådet ska agera, men visar inte tydligt vid vilka humanitära kriser som det internationella samfundet ska agera, eller hur ett sådant agerande bör se ut.

5.3.3 Duty to Prevent

Ett av de största hoten mot R2P är att det kopplas samman med interventioner av andra skäl och en sådan här utvidgning skulle utan tvekan koppla samman R2P med invasionen av Irak 2003. Den invasionen är för många ett skräckexempel på vad som kan hända när statsuveräniteten inte respekteras, därför vore det förödande för R2P om dessa två kopplades samman ännu tydligare. Att göra interventioner än mer kontroversiella är verkligen det sista som behövs om man vill uppnå att utsatta människor ska kunna lita på att bli skyddade av det internationella samfundet. Det är för oss svårt att se D2P som något annat än ett

cyniskt sätt att, utan hänsyn för vilka konsekvenser det kan få, utnyttja det relativa stora stöd som finns för R2P.

5.3.4 Moral hazard

Det största praktiska problemet som vi kan se med Kupermans förslag är att det är omöjligt att på förhand veta om en regerings svar på ett uppror blir oproportionerligt eller inte. Det internationella samfundet måste därmed alltid vänta och se innan det kan agera, vilken oundvikligen kommer leda till att de är dömda till att alltid reagera för sent.

Vi befarar även att Kupermans förslag kommer att vara till skada eftersom de bara ytterligare spär på otydligheterna kring när intervention ska ske. Hur ska man till exempel fastställa var gränsen går mellan proportionerliga och oproportionerliga åtgärder? Risken är att detta leder till att interventioner som även Kuperman skulle godkänna inte kommer till stånd.

Kupermans tanke om flyktingläger utanför konfliktområdet riskerar att påskynda en pågående etnisk rensning och förmodligen kommer ett flyktingläger utanför konfliktområdet tämligen omedelbart dra till sig problem och på så sätt utöka konflikten. Det finns alltså enligt oss en risk för att förslagen motverkar sina syften på mer än ett sätt.

5.4 Den bästa versionen av begreppet

Vi anser att den bästa versionen av begreppet är den som ursprungligen presenterades av ICISS, den är mest konsekvent och genomarbetad, vilket kanske inte är så konstigt då den inte varit utsatt för politiska kompromisser i samma omfattning som FN-versionen. Ju närmare man kan komma ursprungsversionen desto bättre, framförallt när det gäller kriterierna för när världssamfundet bör intervensera samt bestämmanderätten för dessa interventioner.

Duty to prevent täcks enligt oss i tillräckligt stor utsträckning in av icke-spridningsavtal och rätten till självförsvar, som bägge redan existerar inom FN-systemet. Moral hazard är sin tur intressant men ofärdigt, och vi är tveksamma till att man någonsin kommer att nå så säker kunskap att man bör implementera den självrisk i människoliv som Kuperman föreslår.

Det vi möjligen skulle vilja lägga till ICISS-versionen är en kvantifiering av vad som definitivt innebär ”large scale loss of life”. Vad vi tänker oss är en formulering i stil med: ”Vid x antal döda/tidsenhet finns det en absolut skyldighet att intervensera, denna gräns kan aldrig åberopas som ett skäl till att inte agera.” Vad vill uppnå med detta är att det ska finnas en gräns vid vilken en intervention ska komma till stånd, vi vill dock inte att det ska leda till att världssamfundet väntar med att agera tills denna gräns är uppnådd.

Vi ser även ett problem med att ICISS inte tar tag i problematiken kopplad till om vissa stater varken släpper in FN eller NGOs och det därmed är i princip

omöjligt att veta hur den humanitära situationen ser ut i landet. För att komma tillrätta med detta kan vi tänka oss att begreppet utökas så att det även innefattar en möjlighet för Säkerhetsrådet att godkänna mycket begränsade militära interventioner med rent informationsinhämtningssyfte.

6 Avslutning/slutsatser

På den akademiska nivån verkar det råda en ganska stor enighet om vad begreppet R2P numera innebär, i den praktiska politiken finns spänningen mellan intervention och statssoveränitet dock i allra högsta grad kvar, vilket har gjort att begreppet inte kan sägas vara implementerat i praktiken. Den stora frågan inom den akademiska världen rörande R2P är följaktligen hur man ska gå från teori till praktik och lyckas implementera begreppet. Den naturliga uppföljningen på denna uppsats vore en forskningsöversikt över alla råd och förslag kring hur begreppet bör implementeras och hur den nödvändiga politiska viljan ska mobiliseras.

7 Referenser

- African Union, 2002. "The Constitutive Act". http://www.africa-union.org/About_AU/AbConstitutive_Act.htm#Article4. 20 maj 2008.
- Bannon, Alicia L., 2006. "The Responsibility To Protect: The U.N. World Summit and the Question of Unilateralism", *The Yale Law Journal* vol. 115, nr 5, s. 1157-1165.
- Barnett, Michael – Finnemore, Martha, 2004. *Rules for the World. International Organizations in Global Politics*. Ithaca and London: Cornell University Press.
- Berkman, Tobias C. & Victoria K. Holt, 2006. *The Impossible Mandate? Military Preparedness, the Responsibility to Protect and Modern Peace Operations*. Washington DC, Henry L. Stimson Center. http://www.stimson.org/fopo/pdf/Complete_Document-TheImpossible_Mandate-Holt_Berkman.pdf. 20 maj 2008.
- Breau, Susan C., 2006. "The Impact of the Responsibility to Protect on Peacekeeping", *Journal of Conflict and Security Law* vol. 11, nr 3, s. 429-464.
- Brunnée, Jutta & Stephan J. Toope, "Slouching Towards New "Just" Wars: International Law and the Use of Force After September 11th", *Netherlands International Law Review* vol. 51 nr. 3, s. 363-392.
- Esaiasson, Peter, et al, 2007. *Metodpraktikan: Konsten att studera samhäll, individ och marknad*. Stockholm: Norstedts juridik. (3:e uppl.)
- Feinstein, Lee & Anne-Marie Slaughter, 2004 "A Duty to Prevent", *Foreign Affairs* vol. 83, nr. 1, s. 136-150.
- Hamilton, Rebecca J., 2006. "The Responsibility to Protect: From Document to Doctrine—But what of Implementation?", *Harvard Human Rights Journal* vol. 19, spring. <http://www.law.harvard.edu/students/orgs/hrj/iss19/hamilton.shtml>. 20 maj 2008.
- Ignatieff, Michael, 2003. "Why Are We In Iraq?; (And Liberia? And Afghanistan?)". <http://query.nytimes.com/gst/fullpage.html?res=9805EED61538F934A3575AC0A9659C8B63&scp=2&sq=why+are+we+in+iraq&st=nyt>. 16 maj 2008.
- ICISS, 2001. *The Responsibility to Protect: Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty*. Ottawa, International Development Research Council.
- Kuperman, Alan J., 2008. "The Moral Hazard of Humanitarian Intervention: Lessons from the Balkans", *International Studies Quarterly* vol. 52, nr. 1, s. 49-80.
- MacFarlane; Neil S.; Carolin J. Thielking & Thomas G. Weiss, 2004. "The responsibility to protect: is anyone interested in humanitarian intervention?", *Third World Quarterly - Journal of Emerging Areas* vol. 25, nr. 5, s. 977-992.

- Molier, Gelijn, 2006. "Humanitarian Intervention and The Responsibility to Protect After 9/11", *Netherlands International Law Review* vol. 53, nr. 1, s. 37-62.
- Nasu, Hitoshi 2007. "The Responsibility to React? Lessons from the Security Council's Response to the Southern Lebanon Crisis of 2006", *International Peacekeeping* vol. 14 nr 3, s. 339-352.
- Pace, William R. - Deller, Nicole, 2005. "Preventing Future Genocides: an International Responsibility to Protect", *World Order*, vol. 36, no. 4, s. 15-32.
- Poku, Nana K. – Renwick, Neil. - Porto, Joao, Gomes, 2007. "Human Security and Development in Africa", *International Affairs* vol. 83, nr. 6, s. 1155-1170.
- Puley, Greg, 2005. "The Responsibility to Protect: East, West, and Southern African Perspectives on Preventing and Responding to Humanitarian Crises". <http://www.ploughshares.ca/libraries/WorkingPapers/wp055.pdf>. 20 maj 2008.
- Stahn, Carsten, 2007. "Notes and Comments Responsibility to Protect: Political Rhetoric or Emerging Legal Norm?", *American Journal of International Law* vol. 101, nr. 1, s. 99-120.
- United Nations, 2004. "A more secure world: Our shared responsibility Report of the High-level Panel on Threats, Challenges and Change". <http://www.un.org/secureworld/report2.pdf>. 20 maj 2008.
- UN General Assembly, 2005. "In Larger Freedom: Toward Development, Security and Human Rights for All, Report of the Secretary-General". <http://www.un.org/largerfreedom/>. 20 maj 2008.
- UN General Assembly, 2005. "World Summit Outcome". <http://www.un.org/ga/president/62/issues/resolutions/a-res-60-1.pdf>. 20 maj 2008.
- United Nations Security Council, 2006. "S/Res/1674". <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N06/331/99/PDF/N0633199.pdf?OpenElement>. 20 maj 2008.
- United Nations Security Council, 2006. "S/RES/1706". <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N06/484/64/PDF/N0648464.pdf?OpenElement>. 20 maj 2008.
- Williams, Paul D. – Bellamy, Alex J, 2005. "The Responsibility To Protect and the Crisis in Darfur", *Security Dialogue*, vol. 36, no. 1, s. 27-47.
- Williams, Paul D., 2007. "From non-intervention to non-indifference: the origins and development of the African Union's security culture", *African Affairs*, vol. 106, no. 423, s. 253-279.