

Afrikanska unionens interventionsnormer

En studie av den militära interventionen i Darfur

Abstract

I denna studie knyter vi den samtida interventionsteorin till den Afrikanska unionens intervention år 2004-2007 i den sudanesiska darfurregionen. Sedan kalla kriget har den allmänna interventionsteorin förändrats till förmån för en positivare inställning till militära interventioner i inomstatliga konflikter. I Afrika har detta visat sig genom transformation av Afrikanska enhetsorganisationen till den Afrikanska unionen, där den senare rört sig ifrån icke-inblandningsprincipen. I darfurkonflikten, där 300 000 människor dött till följd av häftiga strider och etnisk rensning, har AU:s förmåga att avvärja massmord av civila ställts på prov. I denna fallstudie utreder vi vilka normer som AU intervenerade efter i regionen. Vi framställer i vår analys bristerna i den fredsbevarande operationen och fastställer varför den inte utgjorde en adekvat humanitär intervention solidarisk med Darfurs befolkning. Härigenom visar vi att normen för statens suveränitet, det vill säga suveränitetsprincipen, dominerade över en solidarisk norm om hänsynstagande till medlemsstatens befolkning.

Nyckelord: interventionsteori, Afrikanska unionen, Darfurkonflikten, suveränitetsprincipen

Innehållsförteckning

1 Inledning.....	1
1.1 Syfte och Frågeställning.....	2
1.2 Metod.....	2
1.3 Material.....	3
1.4 Avgränsning.....	4
1.5 Disposition.....	4
2 Teori.....	6
2.1 Interventionsteori.....	6
2.1.1 Humanitära interventioner; från suveränitet till solidaritet.....	7
2.2 Normativ interventionsteori.....	8
3 Afrikanska unionen i Darfur.....	11
3.1 Den Afrikanska unionen som organisation.....	11
3.1.1 Regional säkerhetspolitik i Afrika; från OAU till AU.....	12
3.2 Bakgrunden till Darfurkonflikten.....	13
3.3 AU:s intervention i Darfur.....	15
3.3.1 Operationens politiska mandat och militära resurser	16
3.3.2 Från DPA-avtalet fram till idag.....	17
4 Interventionsutveckling ur ett afrikanskt perspektiv.....	19
4.1 Problematiken kring bristande militära resurser.....	20
4.2 Humanitära/fredsstödjande operationer; Darfurinterventionens definitionsproblematik.....	21
4.3 Olika interventionsaktörer; ett dilemma rörande ansvarstagande.....	22
5 Slutsats.....	24
6 Referenser.....	26

Förkortningar

AMIS	African Mission in Sudan
AU	Afrikanska unionen (African Union)
CIVPOL	Civilian Police
DPA	Darfur Peace Agreement
FN	Förenade nationerna
ICG	Internationell Crisis Group
IRW	Intervention, Reconstruction, Withdrawal operations
JEM	Justice and Equality Movement
OAU	Afrikanska enhetsorganisationen (Organisation of African Unity)
PSC	Peace and Security Council
SLM/A	Sudan Liberation Movement/Army
SPLM/A	Sudan People Liberation Movement/Army
UNAMID	African Union/United Nations Hybrid Operation in Darfur

1 Inledning

Konflikten i den sudanesiska darfurregionen har i dagsläget skördat cirka 300 000 människoliv (Reutersartikel, 2009). Konflikten har präglats av systematiska attacker mot regionens civilbefolkning vilka mördats, våldtagits och blivit drivna på flykt från sina hem. Attackerna har därtill utförts av regeringsstödda milistrupper men även av Sudans armé (Udombana, 2005:1154). Ett exempel i raden på totalitära regimer som skövlar sin egen befolkning. Detta har väckt frågan om behovet av humanitära interventioner och den teoretiska interventionsdebatten har förändrats i en positiv riktning till dessa.

Militära interventioner i allmänhet är både ett problematiskt och kontroversiellt inslag i internationella relationer. De har länge ansetts inkräktande på staters suveränitet, men på senare dagar har fokus allt mer hamnat på ansvarstagande gentemot förtryckta befolkningar (Hehir, 1998:30). Interventioner får ofta en något paradoxal roll – de blir ett krig mot kriget – ett nödvändigt ont i en värld fylld av konflikter.

På den afrikanska kontinenten har de senaste decennierna flera våldsamma konflikter utspelat sig. För femton år sedan kunde världen bevittna folkmordet på 800 000 människor i Rwanda (Barnett, Finnemore, 2004:121). Trots den extrema situationen där har vi sett ytterligare ett massmord äga rum i darfurregionen. Att attackerna har varit systematiskt riktade mot etniska grupper i civilbefolkningen har ändå inte inneburit att konflikten klassats som folkmord av världssamfundet (Mulja, 2008:31f).

Mycket har hänt i fråga om internationell säkerhetspolitik sedan kalla krigets slut. I Afrika, som upplevde ett ökat antal konflikter under 1990-talet (Daleke, 2005:4), har detta avspeglats genom att den Afrikanska enhetsorganisationen (OAU) 2002 ersattes av den Afrikanska unionen (AU), en afrikansk motsvarighet till den Europeiska unionen (ibid:6,9). Förändringen innebar en öppning för interventionsdebatten som länge knappt existerat på kontinenten. Då AU 2004 intervenerade i Darfur genom den militära operationen Afrikan Mission in Sudan (AMIS) (ICG-Rapport 1, 2005:3) var det svårt att utse hur denna skulle utvecklas.

Att en intervention trots allt skedde är som vi ser det dock ett positivt faktum i detta sammanhang ur ett afrikanskt perspektiv. Interventioner var länge nästan tabubelagt på kontinenten, medan idag har detta förändrats. Inom den allmänna interventionsteorin har man kunnat se ett liknande mönster som tyder på att samtida interventioner inte låter sig begränsas av suveränitetsprincipen i samma utsträckning längre (Harff, 1997:61) Vi har i denna uppsats undersökt i vilken utsträckning Afrika genom AU följer denna riktning till förmån för en mer solidarisk inställning till de afrikanska befolkningarna. Denna studie syftar till att utreda vilken av dessa två normer, suveränitet eller solidaritet, som dominerade AU:s intervention i Darfur.

1.1 Syfte och Frågeställning

Med detta arbete syftar vi till att utreda hur normen ser ut i fråga om militära interventioner inom AU. Genom att fördjupa oss i organisationens intervention i Darfurregionen i västra Sudan vill vi exemplifiera hur organisationen utför interventioner i praktiken. För att erhålla en djupare förståelse för hur interventionsnormen förändrats i Afrika kommer vi dessutom att dra paralleller till förändringen från OAU till AU gällande den regionala säkerhetspolitiken. Detta för att försöka framställa i vilken utsträckning den allmänna interventionsdebatten har transformerats i Afrika efter kalla kriget genom att gå ifrån en strikt statsmoralistisk suveränitetsprincip till förmån för en mer solidarisk inställning till utsatta folk i andra nationer. Vi är medvetna om att vårt enskilda fall inte kan dra några generella slutsatser, men vår ambition är att denna studie ska kunna vara ett bidrag till interventionsteorins utveckling ur en Afrikansk synvinkel. Vår frågeställning är följande;

- Efter vilka normer intervenerade Afrikanska unionen i Darfur?

1.2 Metod

I vårt arbete har vi utgått från teorier om interventioner för att kunna se hur den allmänna teoriutvecklingen sett ut på ämnet. Vidare har vi även försökt att redan i teoridelen knyta an dessa till Afrika för att få en djupare förståelse för det vi vill utreda. Vi kommer därefter att undersöka hur AU intervenerade i Darfur 2004-2007. Här ska vi söka fastställa vilket politiskt mandat respektive vilka ambitioner man intervenerade utefter samt hur detta tog sig uttryck i praktiken. I vårt analytiska avsnitt (avsnitt 4) ska vi slutligen söka sammanlänka detta resultat med den samtida interventionsteorin. Här ska vi försöka applicera den inom teorin allmänt vedertagna iakttagelsen att den militära interventionsnormen går ifrån suveränitetsprincipen till förmån för en mer solidarisk norm på AMIS. Härigenom önskar vi kunna besvara vår frågeställning, det vill säga efter vilka normer som AU intervenerade i Darfur.

I fråga om definitionen av ordet norm har vi utgått från den socialkonstruktivistiska forskaren Alison Brysk. Hon menar att normer är vitt spridda sociala värderingar som reglerar hur man agerar: de konstruerar sociala fakta. Hon exemplifierar detta med en för världssamfundet betydelsefull norm vilken reglerar internationella relationer; nämligen suveränitetsprincipen. Legitima

auktoriteter inom en stats territorium måste respekteras av andra stater, menar Brysk. Vidare betonar hon att normer har förmågan att styra handlande i konfliktsituationer. De utgör riktlinjer för beslutsfattande samt erbjuder legitima rättigheter och förpliktelser även om det inte finns någon försäkring för att de efterlevs (Brysk, 2005:21f).

Vi har valt att göra en fallstudie av AU:s intervention i Darfur år 2004-2007 för att se hur interventionsteorierna samt AU:s stadgar och normer överensstämmer med det som skett i Darfur. När det handlar om vår fallstudie-design vill vi börja med att poängtera att vår fallstudie sträcker sig över en tidsperiod på flera år vilket ger oss en viss möjlighet till jämförelse då vi rör oss med flera analysenheter; samma område under olika tidsperioder (Esaiasson et al, 2007:121). Detta menar vi stärker vår fallstudie. Även om en fallstudie kan anses smal ifråga om generaliseringar, menar vi att vår fallstudie är motiverad då den kan bidra som en byggsten i den allmänna forskningen om militära interventioner. Vår förhoppning är att den ska utgöra en i ett led av liknande fallstudier, vilka sammantaget skulle kunna utgöra ett material för generalisering av samtida interventioner i Afrika. Vi är dock medvetna om att kvantitativa forskare ofta ställer sig kritiska till generaliseringar utifrån ett mindre antal sammantagna fallstudier (ibid:180).

Fallstudieforskare argumenterar dessutom för att man utifrån fallstudier kan göra analytiska generaliseringar till en teori för att därigenom finna allmängiltiga aspekter som kan appliceras på närliggande fall. Också denna typ av analytisk generalisering kritiserar av kvantitativa forskare (Esaiasson et al, 2007:121). Vi menar dock att denna studie kan nyttjas i teoribekräftande syfte.

1.3 Material

För att utreda hur AU:s intervention gått till har vi använt oss av bland annat International Crisis Groups (ICG) rapporter om händelseförloppet i Darfur. ICG beskriver sig själv som en erkänd internationell obunden vetenskaplig rapportör. De syftar till att analysera våldsamma konflikter i världen samt rekommendera hur stater och internationella organ ska förhålla sig till dessa (www.crisisgroup.org). Ytterligare material som används till fallstudien är diverse rapporter från Förenade nationerna (FN) som rör konfliktens uppkomst och utveckling samt dagens situation i Darfur. En problematik rörande källor är att dess författare kan vara partiska (Esaiasson et al, 2007:319). Vi är medvetna om att det kan finnas en svaghet i att nyttja FN:s egna källor i konflikten, då konflikten faller under deras eget ansvarsområde i vilken de sedan 2008 själva opererar. Å andra sidan finner vi FN som tämligen tillförlitlig på grund av organisationens erkända ställning på den internationella arenan av nationer världen över. ICG besitter möjligen inte samma auktoritet som FN, men organisationens uttalade obundenhet talar för dess trovärdighet.

I övrigt har vi använt oss av diverse statsvetenskaplig litteratur från erkända forskare, vilken vi håller för tillförlitlig. Vi har försökt belysa interventionsteorin

på ett generellt plan genom att lyfta fram olika forskares tolkning av denna. Genom ett rikt urval av källor tror vi oss här ha minimerat risken för ett vinklat resultat utan anser oss istället erbjuda en bred framställning. Detta trots en begränsad tillgång av primärkällor, vilka till följd av arbetets natur tedde sig svåra att erhålla.

1.4 Avgränsning

Empiriskt har vi i vår fallstudie av Darfurkonflikten avgränsat oss till konfliktens uppkomst samt AU-interventionen AMIS (African Mission in Sudan) år 2004-2007 . Vidare har vi gjort en kortare redogörelse för transformationen av AMIS till den FN-ledda UNAMID (African Union/United Nations Hybrid Operation in Darfur) samt för dagens situation i regionen. Vår analys kommer dock huvudsakligen att avgränsas till AMIS och dess agerande i Darfur under tiden för operationen, inte till UNAMID. Bakgrundsfakta samt uppdatering om konfliktens dagsläge anser vi nödvändigt för att kunna förstå helhetsresonemanget i denna uppsats.

Teoretisk har vi valt att helt avgränsat oss till interventionsteori, inom vilken vi lyft fram både den generella diskussionen samt även den normativa. Den generella diskussionen syftar till att ge en bakgrund och förståelse för diskursen, och den normativa teorin anser vi kan bidra med en viktig förklaring till utvecklingen inom interventionsteori efter kalla kriget. Vi vill betona att normativ teori inte ska förväxlas med normer, men anser att just denna del inom interventionsteorin haft stor inverkan på diskursen under senare år och därför är relevant att beröra.

1.5 Disposition

Vi har i den inledande delen redogjort för syfte och frågeställning med vårt arbete. Därefter har vi redovisat hur vi ska gå tillväga metodologiskt för att besvara vår frågeställning, följt av ett avsnitt om vilket material som används för arbetet. I dessa avsnitt har vi även kritiskt granskat metod och källor. Avslutningsvis har vi beskrivit hur vi valt att avgränsa vårt arbete såväl empiriskt som teoretiskt.

I kapitel två sammanfattar vi den samtida interventionsteorin och redogör för dess transformation från kalla krigets dagar genom 90-talet fram till idag. Här definieras också nyckelord centrala för arbetet. Slutligen lyfts normativa teoretiska perspektiv på militära interventioner fram för att senare kunna ge förståelse och ett ökat djup i den analytiska delen av arbetet.

Kapitel tre utgör arbetets empiriska bas. Inledningsvis ges här en kortfattad sammanfattning av organisationen AU:s verksamhet och struktur, där fokus ligger på den regionala säkerhetspolitiken. Dessutom ger vi här en kortare beskrivning av transformeringen från OAU till AU och söker förklara inriktningen på en bredare politisk säkerhetsagenda. Därpå följer en redogörelse för uppkomsten och naturen av Darfurkonflikten samt för AU:s intervention i regionen.

Analysen tar sin form i kapitel fyra. Här söker vi urskilja hur AU:s intervention i Darfur förhållit sig till normerna om suveränitet respektive solidaritet. Genom att ställa detta till hur operationen utfördes samt till konfliktens art ska vi här sammanställa teori och empiri för att i avslutningskapitel fem genom vår slutsats kunna besvara frågeställningen.

2 Teori

I denna teoretiska del kommer vi att först definiera vad vi menar med interventioner med grund i gällande teorier. Efter detta klargörande vill vi lyfta fram brytpunkten som skedde inom interventionsteori vid det kalla krigets slut. Här kommer vi lite mer genomgående redogöra för hur teorin utvecklats efter dess slut, samt kortfattat även beskriva hur den såg ut under det kalla kriget. Vi kommer att definiera vilka typer av interventioner denna uppsats fokuserat på och tydligt presentera den som betonar solidaritet framför suveränitet - nämligen den humanitära interventionen. Avslutningsvis kommer vi att redogöra för den normativa interventionsteorin.

2.1 Interventionsteori

Med begreppet intervention menar Amer i boken *International Interventions* att de kan handla om huvudsakligen två typer av interventioner, intervention inrikes alternativt utrikes ifrån. Utrikesinterventioner innebär en intervention av utländsk tredje part i ett land (Amer, 1997:18). Vi syftar till utrikes interventioner i denna uppsats.

Inom interventionsteori kan man från ett perspektiv se två tydliga skolor, behaviorialister och traditionalister. Dessa skiljer sig åt genom på vilket sätt de studerar och intresserar sig för interventioner. Behavioralisterna är intresserade av beteendet som de menar identifierar interventionen, och är på detta sätt mer empiriska. Traditionalister ser istället på interventioner i ett bredare perspektiv för att kunna se hur de förändras och förstå grunden till dem. Detta teoretiska angreppssätt går i en mer normativ riktning (Amer, 1997:20-22). Vi anser oss ha en mer traditionalistisk utgångspunkt i förhållandet till interventionsteorin i denna uppsats. Både traditionalister och behaviorialister syftar på militära interventioner ifråga om interventioner. Detta är vanligt inom interventionsteori, men det finns undantag (Amer, 1997:22-23). Dessa kommer vi dock inte gå in på här då även vi ifråga om vår definition av utrikesinterventioner avser militära interventioner.

Peter Wallensteen från freds- och konflikt institutionen i Uppsala menar att interventionsteori förändrats mycket efter kalla kriget. Från att oftast ha handlat om militära interventioner (av olika intresseanledningar) av tredje part i inbördeskrig, har interventioner efter kalla kriget fått en ny bredare innebörd. Interventioner har nu förändrats genom att nya typer, ämnen och aktörer utvecklats och blivit en del av detta begrepp (Wallensteen, 1997:5). I detta teorikapital kommer alla tre av dessa kategorier behandlas i ovan skriven ordning.

Inom interventionsteorin när det kommer till både den lagliga diskursen men också den moraliska har man börjat se ett mönster som går mot en större acceptans av interventioner och en minskad respekt för staters suveränitet (Harff, 1997:61).

Ifråga om nya *typer* av interventioner är Ramsbotham et al inne på en liknande teoretisk linje vilken vi kommer att utgå ifrån här. Författarna beskriver fem olika typer av interventioner som ingår under så kallade IRW- operationer (Intervention, Reconstruction, Withdrawal-operations); självständighet, demokrati, fredsstödjande, humanitära, samt försvar/regim skifte (Ramsbotham et al, 2005:188-189). Händelseförloppet som övergriper hela konfliktprocessen beskriver de bland annat som en timglasmodell med en cyklisk gång; från fredsbyggande till fredsskapande till fredsbevarande och slutligen krigsbegränsande, och sedan tillbaka till fredsbevarande till fredsskapande för att till sist återkomma till fredsbyggande (Ramsbotham et al, 2005:12). Ramsbotham et al lyfter ifråga om fredsbevarande operationer fram två av de fem interventionstyperna; fredsstödjande- och humanitära interventioner (Ramsbotham et al, 2005:142-143, 148). Fredsstödjande interventioner beskriver de som en insats i en konflikt efter det att en uppgörelse skett mellan de stridande parterna. Humanitära interventioner, å andra sidan, beskriver de som en intervention i en rådande konflikt (ibid:188).

Vi kommer därför att definiera humanitära interventioner som direkt krigsbegränsande medan de fredsstödjande interventionerna enligt vår definition inte behöver ha en sådan ambition utan snarare ett fredsbevarande syfte. Dessa två typer är de vi huvudsakligen fokuserat på i vår uppsats och vi anser att de ibland till viss del går in i varandra. Vi har valt att kort beröra just humanitära interventioner i en egen del, då denna interventionstyp enligt Wallensteen skapat en helt ny norm inom interventionsteori efter kalla krigets slut (Wallensteen, 1997:7).

2.1.1 Humanitära interventioner; från suveränitet till solidaritet

En utvecklad definition av humanitära interventioner lånar vi från boken *Humanitarian Intervention and International Relations* där begreppet beskrivs på följande sätt:

[...] humanitarian intervention consists of coercive (military) interference in the internal affairs of a state with the purpose of addressing massive human rights violations or relieving widespread human suffering. (Mayall, 2004:121)

Som vi nämnt ovan anser Wallensteen att denna typ av intervention alltså skapat en slags ny norm inom ämnet, och vi tolkar honom som att det är detta han syftar till när han pratar om både *nya ämnen* och *nya typer* av interventioner. Han menar att den *nya typen av humanitära interventioner* som utvecklats efter kalla kriget har gett utrymme till en debatt om *nya ämnen* som *rättfärdigade interventioner* (Wallensteen, 1997:5,7). Detta menar vi ytterligare stödjer att interventionsteorier

gått från att kretsa kring suveränitetsproblematiken till att nu istället ställa denna mot solidaritetsprincipen i större utsträckning än tidigare.

Ifråga om Afrika har interventionsdebatten under kalla kriget handlat mycket om suveränitet framför solidaritet. Under kalla kriget var bland annat en stor anledning till bildandet av OAU (AU:s föregångare) att skydda medlemmarna mot externa interventioner. Icke-ingripande i konflikter var länge en betydelsefull norm inom organisationen. Normen fick dock en något annorlunda betydelse inom OAU i praktiken än i teorin. Även om själva organisationen strikt följde normen och fördömde ingripanden av enskilda stater i dess grannländers konflikter, var man samtidigt inom organisationen tyst tacksam för dessa ingripanden i problemfyllda stater (Mayall, 2004:121-124).

Interventionsteorin har som nämnts ovan förändrats sedan kalla kriget. För att återuppta Wallensteens resonemang vill vi lyfta fram den tredje förändringen som uppstått inom interventionsteori efter kalla kriget; *nya aktörer* (Wallenstein, 1997:5). Wallenstein uppmärksammar exempelvis FN (ibid:5), samt internationella organisationer i allmänhet. De internationella organisationerna har en komplex roll då de inte alltid behöver vara legitima, men får ett allt större inflytande. Vidare menar Wallenstein att det bland annat är dessa aktörer som kan lyfta fram och sätta *nya ämnen* och *nya typer* av interventioner på den internationella agendan (Wallenstein, 1997:15-16).

Normförändringen inom interventionsteori syns tydligt genom FN:s införande av Responsibility to Protect. Denna princip innebär bl. a att humanitära- och fredsstödjande interventioner fått tydligare riktlinjer ifråga om humanitära behov av interventioner (Ramsbotham et al, 2005:148) Principen säger att det internationella samfundet har ett ansvar att intervensera om en stat inte skyddar sina medborgare utan tvärtom utsätter dem för hot. När rapporten lanserades av the International Commission on Intervention and State Sovereignty tog man ett tydligt steg i en positiv riktningen för interventioner (Ramsbotham et al, 2005:284).

2.2 Normativ interventionsteori

För att återknyta till det *nya ämnet rättfärdigade interventioner* känner vi det här befogat att föra en normativ teoridiskussion genom att lyfta fram den politiska filosofins syn på ämnet. I boken *Hard Choice* lyfts en av de centrala etiska frågorna kring krig och interventioner fram – den moraliska frågan. Krig och moral är minst sagt svåra att föra samman, men ständigt närvarande ifråga om legitimering av interventioner. Inom interventionsteori menar författaren här att utvecklingen inom interventioner sett ut att gå från krig och fred till våld och interventioner (Hassner, 1998:9). Liksom interventionsteorin ovan visat skedde en brytpunkt efter kalla kriget då interventioner fick flera nya innebörder. En förändring var att interventioner ökade i antal och blev mer omfattande efter kalla kriget då de politiska spänningarna mellan de två supermakterna USA och Sovjetunionen försvunnit (Annan, 1998:58).

Den politiske filosofen Michael Walzer diskuterar djupgående själva betydelsen av rättfärdigande av krig, och menar att man ska kunna förklara ett rättvist krig som moraliskt nödvändigt (Walzer, 2004:x). Han anser ytterligare att det är ett måste att i en demokratisk värld kunna föra en debatt om krigsföring (ibid:xiv). Han lyfter fram att många som för några decennier sedan argumenterade helt emot krig, idag anslutit sig till den teoretiska diskussionen om rättfärdiga krig (ibid:7). Vår egen reflektion över detta argument är att den moraliska debatten Walzer för också skulle kunna innebära att solidaritetsnormen växer sig allt starkare. Tanken om ökad solidaritet utmanar inte bara normen om suveränitetsprincipen utan även antikrigs- och antiinterventionsdebatten. Viktigt att nämna i Walzers argumentation är att han trots sin teoretiska uppfattning om att krig kan vara rättfärdigade i vissa situationer, ändå ser interventioner som ytterst problematiska och oroväckande (ibid:67).

Detta leder oss vidare in på interventionsetik. Ramsbotham et al lyfter fram flera olika principer som de anser krävs för etiskt försvarbara interventioner. En av dessa är opartiskhet som återkommer även på andra håll inom interventionslitteraturen. Att vara opartiskhet innebär i sammanhanget att den intervenerande tredje parten ska vara neutral i konflikten. Detta för att de redan inblandade parterna inte ska få exempelvis orättvist partisk uppmärksamhet från de intervenerande (Ramsbotham et al, 2005:277-279, Annan, 1998:65). Lämpliga aktörer för intervention kan vara exempelvis internationella organisationer som genom FN-mandat kan göras legitima. En fördel med denna typ av intervenerande part är att de inte är lika förknippade med negativa historiska minnen från stormakters interventioner samt att de kan vara bra att de verkar i regionen där interventionen ska ske (Hehir, 1998:44).

Bortsett från om det överhuvudtaget är rättfärdigat att intervensera, vilka som ska göra det samt hur det ska ske, återstår frågan om *när* denna typ av aktion är lämplig. Pierre Hassner menar i *Hard Choice* att man måste lära sig att skilja på normala och extrema fall; där extrema fall bland annat lyfts fram som totalitära regimer vilka mördar sin befolkning. Skrämmande poängteras här att fler människor har blivit dödade inom denna typ av regimer än i alla krigen sammanräknade under 1900-talet. Totalitära regimer är alltså ett direkt hot mot människor, och dessa tillsammans med andra extrema fall måste försöka skiljas från mängden för att undvika kränkningar i form av exempelvis folkmord (Hassner, 1998:17-18). Här kommer normen om solidaritet återigen tydligt in i bilden i den humanitära formens tydliga syfte och författaren menar att medmänsklighet faktiskt kan göra skillnad i världen (ibid:27).

Vidare i sammanhanget menar FN:s före detta generalsekreterare Kofi Annan att suveränitet idag ställs mot ansvar (Annan, 1998:57). Denna ståndpunkt ansluter sig även Hehir till som menar att intressen inom interventioner idag definitivt drivs av normativa tankegångar ifråga om var man drar gränsen mellan respekt för staters suveränitet och deras ansvar för mänskliga rättigheter (Hehir, 1998:30). Avslutningsvis hänvisar Kofi Annan till 1700-talsfilosofen Edmund Burk's ord;

The only thing necessary for the triumph of evil is for good men to do nothing
(Annan, 1998:69).

Dessa ord lyfts även i liknande form fram av Ramsbotham et al (2005:275) och författarna pekar i sitt senare resonemang på att det är problem att få igenom interventioner idag genom att exempelvis starka stater blockerar beviljandet av dessa FN:s säkerhetsråd. Ändå pekar de på vikten av riktlinjer som interventionsprinciper då dessa kan antas av andra aktörer än bara stater och helt enkelt visa riktning i ett mycket komplext och problematiskt ämne (Ramsbotham et al, 2005:286). Walzer för ett liknande resonemang då han med sin teori om rättfärdigade interventioner menar att dessa är ett nödvändigt ont för att rädda människor, och han ställer sig frågan om vem som ska skydda oss om vi människor inte skyddar varandra? (Walzer 2004:81) Slutligen menar även Ramsbotham et al att utvecklingen har gått från att rättfärdiga krig till att även rättfärdiga interventioner, bland annat genom rapporten Responsibility to Protect som vi ovan beskrivit, och hållningen till interventioner den står för (Ramsbotham et al, 2005:283-284).

3 Afrikanska unionen i Darfur

Den Afrikanska unionen, en ny aktör på den internationella arenan och afrikanska kontinenten, har bara funnits till i sju år (Daleke, 2005:9). Här ska vi kort redogöra för organisationen och hur och varför den ersatt moderorganisationen, den Afrikanska enhetsorganisationen (OAU). Därpå följer en presentation av darfurkonflikten och AU:s intervention i regionen.

3.1 Den Afrikanska unionen som organisation

Den allafrikanska samarbetsorganisationen Afrikanska unionen (AU) omfattar alla Afrikas stater förutom Marocko. Organisationen har den Europeiska unionen som förebild och syftar till att föra fram Afrikas gemensamma intressen i internationella sammanhang samt att underlätta för den politiska och ekonomiska integrationen mellan världsdelens olika regioner (Daleke, 2005:6). Men högt på agendan står också konfliktlösning (ibid:4). Organisationens stadgar betonar främjandet av enighet, solidaritet och fred mellan länderna samt demokratibygge och respekt för de mänskliga rättigheterna (AU:s hemsida 1, 2001).

Organisationen AU grundar sig på *the Constitutive Act of the African Union* (Daleke, 2005:6), *unionsfördraget* vilket trädde i kraft efter att det ratificerats av två tredjedelar av medlemsstaterna i organisationens föregångare *Afrikanska enhetsorganisationen* (OAU) år 2001. Under en övergångsperiod på två år ersatte AU fullt ut OAU och organisationen invigdes den 9 juli år 2002 i Sydafrika (ibid:9).

Också i den organisatoriska uppbyggnaden har EU fått stå förebild för AU. Det högsta beslutande organet är församlingen, att jämföra med Europeiska rådet; här sammanträder medlemsländernas stats- och regeringschefer minst årligen (ibid:9). Församlingen assisteras vidare av det verkställande rådet, vilket består utav ministrar (vanligen utrikesministern) från medlemsländerna. Likt inom EU finns därtill en kommission, ett verkställande organ vid sidan om det verkställande rådet, samt ett parlament, det allafrikanska parlamentet. Likt den europeiska motsvarigheten har parlamentet en rådgivande roll med avsikt att utvecklas till ett lagstiftande organ (Daleke, 2005:9-12).

Ett ytterliggare inflytelserikt organ, vilket tagit inspiration från FN snarare än EU, är *AU:s freds -och säkerhetsråd* (*Peace and Security Council, PSC*) vilket tillsattes i maj 2004 (Daleke, 2005:13f). AU menar att konfliktlösning är en

förutsättning för att Afrika ska utvecklas i rätt riktning och under organisationens första år så har stort fokus varit på detta område (ibid:13). Freds- och säkerhetsrådet utgörs av representanter från 15 av medlemsländerna vilka det verkställande rådet valt ut för perioder om två eller tre år. De beslut som fattas här tas med två tredjedelars majoritet. PSC har en rad uppgifter rörande fred och säkerhet på kontinenten, som att medla om fred och hjälpa till med avvärjning och demobilisering mellan stridande parter. Men man har också en del i återuppbyggnadsprocessen efter krig och rådet kan dessutom göra insatser vid humanitära katastrofer (ibid:14).

Vad gäller rådets mandat så besitter man befogenheter att aktivt lägga sig i väpnade konflikter i Afrika. För det första har man ett fredsbevarande mandat vilket innebär en möjlighet att skicka observatörer och fredsbevarande styrkor till konfliktområden där man redan beslutat om vapenvila (Daleke, 2005:14). Men vid så kallade ”allvarliga omständigheter” är mandatet att betrakta också som krigsbegränsande; man har befogenheter att intervensera i stater där krigsförbrytelser, folkmord eller brott mot mänskligheten begås (Williams, 2007:275). Vidare har man rätt att skicka observatörer och soldater för att hindra uppror och andra våldsamma situationer i någon av unionens medlemsstater (Daleke, 2005:14). Mandatet för inblandning i konflikter på kontinenten tar sin grund i principerna under artikel 4 i unionsfördraget, vilka vi ska relatera närmare till i nästa avsnitt.

3.1.1 Regional säkerhetspolitik i Afrika; från OAU till AU

Fokusering på säkerhetspolitiken inom AU förklaras av de många våldsamma konflikterna på den afrikanska kontinenten. I 23 av de 54 afrikanska nationerna har krig eller allvarliga våldsamheter utbrutit under de senaste 10 åren (Daleke, 2005:4). FN:s ekonomiska problem under 1990-talet sammantaget med dess misslyckade operationerna i Somalia och Rwanda har medfört att FN blivit mindre villiga att intervensera i afrikanska konflikter. Därför tog flera av de regionala organisationerna på kontinenten saken i egna händer och utförde ett ökat antal interventioner under denna tid. Man såg i Afrika ett behov av att röra sig ifrån icke-inblandningsprincipen som OAU stått för vilket tidigare hindrat organisationen från interventioner (ibid:6).

Detta kan förklara ratificeringen av unionsfördraget, vilket signalerar om att FN-principen Responsibility to Protect (vilken vi beskriver i kapitel 2) idag är en del av AU:s säkerhetskultur. Med bakgrund i övergreppen i bland annat Rwanda, där ungefär 800 000 människor dödades (Barnett, Finnemore, 2004:121), införlivades nämligen framför allt en viktig princip under artikel 4 i det nya fördraget som ställer sig positivt till interventioner i specifika fall (Williams, 2007:275). Principen lyder:

- (h) [T]he 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 (AU:s hemsida 2, 2001).

Detta är ett tydligt exempel på betydelsen av transformeringen från OAU till AU (Williams, 2007:275). En annan betydelsefull stadga i unionsfördraget är att ett medlemsland kan bli uteslutet ur unionen samt bli föremål för sanktioner om dess regim tagit makten genom att bryta mot landets författning (Daleke, 2005:6). Detta innebär i praktiken att länder där regimer tagit makten genom statskupper eller manipulerar den demokratiska valordningen kan bli utsatta för repressalier av unionen. Även om detta signalerar om en beredskap att vid behov beblanda sig i inrikespolitiska angelägenheter så ska det nämnas att det under artikel 4 också sorterar en princip som tar sin grund i den gamla icke-inblandningsprincipen;

(g) [N]on-interference by any Member State in the internal affairs of another
(AU:s hemsida 2, 2001).

Hur *Responsibility to Protect* efterlevs är också i praktiken problematiskt. Många AU-länder ställer sig idag positiva till normen, men en viss misstänksamhet existerar dock. En problematik är att man inom AU inte har tillräckligt med resurser för att intervensera helt självständigt utan är beroende av hjälp utifrån omvärlden. Förutom den nämnda afrikanska misstänksamheten mot sådan hjälp på grund av kontinentens koloniala historia, är det inte heller helt enkelt att faktiskt få den utomstående hjälpen då Afrika i många fall inte är av intresse för omvärlden att engagera sig i (Mayall, 2004:122, 128-129).

3.2 Bakgrunden till Darfurkonflikten

Uppkomsten till den blodiga konflikten i Darfurregionen i Sudan är komplex och förklaras av flera bidragande faktorer av geografisk, etisk och politisk natur. Här ska vi göra en kortare redogörelse för huvuddragen av konfliktens orsaker och söka framställa omfattningen och grymheten i de våldshandlingar som konflikten resulterat i.

Sudan är Afrikas största land, dess yta är drygt 5 ½ gånger större än Sveriges (NE-artikel 1, 2009 ; FN-rapport 1, 2005:17). I Sudans norra delar är klimatet torrt och området utgörs huvudsakligen av vegetationsfri öken medan södra landet till större del utgörs av savann (NE-artikel 2, 2009). Sedan den brittiska kolonisationen av landet fram till idag har utvecklingen varit centrerad till området kring huvudstaden Khartoum, ungefär i mitten av landet där Nilen förgrenar sig samt till det bördiga El Jazira-området. De flesta av landets övriga delar har förblivit marginaliserade och försummade, och framförallt här är fattigdomen utbred (FN-rapport 1, 2005:18). Detta kan förklara varför Sudan betraktas som ett LCD-land (Least Developed Country) av FN:s utvecklingsprogram (ibid:17).

Darfurregionen, som är landets störta region belägen i väst (Udombana, 2005:1152), tillhör en av landets fattiga och försummade områden (FN-rapport 1, 2005:18). Regionen har också drabbats av det hårdnande ökenklimatet med torra som följd sedan 1970- och 80-tal. Därför har de redan begränsade mer bördiga

områdena, vilka både boskapsförare och jordbrukare är beroende av, minskat i omfattning (FN-rapport 1, 2005:21).

En skiljelinje står att finna i befolkningen mellan norra och södra Sudan. Norr är dominerad av den arabiska befolkningen och de allra flesta är muslimer. I söder finner man utöver kristendomen huvudsakligen afrikanska religioner hos befolkningen som i det största utgörs av svarta. (NE-artikel 2, 2009). I Darfurregionen, som inte når ner i landets sydligaste delar, är islam den mest förekommande religionen bland såväl svarta som araber (FN-rapport 1, 2005:20). De två etniska grupperna är dock i det mesta åtskilda. Bortsett från i städerna så utgör araberna i huvudsak boskapsdrivande nomadstammar medan den svarta befolkningen är fast bosatta jordbrukare (Udombana, 2005:1152f).

Sedan långt tillbaka har araberna fört sina boskap ner i Darfurregionens bördigare områden för bete, vilket skapat motsättningar till den svarta befolkningen. Dessa har fått se sitt jordbruk skadat av boskapsdjuren. Under historiens lopp har man dock genom förhandlingar grupperna emellan i det stora hela lyckats samsas om marken i regionen utan att våldsamheter utbrutit i större utsträckning. Det skärpta läget med anledning av torkan sedan 1970-talet i kombination med ett ökat inflöde av handelsvapen från grannländerna i syd och väst har dock medfört att skiljelinjen i gruppernas intressen tagit sig allt våldsammare uttryck (FN-rapport 1, 2005:21f). Som vi snart ska se så har dessutom den arabdominerade centralmakten nyttjat motsättningarna i egenintresse istället för att försöka stävja den.

Den politiska makten i landet har huvudsakligen tillhört en arabisk elit sedan självständigheten från det brittisk-egyptiska styret 1956 (FN-rapport 1, 2005:17f), vilken har favoriserat landets arabiska befolkning (Udombana, 2005:1153). Landet har under kortare perioder under nationellt självstyre upplevt demokrati men övergripande har militära regimer styrt, vilka kommit till makten genom statskupper (FN-rapport 1, 2005:17). Dessa har utövat en mer eller mindre islamistisk politik och har haft som avsikt att sprida islam och arabisk kultur i landet. Ända sedan 1958, efter den första statskuppen, har rörelser i den sudanesiska södern motsatt sig denna politik vilket resulterat i strider mellan regeringen och huvudsakligen rebellrörelsen SPLM/A (Sudan People's Liberation Movement/Army). Sedan dess har Centralmakten utövat ett förtryck mot oppositionella och svarta i landet (ibid:18). Konflikten är Afrikas längsta men fredsförhandlingar har pågått sedan 2002, vilka kan innebära ökad autonomi för södra Sudan (ibid:19).

I samband med de intensifierade förhandlingarna mellan regeringen och SPLM/A inleddes de första militära aktiviteterna från rebeller i Darfur, representerade av huvudsakligen rörelserna Sudan Liberation Movement/Army (SLM/A, ej att förväxla med SPLM/A) och Justice and Equality Movement (JEM). Rörelserna motiverade sina attacker med anledning av den socio-ekonomiska och politiska marginaliseringen av Darfurs befolkning – på båda rörelsernas agenda står en mer jämlikt politiskt representation för alla landets grupper och regioner (FN-rapport 1, 2005:22).

Att man valde att slå till nu kan förklaras av att centralmakten givit signaler till eftergifter till förmån för landets södra delar, varför rörelserna i Darfur nu såg

en chans att också de frigöra sitt folk från regeringsförtrycket. I de första attackerna, slog man ut en militär flygbas och tog över polisstationer på landsbygden. Härigenom förlorade regeringen sitt styre i många av landsbygdens områden och rebellerna tillförskansade sig vapen. Regeringen var militärt svag i regionen, då en stor del av de militära trupperna befann sig i landets södra delar. Vidare så var man osäker på den egna arméns tillförlitlighet, då en stor del av dess soldater utgjordes av soldater från Darfur. Dessa betraktade man som motvilliga att bekämpa sitt eget ”folk” (ibid:23f). Detta förklarar varför man nu utnyttjade de spänningar som finns i darfurregionen mellan de arabiska nomadstammarna och den fast bosatta svarta befolkningen.

Centralmakten började nu understödja grupper ur de arabiska nomadstammarna som var beredda att förutom att slåss mot rebellerna i Darfur terrorisera den svarta civilbefolkningen i regionen. Den milis som utgör dessa terrortrupper går under namnet Janjaweed. Tillsammans med trupper och flygunderstöd från regeringen så har de skövlat åtskilliga byar i Darfur. Våldsdåden har i stor utsträckning varit riktade mot flickor och kvinnor; milisen har nyttjat massvåldtäkter som en terrorstrategi (Udombana, 2005:1154).

3.3 AU:s intervention i Darfur

Efter eldupphör mellan rebellrörelserna SLM/A och JEM och regeringen i N'djamena den 28 maj 2004 så sände AU 60 fredsobservatörer understödda av en mindre truppstyrka till Sudan, efter avtal med regeringen i Khartoum. Detta var den första AU-insatsen i Darfur och benämndes AMIS (African Mission in Sudan) (ICG-Rapport 1, 2005:3). Våldsamheterna fortsatte dock i stor skala i Darfur och den internationella uppmärksamheten satte press på AU att agera (ibid:3).

Den 27 Juli 2004 begärde PSC (Peace and Security Council) av kommissionens ordförande att förbereda en plan för att utvidga AMIS till en fullskalig fredsbevarande operation (ibid:3). Dess huvudsakliga mål skulle vara att prioritera försvar av civilbefolkningen, avväpna och neutralisera Janjaweed-milisen samt främja den humanitära hjälpinsatsen. PSC framförde vidare omfattningen av det mandat och den styrka som skulle behövas för att upprätthålla den vapenvila som man enats om i maj 2004. Inom ett par månader var man dock tvungen att dra tillbaka sin ursprungliga begäran eftersom man saknade kapacitet att nå de uppsatta målen, vilka därtill krävde ett samarbete med regeringen i Sudan. Denna motsatte sig såväl en större stryka som ett starkare mandat för AMIS (ICG-Rapport 1, 2005:3).

När PSC slutligen godkände det omarbetade uppdraget, AMIS II, den 20 oktober 2004, uppgick den expanderade insatsstyrkan bara till 3200 man med ett signifikant svagare mandat än det som föreslagits i maj samma år. Uppdraget hade nu begränsats till att övervaka och bekräfta: flyktingläger och återkomsten av flyktingar, milisaktiviteter mot civilbefolkningen, den sudanesiska regeringens försök att avväpna den allierade Janjaweed-milisen samt upphörandet av

fiendskap mellan alla parter. Det militära mandatet för försvar av civilbefolkningen var nu begränsat till att inom ramarna för styrkans kapacitet och resurser försvara människor under direkt hot i styrkans absoluta närhet (ibid:3). Med andra ord saknade AU-styrkan mandat för att aktivt gå in och neutralisera Janjaweed-milisen, vilken fram tills nu hade orsakat 75 procent av alla dödsfall (ICG-Rapport 2, 2005:4).

3.3.1 Operationens politiska mandat och militära resurser

En problematik kring interventionens mandat var hur man definierade brotten mot civilbefolkningen i Darfur som begicks av såväl sudanesiska regeringstrupper som Janjaweedmilisen. Bland västerländska ledande politiska aktörer är det endast de Förenade staterna som har deklarerat brotten som folkmord, i övrigt är den vedertagna termen för det som skett etnisk rensning (Mulja, 2008:31f). Den huvudsakliga skillnaden mellan folkmord och etnisk rensning är intentionen; folkmord syftar till utrotning av en etnisk grupp eller delar av den, medan etnisk rensning syftar till uteslutning eller tvångsförflyttning av en etnisk grupp (ibid:35). Dock innebär etnisk rensning i praktiken ett omfattande mördande (ibid:35), vilket vi sett är fallet i Darfur. Dessutom utgör bara det faktum att man utesluter och tvångsförflyttar grupper av den egna befolkningen att man bryter mot en rad internationella konventioner, där ibland den universella deklARATIONEN om mänskliga rättigheter (ibid:36). Härigenom torde AU haft skäl att åberopa princip **(h)** under artikel 4 i unionsfördraget. Detta gjorde man dock inte när man intervenerade i Darfur. Istället respekterade man Sudans suveränitet genom att först efter medling och överenskommelse med regeringen i Khartoum tillsätta den fredsstödjande operationen (Williams, 2007:277).

Förutom att man besatt ett svagt politiskt mandat så visade sig den militära kapaciteten ha klara brister för att kunna skydda civilbefolkningen, vilket alltså var operationens ursprungliga huvudobjektiv. För det första led den militära operationen av problem att leda kommunikation och hantera information. Man saknade en samordnad informationsapparat och man hade inte utrustning för att kommunicera på ett säkert sätt mellan militära enheter, baser och högkvarter då kommunikationen riskerade att avlyssnas/läsas av regeringen. Detta gjorde det svårt att utföra adekvata operationer (ICG-Rapport 2, 2005:7). Vidare saknade man bra fordon för trupptransport; de många lätta lastbilar man förfogade över var inte bepansrade och olämpliga att nyttja i strid och inte alla var framförbara i terräng. Också lufttransporterna var bristfälliga; man hade endast tillgång till civila helikoptrar, vilka saknade möjlighet att genomföra operationer nattetid. Detta var problematiskt då de flesta våldsamheter utbröt innan gryningen och därigenom krävde nattliga trupptransporter. Dessutom var bränsleresurserna till flyget begränsat (ibid:7).

Det visade det sig tidskrävande för AU:s medlemsstater att få fram trupper till operationen. Från dess att beslutet togs om AMIS II i oktober 2004 tog det ca 6 månader att sätta in bara 2400 av de 3200 trupperna i Darfur och än mer

problematiskt var att etablera den civila polisstyrkan CIVPOL i regionen (ICG-Rapport 2, 2005:8).

Janjaweed-milisen och regeringstrupperna har varit assisterade av det sudanesiska flygvapnet i sina attacker mot byar i Darfur. Därför antog FN:s säkerhetsråd i mars 2005 Resolution 1591, vilket förbjuder offensiva militära flygoperationer i Sudan. Säkerhetsrådet upprätthöll dock inte denna resolution och AU:s resurser var därtill otillräckliga för att själva upprätthålla den (ICG-rapport 2, 2005:13).

3.3.2 Från DPA-avtalet fram till idag

I maj 2006 enades ledaren av en av fraktionerna inom SLM/A och regeringen om ett fredsavtal, Darfur Peace Agreement (DPA) (ICG-Rapport 3, 2007:1). Flertalet av rebellerna i Darfur valde dock att inte delta i avtalet och striderna fortsatte. Dessutom bröts avtalet av flera av de ingående parterna. I samband med DPA-avtalet erbjöd sig trots allt FN att förstärka AMIS med så kallade understödspaket, för att täcka de kapacitetsbrister som stod att finna i AMIS-operationen (ibid:1, 22). Tanken var att på sikt ersätta AMIS med hybridoperationen UNAMID (African Union/United Nations Hybrid operation in Darfur) vilken skulle innefatta både AU:s och FN:s resurser där den senare skulle ansvara för operationen som helhet (ibid:22).

UNAMID tog formellt sett över AMIS den 31 Januari 2007 (FN:s hemsida 1, 2008). Detta efter att situationen blivit alltmer kaotisk. Konfliktparterna hade börjat splittra sig, sammandrabbningarna blivit fler och attackerna och våldtäkterna av flickor och kvinnor fortsatt av såväl regeringsstyrkor, Janjaweedmilisen och rebeller (ibid:1). Det ökade antalet attacker mot humanitära hjälporganisationer medförde svårigheter att hjälpa den behövande befolkningen (ibid:1). UNAMID är en av de största i FN:s historia och truppstyrkan ska uppgå till omkring 20 000 man. Under 2008 hade man dock problem att etablera styrkan i Darfur på grund av bland annat motstånd från regeringen, logistiska problem i regionen samt förseningar med att få fram beredda trupper (FN:s hemsida 2, 2008). Kort sagt, man upplevde i FN-operationen liknande svårigheter som AMIS gjort.

Nyhetsförmedlaren Reuters menar att konflikten i Darfur idag är att betrakta som en lågintensitetskonflikt, där 130 – 150 människor dör per månad till följd av våldet, att jämföra med tiotusentals under konfliktens högintensitet år 2004 – 2005 (Reutersartikel, 2009). UNAMID betonar dock det fortsatt ansträngda säkerhetsläget i Darfur, där strider mellan rebellrörelserna och regeringsstyrkor fortsätter samtidigt som attackerna mot humanitära hjälpinsatser och UNAMID-trupper återigen ökar (FN-rapport 2, 2009:8,12). Säkerhetsläget tillsammans med regeringens restriktioner och soldater hindrar UNAMID och hjälporganisationer från att röra sig fritt i området och göra insatser där det finns behov (ibid:11). Det humanitära situationen har dessutom allvarligt förvärrats sedan ett flertal icke-statliga hjälporganisationer blivit utkörda ur landet. Regeringen motiverar detta

med misstanke om samröre med Internationella brottsdomstolen (ICC), vilken nyligen åtalat president Omer Hassan Al-Bashir för krigsförbrytelser (ibid:5).

Enligt Reuters har runt 300 000 människor dött och 2,7 miljoner har tvingats fly sina hem under den nu sexåriga konflikten. Cirka 4,7 miljoner människor är idag beroende av humanitärt bistånd i Darfur (Reutersartikel, 2009).

4 Interventionsutveckling ur ett afrikanskt perspektiv

Att 300 000 människor dött till följd av konflikten i Darfur signalerar om att Afrika fortfarande saknar kapacitet att ansvara för den regionala säkerheten; 10 år efter massakern i Rwanda lyckades man med AMIS inte att avstyra massmord av civila i Darfur. Som vi har sett saknade operationen såväl militär kapacitet som ett adekvat politiskt mandat för att kunna garantera säkerheten för civilbefolkningen i regionen. Därför tvingades man att lämna över ansvaret för operationen till FN. Dessutom visade det sig att man inte hade möjlighet att tillsätta operationen tillräckligt fort, när trupper väl var på plats så var den humanitära katastrofen redan ett faktum (ICG-rapport 1, 2005:3).

Vi vill återknyta till vårt syfte att försöka utreda i vilken utsträckning suveränitetsprincipen tycks ha försvagats till förmån för solidaritetstänkande i Afrika. Interventionsteorierna pekar som vi sett i vår teoretiska del på en generell utveckling åt att interventioner blivit mer accepterat och att staters suveränitet i frågan alltså skulle ha försvagats (Harff, 1997:61). Vi vill här utreda om detta verkligen är fallet i Darfur. Till vår hjälp tolkar vi dessa två olika normer på följande sätt:

- Normen om medlemsstaternas suveränitet: Här lägger vi fokus på om nationalstatens suveränitet fortfarande påverkar och styr militära interventioner i stor utsträckning. Även om det skett en intervention i Darfur har den skett på regeringens (indirekt statens) villkor, då det är regeringen som godkänt mandatet för operationen (ICG-Rapport 1, 2005:3). Vi anser att solidariteten är att betrakta som låg om interventionen inte är lyckad; en dålig intervention som saknar adekvata resurser för sina syften är möjligen en täckmantel för olika parter i interventionen att framställa sig som solidariska fast de i själva verket i högsta grad värnar om sin suveränitet.
- Normen om solidaritet gentemot medlemsstaternas befolkningar: Faktumet att Afrikas länder är medlemmar i AU där interventioner är mer accepterat än i OAU (Daleke, 2005:6) tyder på en i viss mån ökad solidaritet, menar vi. Fler än två tredjedelar av medlemsstaterna skrev 2001 under *the Constitutive Act of the African Union*, vilken låg som grund för OAU:s transformation till AU; ett steg ifrån icke-inblandningsprincipen i medlemsstaters inre angelägenheter (Daleke, 2005:6, 9). Man skulle kunna tolka AU:s intervention i Darfur som ett tecken i sig på solidaritet från AU sida.

Vår kommande analytiska del kommer att genomsyras av dessa två normer för att se vilken av dem som har haft störst inflytande för AU:s agerande i Darfur.

4.1 Problematiken kring bristande militära resurser

Vi vill börja med att kort utreda den del av en intervention som är en av de mest centrala men samtidigt inte alltid är helt självklar – de militära resurserna. Vi menar här efter vår utredning av AU i Darfur att även med den mest solidariska inställningen så kan man inte utan de tillräckliga militära resurserna lyckas med en intervention. Detta tycker vi är viktigt att ha i åtanke, kanske speciellt i vårt fall då det sker på en kontinent präglad av konflikter (Daleke, 2005:4). I vår undersökning om Darfur har vi exempelvis sett att AMIS inte lyckades tillsätta de trupper man hade mandat för under utsatt tid (ICG-Rapport 2, 2005:8). Vi har också visat att de militära resurser som man befogade över inte varit tillräckliga för att utföra en operation i syfte att aktivt beskydda den civila befolkningen. Som vi ser det skulle detta innebära en aktiv avvapning av Janjaweed-milisen, vilken 2005 hade stått för majoriteten av dödandet i Darfur (ICG-Rapport 2, 2005:4).

Det har i vårt arbete framgått att regeringsarmén också haft en del i de dödliga attackerna och våldtakterna som riktats mot civilbefolkningen i Darfur (FN:s hemsida 1, 2008). Vi är medvetna om att en avvapning av den sudanesiska armén är orealistisk så till vida man inte önskar störta regimen i Khartoum, men mandatet och resurserna borde varit anpassade för att aktivt motarbeta även regeringsattacker mot civila. Bland annat borde AMIS tilldelats resurser att upprätthålla icke-flygzonerna i syfte att förhindra arméns flygattacker mot byar i Darfur.

Samtidigt har det visat sig att varken en aktiv avvapning av Janjaweed-milisen eller en begränsning av arméns förehavanden funnits inom ramarna för operationens mandat och resurser från det att AMIS tillsattes i praktiken. Detta även om PSC uttryckte det som en ambition inom den första tiden för planeringen av AMIS (ICG-Rapport 1, 2005:3). En komplikation förefaller här när det gäller att hålla isär ambition och kapacitet; det är svårt att avgöra vilket som avgjorde PSC:s beslut att begränsa det politiska mandatet för interventionen. Detta visar tydligt på svårigheten att avgöra exempelvis PSC:s solidaritet då de helt enkelt inte tilldelas tillräckliga resurser.

Ifråga om solidaritet har vi tidigare lyft fram den allmänna interventionsteorin som säger att interventioner idag blivit alltmer legitima mot tidigare. Detta menar vi har inneburit ett ökat solidariskt tänkande ifråga om interventioner, vilket också stämmer väl in på AU:s övergång från OAU till AU som inneburit en större acceptans av interventioner mot tidigare (Williams, 2007:275). Man skulle därför kunna säga att bara faktumet att AU själva överhuvudtaget genomfört en intervention i Darfur visar på ett agerande efter en solidarisk norm i sammanhanget. Men ett problem för AU som vi ser det blir problematiken att vara solidarisk mot en medlemsstats regering och dess civilbefolkning samtidigt. Det

kan diskuteras ifall interventionen i sig överhuvudtaget är solidarisk om den egentligen inte alls har vad som krävs ifråga om militära resurser och politiskt mandat. Problematiken kring den senare aspekten leder oss in på vår nästa punkt om typen av intervention och i vilken utsträckning den fredsstödjande interventionen var den mest lämpade för Darfur.

4.2 Humanitära/fredsstödjande operationer; Darfurinterventionens definitionsproblematik

Vi vill här föra en diskussion kring interventionsteorins utveckling till ett bredare spektrum av typer av interventioner (Wallensteen et al, 1997:5). Vi kommer nedan redogöra för hur interventionen i Darfur kan rättfärdigas och hur denna aspekt förändrats inom AU gentemot OAU.

Interventioner har ökat i antal och omfattning efter kalla kriget (Annan i Moore, 1998:58) och debatten kring rättfärdigade interventioner är en väsentlig del av interventionsteorin idag genom exempelvis den nämnde politiske filosofen Michael Walzer. Vi anser det centralt i sammanhanget hur interventioner rättfärdigas då de som Walzer menar är oerhört problematiska operationer. Enligt Walzer och andra som framförallt syftar till humanitära interventioner handlar det om *extrema fall* för att en intervention ska vara rättfärdigad. Vi menar att det i Afrika samt ifråga om Afrika i omvärlden väckts ett behov och krav om interventioner efter att extrema fall med avsaknad av adekvata interventioner bevitnats i exempelvis Rwanda (Mayall, 2004:135-136).

Vi anser det befogat att inleda med en klagörande diskussion av de två olika interventionstyperna fredsstödjande- och humanitära interventioner som vi fokuserat på. Dessa går lätt in i varandras betydelser men vi anser att det föreligger viktiga skillnader operationerna emellan. Humanitära operationer är i detta sammanhang något av en ny form av intervention (Wallensteen 1997:7) som genom principen Responsibility to Protect gjorts mer rättfärdigad på pappret än tidigare (Ramsbotham et al, 2005:148). Principen, vilken vi beskriver i kapitel 2, har också haft inflytande över fredsstödjande operationer. Främst i form av ett ökat tryck på stater att ta ansvar och ingripa om man ser att befolkningar i andra stater förtrycks av den egna staten (Ramsbotham et al, 2005:284). Vi har i kapitel 2 mer utförligt redogjort för den humanitära interventionen för att här betona vikten av den solidariska norm som kommer med interventionstypen. Här ska vi visa i vilken utsträckning denna nya interventionsnorm fått betydelse i Darfur, och varför den i större utsträckning borde ha genomsyrat operationen. AMIS benämns som en fredsstödjande operation (ICG-Rapport 1, 2005:3), men vi menar att en humanitär intervention hade varit mer adekvat med tanke på den kritiska situationen och det civila lidandet.

Som vi tidigare nämnt har humanitära interventioner enligt Wallensteen blivit en ny slags norm inom den traditionella interventionsteorin (Wallensteen, 1997:7). Trots att Darfur visat sig, enligt vår uppfattning, vara ett extremt fall har

inte en humanitär intervention skett från AU:s sida då vissa suveräna principer av olika skäl gått före solidariska. Som vi beskrivit om själva konflikten i Darfur visar denna på en oerhörd komplexitet; många olika grupper strider mot varandra vid olika tillfällen.

Kärnan ifråga om de suveräna intressen som hindrar AU från en fullständig humanitär intervention, anser vi vara den sudanesiska regeringen. Vi menar att denna blockerar organisationen från ett fullständigt hänsynstagande till situationens extrema fall och anledningen att införliva Responsibility to Protect. Vi är medvetna att vi redan pekat på denna som ett av huvudproblemen och menar i detta sammanhang att det är AU:s ansvar att inte ta denna i beaktning. För att AU verkligen ska kunna stå för att de tar hänsyn till Responsibility to Protect borde de ha hänvisat till princip **(h)** i artikel 4 (se sid 12), i unionsfördraget då vi anser Darfur vara ett rättfärdigt tillfälle för en intervention av detta nya slag. Även om regeringen inte är den enda parten i konflikten anser vi att det är AU:s ansvar att skydda civilbefolkningen mot en regering av den karaktär som har makten i Sudan. För att AU ska kunna representera regional solidaritetspolitik så kan man inte begränsa sig till enbart fredsstödjande insatser. Man måste våga göra direkt krigsbegränsande operationer; det vill säga utföra humanitära interventioner i medlemsstater där regeringen mördar sin egen befolkning.

Avslutningsvis vill vi här lyfta fram problematiken kring definitionen av konflikten. Som vi kort lyft fram i avsnitt 3.3.1 finns en väsentlig skillnad huruvida man definierar brotten som folkmord eller etnisk rensning. Antagligen hade det varit mer tillgängligt att hänvisa till princip **(h)** under artikel 4 i unionsfördraget om konflikten i Darfur hade erkänts som ett folkmord av AU. I så fall hade vi möjligen sett en humanitär intervention där den sudanesiska regeringen stått utan makt och inflytande. Vi tycker dock att oavsett om de brott som begåtts definierats som folkmord eller ej utan tvekan sorterar under brott mot mänskligheten, och det står för oss utan tvivel att princip **(h)** borde ha åberopats.

4.3 Olika interventionsaktörer; ett dilemma rörande ansvarstagande

Ifråga om nya aktörer anser vi tanken att låta andra aktörer än FN och stater utföra interventioner, speciellt mer regionala sådana (Hehir, 1998:44) är väldigt bra. Dessa, främst i form av internationella organisationer, kan som Wallensteen beskriver sätta nya ämnen och typer av interventioner på agendan (Wallensteen, 1997:15-16). Vi ser det som olyckligt att AMIS var tvingad att lämna över ansvaret för Darfurinterventionen till FN genom UNAMID, då detta visade på både ett stort nederlag för AU samt blottade organisationens svaghet. Vi menar att man borde ha löst det på ett annat sätt då vi anser att AU trots allt är den bästa för uppdraget som intervenerande part i Sudan. Möjligen borde FN ha låtit AU ha kvar huvudansvaret för operationen men istället erbjudit materiella resurser, manskap och vägledning till AMIS. Att man ändå valde att ta över ansvaret är

förståeligt med tanke på de civila förlusterna och det fortsatt allvarliga säkerhetsläget. Då AU inte hade visat sig kapabelt att hantera situationen så var det med hänsyn till befolkningen i Darfur läge att lämna över till det mer resursstarka och erfarna FN.

Vi vill härmed betona vikten av att lyckas med interventionen under omständigheterna som råder, det vill säga där mandat måste godkännas av regeringen. Under dessa omständigheter menar vi att FN borde ha värnat mer om att ha kvar AU som huvudansvarig för interventionen. Vi tror nämligen att regionala organisationer har, om än svårt i alla fall lättare att hantera regeringen, än utomstående tredje parter. Detta på grund av att Sudans regering har ett annat beroendeförhållande till AU, samt delar en större samhörighet ifråga om språk och kultur. Vi vill poängtera medvetenhet om att man trots allt kan behöva bortse från den i teorin bästa lösningen ifråga om interventioner då civilbefolkningen utsätts för dödliga attacker och massvåldtäkter. Om en FN-styrka, med större erfarenhet och kapacitet, bättre kan skydda denna är det självklart att man ska göra ett undantag. Å andra sidan har UNAMID inte heller lyckats stabilisera läget i Darfur – enligt de egna rapporterna så ter sig läget nu snarare återigen mer kaotiskt (FN-rapport 2, 2009:8,12). Här menar vi slutligen ännu en gång att problemet kretsar kring suveränitetsproblematiken där regeringen och AU:s förhållande till denna skapar normen för interventionen, vilken vi menar inte kunnat skydda befolkningen i Darfur.

PSC, som har den centrala rollen för beslutsfattande om interventioner inom AU, är ytterligare en aktör vars handlande vi anser kan kritiseras i detta fall ifråga om bristande opartiskhet när det kommer till interventionen. Vi anser att man kan kritisera PSC för detta då man inte angripit alla parter av konflikten i samma utsträckning. Vi menar att man kunde ha gått mycket hårdare åt regeringen vilken förutom att själv deltagit i dödandet av civila understött Janjaweed-milisen (Udombana, 2005:1154). Istället har man tilldelat regeringen ansvaret att avvärja milisen samtidigt som man utfört operationen efter avtal med regeringen (ICG-Rapport 1, 2005:3). Detta tycker vi tydliggör att AU anpassat operationen efter en suverän norm, då stor hänsyn tas till statsmakten trots en kritisk konflikt där civila liv står på spel.

5 Slutsats

Det står klart att AU inte var beredd att helt frångå suveränitetsprincipen i fallet Darfur. Operationen har från första början varit anpassad till den sudanesiska regeringens benviljande; tillsättningen av trupper, observatörer och humanitära hjälpinsatser har skett efter överenskommelse med regeringen. I en operation som helhjärtat hade sympatiserat med civilbefolkningen i Darfur anser vi att mandatet borde ha inneburit fullständiga befogenheter att avvärja Janjaweed-milisen och aktivt förhindrat regeringsarméns attacker mot civila.

Interventionen i Darfur visar att AU är beredd att intervensera i inomstatliga konflikter på kontinenten där man har möjlighet att sätta in fredsbevarande styrkor. Däremot har det visat sig att man i fallet Darfur, vilket varit ett mycket kritisk och komplicerad situation, inte haft kapacitet att upprätthålla fredsavtalet och säkerheten. Operationen var inte heller beredd till adekvata krigsbegränsande åtgärder efter att det första fredsavtalet brutits och våldsamheterna fortgått. Man hade varken tillräckligt starkt politiskt mandat eller militära resurser för att garantera säkerheten för civilbefolkningen i Darfur.

AU hade ambitionen att göra en för situationen mer adekvat intervention från början, men på grund av bristande resurser var man tvungen att omarbete interventionens syften och mandat. Detta signalerar om en solidarisk norm inom organisationen; man har som ambition att skydda befolkningar inom Afrika men saknar resurser för att göra det som krävs. Möjligen hänvisar dock AU till knappa resurser då organisationen fortfarande inte är beredd att bryta mot suveränitetsprincipen; AU betonar i det konstitutionella unionsfördraget en icke-inblandningsprincip i medlemsstaters inre angelägenheter. Detta trots att organisationen bildats ur moderorganisationen OAU i syfte att bland annat värna mer om solidarisk säkerhetspolitik på kontinenten.

Militära interventioner av tredje part har varit ett kontroversiellt ämne på den Afrikanska kontinenten. OAU:s principer, som bland annat syftade till att skydda medlemsländerna mot interventioner på grund av kontinentens koloniala historia, visar på den tydliga suveränitetsnormen som länge präglat den regionala säkerhetspolitiken i Afrika. AU:s ambition att till viss del gå ifrån den normen till förmån för en mer solidarisk sådan genom införlivandet av FN-principen Sensibilitet to Protect visar på en vilja till förändring. Vi menar att man måste ta hänsyn till att transformationer av detta slag tar tid; det har hänt mycket inom afrikansk säkerhetspolitik i förhållande till hur långt tid AU existerat. Dock ifråga om solidaritet genom försvar av civila är detta ingen ursäkt för otillräckliga interventioner. Tio år efter folkmordet i Rwanda 1994 fick världen bevittna ytterligare ett massmord av civila i Afrika, denna gång i Darfur. AU måste stå beredd att avvärja brott mot mänskligheten av dessa slag i framtiden. Den här fallstudien av Darfurkonflikten talar för att AU fortfarande inte är beredd till

adekvata militära interventioner för att skydda afrikanska befolkningar i liknande situationer. Fredsstödjande interventioner är inte tillräckliga i konflikter som den i Darfur. Operationerna måste ha krigsbegränsande mandat och resurser – humanitära interventioner är det som krävs för att avvärja katastrofer som denna.

AU har visat att man är beredd att samarbeta med andra organisationer som besitter resurser och erfarenhet när det kommer till interventioner. Det har framgått som nödvändigt då man inte har haft tillräckliga resurser själv. Men om AU vill framstå som solidarisk måste det stå klart att organisationen först och främst själv ansvarar för de afrikanska befolkningarna; FN har visat att inte heller de kan tackla situationer som kriserna i Darfur och Rwanda.

Fallet Darfur visar att krigsbrott får organisationen att agera, men inte på ett adekvat sätt. Suveränitetsprincipen har visat sig genomsyra AU:s intervention i regionen. Trots att organisationen från början hade en ambition att vidta nödvändiga åtgärder för ett aktivt beskydd av civilbefolkningen så fick inte operationen denna karaktär i praktiken. Vårt fall visar på att normen för AU:s militära interventioner inte kan beskrivas som solidarisk gentemot befolkningar i Afrika. Exemplet Darfur signalerar om att normen om solidaritet hamnar i skymundan för normen om medlemsstaternas suveränitet när det kommer till AU:s regionala säkerhetspolitik.

6 Referenser

- Amer, Ramses i Wallensteen, Peter (red). *International Intervention: New Norms in the Post-Cold War Era?* (Uppsala: Uppsala University, 1997).
- Annan, A. Kofi i Moore, Jonathan (red). *Hard Choices: Moral Dilemmas in Humanitarian Intervention* (Lanham, Md: Rowman & Littlefield, cop. 1998).
- AU:s hemsida 1, 2001: *The Constitutive Act of the African Union , Article 3.*
http://www.africa-union.org/root/au/AboutAu/Constitutive_Act_en.htm,
17 maj 2009
- AU:s hemsida 2, 2001: *The Constitutive Act of the African Union , Article 4.*
http://www.africa-union.org/root/au/AboutAu/Constitutive_Act_en.htm,
17 maj 2009.
- Barnett, Michael – Finnemore, Martha. *Rules for the World. International Organizations in Global Politics* (Ithaca and London: Cornell University Press, 2004).
- Daleke, Pia. *Afrikanska unionen, Organisationer i fickformat*, tredje upplagan. (Hallvigs Reklam AB, 2005).
- Esaiasson, Peter – Gilljam, Mikael – Oscarsson, Henrik – Wängnerud, Lena. *Metodpraktikan: Konsten att studera samhälle, individ och marknad. 3:e upplagan* (Stockholm: Norstedts juridik, 2007).
- FN-rapport 1, 2005: *Report of the International Commission of Inquiry on Darfur to the United Nations Secretary-General - Pursuant to Security Council Resolution 1564* (Geneva: 25 January 2005).
http://www.un.org/News/dh/sudan/com_inq_darfur.pdf. 4 maj 2009.
- FN-rapport 2, 2009: *Report of the Secretary-General on the deployment of the African Union-United Nations Hybrid Operation in Darfur* (General: 14 April 2009)
<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N09/296/93/PDF/N0929693.pdf?OpenElement> 4 maj 2009.
- FN:s hemsida 1, 2008: *UNAMID* (Peace and Security Section of the Department of Public Information in cooperation with the Department of Peacekeeping Operations, 2008).
<http://www.un.org/depts/dpko/missions/unamid/index.html>. 5 maj 2009.
- FN:s hemsida 2, 2008: *Darfur - UNAMID – Background* (Peace and Security Section of the Department of Public Information in cooperation with the Department of Peacekeeping Operations, 2008).
<http://www.un.org/depts/dpko/missions/unamid/background.html>. 5 maj 2009.
- Harff, Barbara i Wallensteen, Peter (red). *International Intervention: New Norms in the Post-Cold War Era?* (Uppsala: Uppsala University, 1997).

- Hassner, Pierre i Moore, Jonathan (red). *Hard Choices: Moral Dilemmas in Humanitarian Intervention* (Lanham, Md: Rowman & Littlefield, cop., 1998).
- Hehir, J. Bryan i Moore, Jonathan (red). *Hard Choices: Moral Dilemmas in Humanitarian Intervention* (Lanham, Md: Rowman & Littlefield, cop., 1998).
- ICG-rapport 1, 2005: International Crisis Group Report: *The EU/AU Partnership in Darfur: Not Yet a Winning Combination* (Nairobi/Brussels: Africa Report N°99, 25 October 2005).
<http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=3766>. 4 maj 2009.
- ICG-rapport 2, 2005: International Crisis Group Report: *The AU's Mission in Darfur: Bridging the Gaps* (Nairobi/Brussels, Africa Briefing N°28 6 July 2005).
<http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=3547>. 4 maj 2009.
- ICG-rapport 3, 2007: International Crisis Group Report: *Darfur's New Security Reality* (Nairobi/Brussels: Africa Report N°134, 26 November 2007).
<http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=5180>. 4 maj 2009.
- Mayall, James i Welsh, FÖRNAMN (red). *Humanitarian Intervention and International Relations* (Oxford: Oxford University Press, 2004).
- Moore, Jonathan. *Hard Choices: Moral Dilemmas in Humanitarian Intervention* (Lanham, Md: Rowman & Littlefield, cop. 1998).
- Mulja, Klejda, *Forced Displacement in Darfur, Sudan: Dilemmas of Classifying the Crimes* (Oxford: Blackwell Publishing Ltd., 2008).
- NE-artikel 1, 2009: Nationalencyklopedin: *Sverige* (5 maj 2009).
<http://www.ne.se/kort/sverige/1072190/1072193>. 5 maj 2009.
- NE-artikel 2, 2009: Nationalencyklopedin: *Sudan* (5 maj 2009).
<http://www.ne.se/kort/sudan>. 5 maj 2009.
- Ramsbotham, Oliver - Woodhouse Tom – Miall, Hugh. *Contemporary Conflict Resolution* (Cambridge: Polity Press 2005).
- Reutersartiklen 2009, *Darfur is now a 'low-intensity conflict' – U.N* (Thomson Reuters: 27 April 2009).
<http://www.reuters.com/article/homepageCrisis/idUSN27541224.CH.2400>.
 5 maj 2009
- Udombana., J. Nsongurua. *When Neutrality is a Sin: The Darfur Crisis and the Crisis of Humanitarian Intervention in Sudan* (Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2005).
- Wallenstein, Peter (red). *International Intervention: New Norms in the Post-Cold War Era?* (Uppsala: Uppsala University, 1997).
- Waltzer, Michael *Arguing about War* (Yale: Yale University Press, 2004).
- Williams, Paul. *From Non-Intervention to Non-indifference: The Origins and Development of the African Union's Security Culture* (Oxford: Oxford University Press, 2007).

