



JURIDISKA FAKULTETEN
vid Lunds Universitet

Oskar Gustafsson

Responsibility to protect -
Principens betydelse för Libyen och Syrien

LAGF03 Rättsvetenskaplig uppsats

Kandidatuppsats på juristprogrammet
15 Höskolepoäng

Handledare: Per Nilsén

HT 2013

Sammanfattning

Under 1990-talet genomfördes flera omdiskuterade humanitära interventioner. De som var kritiska hävdade att interventionerna var en oacceptabel kränkning av suveränitetsprincipen. Förespråkare menade att respekten för mänskliga rättigheter var ett viktigare intresse att skydda. 2001 släpptes en rapport som fick stor betydelse för den globala utvecklingen på området. I rapporten lanserades konceptet *Responsibility to protect*, som innebär att statssuveräniteten är villkorad och att varje stat har en skyldighet att skydda sin egna befolkning mot massövergrepp. Skulle skyldigheten åsidosättas överflyttas istället ansvaret på det globala samfundet.

Den arabiska våren förde med sig oroligheter i många nordafrikanska länder och i Libyen urartade situationen snabbt till ett inbördeskrig. FN agerade snabbt och gav grönt ljus till en humanitär intervention efter bara några veckor av stridigheter. Forskare världen över såg agerandet som ett erkännande av *Responsibility to protect* och att principen fått fäste. Samtidigt pågår sedan 2011 en konflikt i Syrien där dödsiffran är betydligt högre än den var i Libyen när säkerhetsrådet beslutade om att intervensera.

I den här uppsatsen undersöker jag säkerhetsrådets agerande i förhållande till konflikterna i Libyen respektive Syrien och argumenterar för att *Responsibility to protect* har konceptuella brister. Brister som innebär att det är betydligt mer sannolikt att vi i framtiden kommer att få se fler situationer som liknar den i Syrien än den i Libyen.

Abstract

During the 1990s there were several controversial humanitarian interventions. Critics argued that the interventions were an unacceptable violation of the principle of sovereignty. Proponents argued that the respect for human rights was an interest of more importance. In 2001 a report that was of great importance for the continued global development was released. The report launched the concept of the *Responsibility to protect*, which means that state sovereignty is conditional and that every state has a responsibility to protect its own population from mass atrocities. Should a state fail to do so, the responsibility would fall to the global community.

The Arab Spring brought unrest in many North African countries and in Libya the situation soon degenerated into civil war. The UN acted quickly and gave the green light to a humanitarian intervention after only a few weeks of fighting. Researchers worldwide saw the action as an acknowledgment of *Responsibility to protect* and that the principle has taken hold. Simultaneously there is since 2011 a conflict in Syria, where the death toll is much higher than it was in Libya when the Security Council decided to intervene.

In this paper, I examine the Security Council's actions in relation to the conflicts in Libya and Syria and argue that *Responsibility to protect* is conceptually flawed. A weakness which means it is far more likely that in the future we will see more situations like the one in Syria than in Libya.

Innehållsförteckning

Sammanfattning.....	2
Förkortningar.....	4
1. Introduktion.....	5
1.1 Inledning.....	5
1.2 Syfte	6
1.3 Frågeställningar	6
1.4 Metod	6
1.5 Avgränsning	7
1.6 Forskningsläge.....	7
1.7 Material	8
1.8 Disposition.....	8
2. Begrepp	9
2.1 Våldsförbudet	9
2.2 Statssuveränitet.....	9
2.3 Humanitär intervention.....	10
3. Responsibility to protect.....	11
3.1 ICISS-rapporten.....	11
3.2 Mottagande och kritik	12
3.3 Legal status och utveckling	15
4. Konflikterna.....	16
4.1 Exemplet Libyen	16
4.1.1 Bakgrund till konflikten	16
4.1.2 Säkerhetsrådets agerande.....	17
4.1.3 Betydelse för utvecklingen	19
4.2 Exemplet Syrien	23
4.2.1 Bakgrund till konflikten	23
4.2.2 Säkerhetsrådets agerande.....	23
4.2.3 Betydelse för utvecklingen	25
4.3 Skillnader mellan konflikterna	26
5. Analys.....	29
6. Slutsats	32
Käll- och litteraturlista.....	34

Förkortningar

ICISS	International Commission on Intervention and State Sovereignty
HRC	Human Rights Council
NATO	North Atlantic Treaty Organization
R2P	Responsibility to protect
UNGA	United Nations General Assembly
UNSC	United Nations Security Council
UNSCR	United Nations Security Council Resolution

1. Introduktion

1.1 Inledning

Antalet humanitära interventioner¹ ökade drastiskt efter kalla krigets slut och de blev ofta föremål för ifrågasättande. Det fanns de som tyckte att interventionerna var en oförsvarlig kränkning av statssuveräniteten och det fanns de som tyckte att det var omvärldens moraliska skyldighet att agera för att förhindra storskaliga brott mot de mänskliga rättigheterna. Den senare gruppen blev än större då 800 000 människor miste livet under folkmordet i Rwanda 1994. En av de mest uppmärksammade interventionerna var NATO:s ingripande i Kosovo 1999. Att NATO:s intervention blev hårt kritiserad och att omvärlden inte reagerade under folkmordet i Rwanda bidrog till att FN:s dåvarande generalsekreterare Kofi Annan ställde sig frågan:

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

Uttalandet ledde till att det bildades en kommission som 2001 publicerade rapporten *Responsibility to protect* (ofta refererat till som R2P eller RtoP). Terminologiskt var det ett försök att vända på begreppen. Istället för en politiskt motiverad intervention skulle omvärlden ha en förpliktelse att ingripa när folkmord eller systematiska förföljelser av lokalbefolkningen var för handen. Målet var att interventionerna därmed skulle bli mindre godtyckliga, att risken för dolda motiv skulle minska och att de skulle bli tydligt att de humanitära behoven skulle gå före politiska intressen. Man skulle få ett verktyg att använda sig av i de situationer där det inte är självklart vad som ska tillmätas störst vikt; rätten att intervensera till skydd för civilbefolkningen eller statssuveräniteten.³

¹ I texten kommer uttrycken "intervention", "humanitär intervention" och "aktion" att användas om vart annat. Här åsyftas alltid en militär intervention på en annan suverän stats territorium. Det som ibland inbegrips i uttrycket "humanitarian intervention" men också går under namnet "humanitarian aid" kommer här att kallas för "humanitärt bistånd".

² ICISS, *The responsibility to protect*, 2001, s. VII.

³ ICISS, *The responsibility to protect*, 2001, s. 11f.

I och med den i mångas ögon lyckade interventionen i Libyen 2011 ansågs det att man hittat en fungerande modell för hur och när humanitära interventioner ska sättas in, men detta har ifrågasatts på senare tid.⁴ I Syrien pågår sedan 2011 en konflikt där FN uppskattar att antalet döda uppgår till över 100 000 människor, och än har vi inte sett antydning av en intervention.⁵ Det blir därför intressant att utreda: är *Responsibility to protect*-doktrinen verkligen ett fungerande verktyg?

1.2 Syfte

Uppsatsens syfte är att pröva *Responsibility to protect*-doktrinen som juridiskt verktyg med utgångspunkt i säkerhetsrådets agerande angående konfliktsituationerna i Libyen och Syrien.

1.3 Frågeställningar

Uppsatsen ska besvara följande två frågor:

- Hur har principerna för humanitär intervention och *Responsibility to protect* tillämpats vid konflikterna i Libyen respektive Syrien?
- Vilka framtidsutsikter finns för *Responsibility to protect*?

1.4 Metod

Jag har valt att analysera textmaterial som berör konflikten och interventionen i Libyen samt konflikten i Syrien. Med hjälp av materialet har jag fastställt likheterna och skillnaderna situationerna emellan. Att jag väljer just dessa två konflikter beror främst på att konflikterna ligger nära i tiden och eftersom mitt mål är att undersöka R2P-doktrinens ställning och framtidsutsikter är det extra lämpligt att ha aktuellt material att utgå ifrån. Dessutom verkar konflikterna ha många likheter, åtminstone ytligt sett. Båda har sitt ursprung i *den arabiska våren*⁶ och både Libyen och Syrien hade när demonstrationerna utbröt en ledare som suttit länge vid makten.

⁴ Dadlader, Ivo och Stavridis, James: *NATO's Victory in Libya: The Right Way to Run an Intervention*, Foreign Affairs 2012, vol. 91, nr. 2, s. 2.

⁵ BBC, 25 juli 2013: *Syria death toll now above 100,000 says UN chief Ban*, hämtad 2014-01-06 från <http://www.bbc.co.uk/news/world-middle-east-23455760>.

⁶ Arabiska våren var en serie protester, med krav på demokratiska reformer, som hade sitt ursprung i Tunisien men snabbt spred sig till andra länder i Nordafrika och Mellanöstern .

När man undersöker internationell rätt i allmänhet, och rätten till humanitär intervention i synnerhet, riskerar man att fastna i en politisk fälla, d.v.s. att man rättfärdigar, eller i alla fall förklarar, ett beteende med hänvisning till politiska ställningstaganden.⁷ För att så långt det är möjligt undvika detta har jag valt att utgå från *Responsibility to protect*-doktrinen och har då kunnat se vilka juridiska argument som tagits upp och tillmätts betydelse i diskussionerna om eventuella interventioner. Det kan tilläggas att en uppsats som denna, som handlar om internationella relationer, naturligtvis innehåller vissa samhällspolitiska inslag.

1.5 Avgränsning

Jag har valt att begränsa mig till de två fallen Libyen och Syrien, även om det givetvis finns andra konflikter som har haft betydelse för utvecklingen av *Responsibility to protect*.

1.6 Forskningsläge

Enligt Kuperman finns det tre olika huvudsakliga skolor med olika åsikter om hur man bör förhålla sig till humanitära interventioner. Den första skolan förespråkar interventioner och anser att de är etiskt nödvändiga, även när utgången visar sig vara mindre lyckad. Den andra skolan motsätter sig interventioner med hänvisning till att de, i bästa fall, fördröjer det oundvikliga men i alla lägen är ett slöseri med resurser för den intervenerande parten. Den tredje skolan befinner sig mittemellan och anser att en intervention är berättigad då det kan visas att den kommer att göra mer nytta än skada. Kuperman själv är kritisk till interventionen i Libyen och anser att den oförtjänt har hyllats som en modellkampanj.⁸

Det som mycket av den tidigare forskningen har inriktat sig på har varit den humanitära interventionens legalitet som sådan. Forskare har länge försökt utreda och klargöra vad som rättfärdigar en humanitär intervention, vem som ska ha rätt att beordra en humanitär intervention och hur en sådan rätt förhåller sig till principen om statssuveränitet. Min uppsats ska inte behandla dessa aspekter av humanitära interventioner.

⁷ Linderfalk, Ulf: *Folkkrätten i ett nötskal*, Lund 2012, s. 201.

⁸ Kuperman, Alan: *A model humanitarian intervention: Reassessing NATO's Libya campaign*, *International Security* 2013, vol. 38, nr. 1, s. 105.

Det är många som anser att synen på den humanitära interventionens syfte och funktion traditionellt skiljer sig åt mellan ”öst” och ”väst”. Garwood-Gowers, betonar detta i en artikel genom att påpeka att det snabbt uppstod oenigheter angående Libyen-interventionens genomförande och att flera länder, bland annat Kina och Ryssland, var kritiska till att interventionen i praktiken innebar ett regimskifte.⁹ Således råder det oklarheter kring om Responsibility to protect-doktrinen verkligen fick ett genomslag 2011. Den här uppsatsen är på så vis akademiskt relevant i och med att den tar upp och exemplifierar senare års utveckling på området.

1.7 Material

Uppsatsens empiri består av vetenskapliga artiklar publicerade mellan 2011 och 2013 samt FN-resolutioner och uttalanden. Materialet är inhämtat från Lunds Universitetsbiblioteks databaser och bibliotek. FN-resolutioner och uttalanden är tagna från FN:s hemsida. De egentliga normerna på området är begränsade och består av några få artiklar i FN-stadgan.

1.8 Disposition

Efter inledningskapitlet kommer kapitel två som jag benämnt ”begrepp”, där förklaras de termer som senare används i den löpande texten. Därpå följer kapitel tre som redogör för framväxten av *Responsibility to protect*, från 2000-talets början till idag. I det fjärde kapitlet följer en kort redogörelse för konflikterna i Libyen respektive Syrien, varpå säkerhetsrådets agerande och ställningstaganden redovisas och förklaras. I det femte kapitlet analyseras materialet och det sjätte och sista kapitlet drar jag slutsatser och besvarar de inledande frågeställningarna.

⁹ Garwood-Gowers, Andrew: *The responsibility to protect and the Arab spring: Libya as the exception, Syria as the norm?*, UNSW Law Journal 2013, vol. 36, nr. 2, s. 594f.

2. Begrepp

2.1 Våldsförbudet

I FN-stadgan finns en enkel och tydlig grundregel i art. 2(4):

Alla medlemmar skola i sina internationella förbindelser avhålla sig från hot om eller bruk av våld, vare sig riktat mot någon annan stats territoriella integritet eller politiska oberoende, eller på annat sätt oförenligt med Förenta Nationernas ändamål.¹⁰

Grundregeln innebär att det rådet ett absolut våldsförbud inom mellanstatliga relationer och från den här huvudregeln finns det endast två undantag. Det första är vid användandet av självförsvar, när en stat utsatts för ett väpnat angrepp. Det andra är när FN:s säkerhetsråd utfärdat ett s.k. våldsmandat utifrån hot mot internationell fred och säkerhet.¹¹

2.2 Statssuveränitet

När trettioåriga kriget i och med den westfaliska freden fick sin upplösning 1648 gick man i Europa från det traditionellt vertikala statssystemet med en överstatlig påve till ett horisontellt. Stater delades upp och gavs tydliga gränser, man fick en rätt att bestämma inom sitt eget territorium.¹² Genom 1800-talets rättspositivistiska tankar utvecklades suveränitetens innebörd ytterligare. I och med att varje stat numera ägde en rätt att bestämma inom sitt eget geografiska område följde också en skyldighet att respektera andra staters dito. Huvudregeln inom den internationella rätten blev följaktligen en absolut princip om *non-intervention* där varje angrepp på en annan stats suveräna territorium var ett brott mot internationell rätt.¹³

När man efter andra världskriget bildade FN skapades en internationell organisation med syfte att upprätthålla fred och säkerhet. Statssuveräniteten respekterades genom att medlemsländerna frivilligt upplät delar av sin beslutskompetens på FN. På så sätt kan beslut fattade av FN:s säkerhetsråd bli folkrättsligt bindande.¹⁴

¹⁰ FN-stadgan, art. 2(4).

¹¹ FN-stadgan, art. 51 resp art. 42.

¹² Max Planck encyclopedia of public international law (red. Rüdiger Wolfrum), Oxford 2008, *Westphalian system*.

¹³ *International law* (red. Evans, Malcolm), Oxford 2010, s. 16.

¹⁴ Linderfalk, Ulf: *Folkrätten i ett nötskal*, Lund 2012, s. 23.

2.3 Humanitär intervention

Den exakta innebörden av humanitär intervention är inte helt fastställt. Något förenklat är det ett användande av, eller hot om, humanitärt motiverat militärt våld mot en annan stat.¹⁵ Man talar alltså om en militär insats på en annan stats suveräna territorium, utan dess samtycke, i syfte att skydda landets befolkning. Innan FN-stadgans tillkomst fanns det ingen allmänt accepterad praxis på området, trots att vissa hävdar att enstaka militära aktioner under 1800 och tidigt 1900-tal kan karakteriseras som humanitära interventioner.

När man 1945 skapade FN och dess filosofi om ett kollektivt säkerhetsarbete utökades möjligheterna för att diskutera humanitära interventioner drastiskt. I kapitel VII i FN:s stadga står det bl.a. att säkerhetsrådet har att fastställa vilka hot mot freden som existerar, och vilka åtgärder som bör vidtas för att hantera sådana hot och därmed upprätthålla eller återställa internationell fred och säkerhet. Kapitel VII ger således FN mandat att intervensera i konflikter som säkerhetsrådet bedömer är ett hot mot internationell fred och säkerhet.

Efter kalla krigets slut ökade antalet humanitära interventioner och FN fastställde med hjälp av sin praxis att även interna konflikter kan vara ett hot mot internationell säkerhet. Det konkreta exempel som man ofta använder sig av är de stora flyktingströmmar som ofta uppstår till följd av ett våldsamt inbördeskrig. Undantaget i stadgans art. 2(7) som klargör att FN inte får ingripa i frågor som är av huvudsakligen intern karaktär gäller alltså inte då säkerhetsrådet bedömt en inre konflikt som ett hot mot den internationella säkerheten.¹⁶

Att FN har den här behörigheten innebär dock inte att ett eller flera medlemsländer på egen hand har rätt att fatta beslut om humanitära interventioner utan säkerhetsrådets godkännande (en så kallad multilateral intervention). Ett sådant agerande skulle strida mot suveränitetsprincipen.

¹⁵ *Max Planck encyclopedia of public international law* (red. Rüdiger Wolfrum), Oxford 2008, *Humanitarian intervention*, st. 2.

¹⁶ *Max Planck encyclopedia of public international law* (red. Rüdiger Wolfrum), Oxford 2008, *Humanitarian intervention*, st. 7.

3. Responsibility to protect

3.1 ICISS-rapporten

Under hösten 1998 var situationen i Kosovo instabil och våldsam. FN:s säkerhetsråd uppskattade i sin resolution från 23 september 1998 att över 230 000 albaner hade tvingats på flykt samt uttryckte en djup oro över läget i landet.¹⁷ Trots detta kom inget beslut från säkerhetsrådet om en intervention. Istället var det NATO som tog initiativet och i mars 1999 gick startskottet för en tre månader lång bombkampanj med syfte att driva ut de jugoslaviska styrkorna ur Kosovo.¹⁸aktionen ledde till att diskussionen om humanitär intervention ställdes på sin spets. Förespråkare hävdade att interventionen var en moralisk skyldighet och att NATO gjorde rätt med tanke på FN:s obeslutsamhet. Motståndare hävdade att interventionen var en oacceptabel kränkning av suveränitetsprincipen och att den tillfogade mer förödelse än den bidrog till att undvika.¹⁹

Under FN:s generalförsamlings möten i slutet av 1999 och i början av 2000 vädjade den dåvarande generalsekreteraren Kofi Annan om att försöka nå en global överenskommelse angående de svåra frågorna som rör humanitär intervention. I september 2000 grundades således *International Commission on Intervention and State Sovereignty*, ICISS, på initiativ av Kanadas regering. Kommissionens uppgift var att, med hjälp av experter och konsulter från hela världen, sammanställa en heltäckande rapport för att försöka utreda hur omvärlden bäst kan hjälpa en civilbefolkning som utsätts för massövergrepp.²⁰

Rapporten, som släpptes under hösten 2001, fick namnet *Responsibility to protect*. Dess huvudtema går ut på att varje suverän stat har en skyldighet att skydda sin egna befolkning från katastrofer som går att undvika. Om staten inte vill, eller har möjlighet, att uppfylla sin skyldighet ska ansvaret delas av en bredare gemenskap av stater. Terminologiskt skiftar den fokus från det kontroversiella *en rätt att intervensera* till det mer etiskt gångbara *en skyldighet att skydda*. Rapporten fastslår också att

¹⁷ UNSCR 1199.

¹⁸ NATO, 5 mars 2012: *The Kosovo air campaign*, hämtad 2013-12-12 från: http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_49602.htm.

¹⁹ ICISS, *The responsibility to protect*, 2001, s. VII.

²⁰ ICISS, *The responsibility to protect*, 2001, s. VII.

statssuveräniteten inte är absolut och kan åsidosättas till förmån för andra internationella normer.²¹

Thakur, som var en av medlemmarna i ICISS, skriver att *Responsibility to protect* i grund och botten är ett försök att balansera en respekt för statssuveräniteten och viljan att ingripa vid humanitära katastrofer. Han menar att konceptet är designat för att det internationella samfundet ska vara bättre förberett, normativt, operationellt och organisatoriskt, vid hanteringen av massövergrepp.²²

Det som tidigare kallats för *humanitär intervention*, d.v.s. möjligheten att ingripa med militärt våld, är bara en del av konceptet *Responsibility to protect*, man talar också om en skyldighet att *förebygga* och en skyldighet att *bygga upp*. Den här uppsatsen behandlar dock till största del möjligheten att ingripa militärt, vilket också är den mest omdebatterade och kontroversiella delen.

När det gäller användningen av militärt våld på en annan suverän stats territorium föreslår rapporten att det endast ska vara aktuellt vid extrema fall som *chockerar det mänskliga sinnet*. Sådana våldsinsatser ska alltså bara användas som en sista utväg. Som hjälp för att identifiera vilka typer av situationer som motiverar en intervention föreslår ICISS en rad kriterier:

While there is no universally accepted single list, in the Commission's judgement all the relevant decision making criteria can be succinctly summarized under the following six headings: right authority, just cause, right intention, last resort, proportional means and reasonable prospects.²³

Dessa kriterier ska utgöra ett hjälpmedel för att överbrygga meningsskiljaktigheter och hitta en "minsta gemensam nämnare" som i alla lägen utgör grund för en humanitär intervention.

3.2 Mottagande och kritik

De allra flesta stater såg *Responsibility to protect*-rapporten som ett seriöst försök att nå global konsensus, även om vissa inledningsvis var mer skeptiska än andra. I november 2003 satte generalsekreteraren samman en panel med uppdrag att undersöka globala hot, fastställa vilka andra utmaningar som hotade den internationella freden

²¹ ICISS, *The responsibility to protect*, 2001, s. VIII.

²² Thakur, Ramesh: *R2P, Libya and International Politics as the Struggle for Competing Normative Architectures*, 2011, st. 4, från *The Responsibility to Protect: Challenges and opportunities in the light of the Libyan intervention*, tillgängligt på <http://www.e-ir.info/wp-content/uploads/R2P.pdf>.

²³ ICISS, *The responsibility to protect*, 2001, s. 31f.

och komma med förslag på lämpliga åtgärder. Utredningen publicerades under namnet *A more secure world: our shared responsibility* och var kraftigt influerad av konceptet *Responsibility to protect*.²⁴ Vidare publicerade Generalsekreteraren Kofi Annan inför världstoppmötet 2005 en rapport, *In larger freedom*, med hans tankar om vad som skulle diskuteras och genomföras under mötet. Den byggde till stor del vidare på det som framkommit i både ICISS:s rapport från 2001 och utredningens dito från 2004.²⁵ Under världstoppmötet accepterades reformidéerna och principen om *Responsibility to protect* kom, i något modifierad form, till uttryck i mötets slutdokument. Dokumentet blev formellt antaget av generalförsamlingen som resolution 60/1. I paragraf 138-140 återfinns man de nya bestämmelserna om *Responsibility to protect*, tilltänkta som grund för framtida interventioner.²⁶

I den första paragrafen som berör *Responsibility to protect* erkänner man att stater har ett ansvar att skydda sin befolkning från humanitära katastrofer, den så kallade *första pelaren*. I paragrafens fjärde mening framhävs att det internationella samfundet har ett ansvar att hjälpa stater att kunna fullfölja sina obligationer enligt första pelaren, det är den så kallade *andra pelaren*. Den *tredje pelaren* återfinns i slutdokumentets paragraf 139 och är den som berör humanitära interventioner och därför den som oftast hamnar i debattens fokus. Den framhäver att om stater uppenbart felar i sin skyldighet att skydda den egna befolkningen ska det internationella samfundet vara beredda att ta till kollektiva åtgärder för att säkerställa att skyddet utförs.

Paragraferna innebär, som tidigare nämnts, att varje stat har en skyldighet att skydda sin befolkning mot massövergrepp. När staten inte har möjligheten eller viljan ska det internationella samfundet ingripa *snabbt och beslutsamt* i enlighet med FN-stadgan. Det ska dock noteras att resolutionen, även om den givetvis har stor betydelse för det politiska samarbetet, inte är formellt bindande. Sådana normer kan endast komma till stånd genom traktat, sedvanerätt uppbackat av *opinio juris* eller generella internationella principer.²⁷

²⁴ Amnéus, Diana: *Responsibility to protect by military means – emerging norms on humanitarian intervention*, Stockholm 2008, s. 195f.

²⁵ Amnéus, Diana: *Responsibility to protect by military means – emerging norms on humanitarian intervention*, Stockholm 2008, s. 197f.

²⁶ *2005 World summit outcome resolution*, A/RES/60/1, ss. 38-40.

²⁷ Jfr ICJ:s författning art. 38 och FN-stadgan art. 10-14.

Arbetet med att skapa konsensus kring den svåra frågan om militära våldsinsatser tog stora kliv framåt i och med världstoppmötet. Hoffmann skriver i *Responsibility to protect: From principle to practice* att antagandet var ett tecken på fundamentala förändringar i politiska värderingar och attityder och att resultatet är ett bevis på att medvetenheten om mänskliga rättigheter ökar runt om i världen.²⁸ Som exempel på att dokumentet är ett kraftfullt politiskt ställningstagande nämner Burke-White att det skiftar fokus från respons till prevention, att det fastslår viktiga internationella normer, att det belyser skyldigheten för stater att ställa upp för varandra i arbetet mot att förhindra internationell brottslighet och att det gör allt detta inom ett sammanhängande koncept.²⁹

Den slutliga ordalydelsen fick ändå viss kritik. Jämfört med den ursprungliga ICISS-rapporten är dokumentet något konservativt. Bannon skriver att man genom att tala om *Responsibility to protect*-ingripanden enbart inom ramen för aktioner sanktionerade av säkerhetsrådet sätter sig i en väldigt svår sits då någon av de permanenta medlemmarna använder sitt veto. Det ses som ett stort minus att det inte finns några alternativa tillvägagångssätt för att få till en intervention de gånger FN:s säkerhetsråd inte kommer till skott.³⁰ Garwood-Gowers går ännu längre genom att säga att generalförsamlingens adoption av *Responsibility to protect* var en betydligt vekare och mindre konkret version av konceptet som initialt hade tagits fram av ICISS. Han menar att den specifika lydelsen i slutdokumentet är ett bevis på staters ovilja att på något sätt skapa en princip som kan leda till legalt bindande åtaganden.³¹

Burke-White sammanfattar svagheterna i tre konkreta punkter: (1) Det finns en *moment 22-situation* i att det måste finnas en utlösande faktor som sätter igång *Responsibility to protect*-mekaniken och att det övergripande målet är att *förhindra* massövergrepp. Det är helt enkelt oklart när en stats skyldighet att skydda sin befolkning ska anses åsidosatt och ett internationellt ansvar ska träda i kraft. (2) Dokumentet ger inga tydliga besked om vad som ska anses vara nödvändiga och tillåtna ingrepp när en intervention är för handen. När det är skarpt läge ställer principen, som den är uttryckt i resolutionen, väldigt begränsade krav på vad som ska

²⁸ Hoffman, Julia: *Responsibility to protect: From principle to practice*, Amsterdam 2012, s. 44.

²⁹ *The responsibility to protect* (red. Genser, Jared & Cotler, Irwin), New York 2011, s. 27.

³⁰ Bannon, Alicia: *The responsibility to protect: The U.N. world summit and the question of unilateralism*, Yale Law Journal 2006, vol. 115, nr. 5, s. 1156f.

³¹ Garwood-Gowers, Andrew: *The responsibility to protect and the Arab spring: Libya as the exception, Syria as the norm?*, UNSW Law Journal 2013, vol. 36, nr. 2, s. 598.

klassas som adekvat assistans från varje enskild stat. (3) Precis som Bannon skriver i sin artikel anser Burke-White att det största problemet med dokumentets beskrivning av *Responsibility to protect* är att det, till skillnad mot vad som föreslagits i ICISS-rapporten, inte ges några alternativ till agerande när säkerhetsrådet inte själva fattar beslut. Det här upplevs som ett speciellt allvarligt problem då historien (Rwanda nämns som ett exempel) visar att säkerhetsrådet ibland har en tendens att dröja med sina beslut.³²

3.3 Legal status och utveckling

Tidigare har nämnts att *Responsibility to protect*, som ett dokument antaget av generalförsamlingen, inte har någon rättslig kraft att skapa obligationer för någon stat. Burke-White skriver att det finns de som hävdar att *Responsibility to protect* kan karaktäriseras som *soft law*, det vill säga som en princip, standard eller regel som är en del av internationella relationer men som inte härstammar från en av de accepterade källorna till internationell rätt. Stater tenderar ofta att använda sig av överenskommelser av *soft law*-karaktär som en kompromiss, då de inte är villiga att ge upp sin suveräna bestämmanderätt men ändå ser ett behov av någon sorts internationell relation.³³

Burke-White upplever karakteriseringen som problematisk och möjligen kontraproduktiv och menar istället att det bästa sättet att se på generalförsamlingens slutdokument är som ett politiskt ställningstagande som bäddar för att skapa framtida, legalt bindande, internationella regler.³⁴ Garwood-Gowers är inne på samma spår när han skriver att *Responsibility to protect* bäst kan beskrivas som ”ett mångfacetterat politiskt koncept baserat på redan existerande internationellt rättsliga principer”.³⁵

Utvecklingen sedan 2005 har bestått i att säkerhetsrådet bekräftat *Responsibility to protect*-artiklarna från slutdokumentet i olika resolutioner. FN:s generalsekreterare, Ban Ki-moon, har även åtskilliga gånger uttalat sig om saken, bland annat i rapporten *Implementing the Responsibility to protect*.³⁶ Garwood-Gowers hävdar att dessa diskussioner och framsteg mest har handlat om de mindre kontroversiella delarna av

³² *The responsibility to protect* (red. Genser, Jared & Cotler, Irwin), New York 2011, s. 28.

³³ *Max Planck encyclopedia of public international law* (red. Rüdiger Wolfrum), Oxford 2008, *Soft law* st. 5-6.

³⁴ *The responsibility to protect* (red. Genser, Jared & Cotler, Irwin), New York 2011, s. 23.

³⁵ Garwood-Gowers, Andrew: *The responsibility to protect and the Arab spring: Libya as the exception, Syria as the norm?*, UNSW Law Journal 2013, vol. 36, nr. 2, s. 600.

³⁶ Se till exempel UNSCR 1674, UNSCR 1894 och *Implementing the responsibility to protect*, A/63/677, 12 Jan. 2009.

konceptet (huvudsakligen det som faller in under art. 138 i slutdokumentet), medan de mer känsliga bitarna som rör militära interventioner lämnats därhän.³⁷ Med det som bakgrund kan man sluta sig till att *Responsibility to protect* inte är en internationell norm, utan bäst kan ses som ett politiskt ställningstagande.

4. Konflikterna

4.1 Exemplet Libyen

4.1.1 Bakgrund till konflikten

Libyen fick sin självständighetsansökan godkänd 1951, efter att fram till andra världskriget ha varit en italiensk koloni. Vid en militärkupp 1969 greps makten i landet av Muammar Gaddafi, han skulle sedermera förbli landets enväldiga härskare fram till konflikten 2011.³⁸ I december 2010 uppstod det oroligheter i Tunisien när grönsakshandlaren Mohammed Bouazizi, i protest, tände eld på sig själv. Oroligheterna spred sig snabbt vidare till andra nordafrikanska länder och var startskottet till det vi kallar *den arabiska våren*.³⁹ De egyptiska och tunisiska regimerna agerade med återhållsamhet gentemot de protesterande men det gjorde inte den libyska dito. Under de demonstrationer som hölls i mitten av februari 2011 dödades flera personer av statlig militär och oroligheterna eskalerade under de följande dagarna. Snart stod det klart att ett fullskaligt inbördeskrig var på väg att bryta ut.⁴⁰ Rebellstyrkorna tog snabbt kontroll över många städer i de östra delarna av landet och Gaddafi-trogna kontrollerade området runt huvudstaden Tripoli i väst.⁴¹

Trots att stödet för Gaddafi minskade för varje dag som gick fortsatte enväldshärskaren att uttala sig aggressivt och det framgick med all önskvärd tydlighet att konflikten bestod av två parter som var beredda att använda våld för att nå sina mål. Gaddafi hävdade i en televiserad intervju från den 18 februari att han ”ska fortsätta slåss och dö som en martyr på egen mark”.⁴²

³⁷ Garwood-Gowers, Andrew: *The responsibility to protect and the Arab spring: Libya as the exception, Syria as the norm?*, UNSW Law Journal 2013, vol. 36, nr. 2, s. 599.

³⁸ CIA, *The world factbook: Libya*, hämtad 2013-16-12 från: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/ly.html>.

³⁹ Reuters, 19 januari 2011: *Peddler's martyrdom launched Tunisia's revolution*, hämtad 2013-16-12 från: <http://uk.reuters.com/article/2011/01/19/uk-tunisia-protests-bouazizi-idUKTRE70I7TV20110119>.

⁴⁰ SVT, 17 februari 2011: *Dödsfall rapporteras från Libyen*, hämtad 2013-16-12 från: <http://www.svt.se/nyheter/varlden/dodsfall-rapporteras-fran-libyen>.

⁴¹ BBC, 26 september 2013: *Libya civil war fast facts*, hämtad 2013-16-12 från: <http://edition.cnn.com/2013/09/20/world/libya-civil-war-fast-facts/>.

⁴² Al Jazeera, 23 februari 2011: *Gaddafi defiant as state teeters*, taget den 16/12/2013 från:

4.1.2 Säkerhetsrådets agerande

FN:s säkerhetsråd agerade i fallet Libyen helt i enlighet med vad som står uttryckt i slutdokumentets art. 139 – *snabbt och bestämt* – då man redan den 22 februari 2011 avgav ett yttrande där man fördömde situationen i landet och påminde Gaddafi-regimen om deras skyldighet att skydda den egna befolkningen.⁴³ Zifcak hävdar att säkerhetsrådets kvicka agerande saknar motstycke i historien.⁴⁴ När reaktionen från Gaddafi inte blev den önskade röstade säkerhetsrådet den 26 februari enhälligt igenom *Resolution 1970*, som även det var ett försök att lösa konflikten på ett fredligt sätt. I resolutionen uttrycker säkerhetsrådet återigen sitt missnöje över situationen i landet och påminner ännu en gång regimen om sin skyldighet gentemot den egna befolkningen.⁴⁵ Utöver det så inför man ett vapenembargo, och man fryser tillgångar och inför reseförbud för Gaddafi och några av hans närmaste.⁴⁶ Att det skulle bli aktuellt med en militär våldsaktion i Libyen verkade vid den här tidpunkten inte sannolikt. Bellamy och Williams skriver att Rysslands uttalade ställning var att konflikten borde lösas på diplomatisk väg och att en intervention eventuellt skulle bidra till att förvärpa situationen. Utöver det var uppfattningen att Brasilien, Indien och Kina delade Rysslands syn och dessutom agerade USA avvaktande.⁴⁷

Den 17 mars tillkännagav FN:s säkerhetsråd ändå *Resolution 1973*. Resolutionen passerade med 10 ja-röster, där Kina och Ryssland samt Brasilien, Tyskland och Indien lade ner sina röster.⁴⁸ Tre huvudsakliga faktorer framställs som förklaring till att resolutionen alls var möjlig att rösta igenom. För det första spelade Libyens oförsonlighet in. Gaddafi-regimen ställde sig helt ovilliga att acceptera de olika former av diplomatiska lösningar som FN och andra regionala aktörer föreslog. För många stod det därför klart att konflikten inte skulle kunna lösas enbart med diplomatiska medel. För det andra var Frankrike och England påtagligt drivande i frågan om intervention. För det tredje, hävdar Bellamy och Williams, så skulle det visa sig bli avgörande vilken åsikt som framfördes av de regionala aktörerna. Både Gulf

<http://www.aljazeera.com/news/africa/2011/02/20112235434767487.html>.

⁴³ UNSC, 22 februari 2011: *Security Council press statement on Libya*.

⁴⁴ Zifcak, Spencer: *The responsibility to protect after Libya and Syria*, Melbourne Journal of International Law 2012, vol. 13, nr. 1, s. 61.

⁴⁵ UNSCR 1970.

⁴⁶ UNSCR 1970, p. 2.1.

⁴⁷ Bellamy, Alex & Williams Paul: *The new politics of protection? Côte d'Ivoire, Libya and the responsibility to protect*, International affairs 2011, vol. 87, nr. 4, s. 840.

⁴⁸ UNSC, Mötesprotokoll 6498, 22 februari 2011, S/PV.6498.

Cooperation Council (GCC) och Arabförbundet (LAS), som tidigare uppvisat en restriktiv hållning till humanitära interventioner, var drivande i frågan och ansåg att det borde inrättas en flygförbudszon över libyskt territorium.⁴⁹

I resolutionen nämns inledningsvis att säkerhetsrådet återkallar sin gamla resolution med hänvisning till att den libyska regeringen inte har fullföljt sina ålagda skyldigheter.⁵⁰ Säkerhetsrådet uttrycker enhälligt en djup oro över den snabbt eskalerande konflikten i landet och fastslår att Gaddafi-regimen inte har skyddat civilbefolkningen på ett sätt som är överensstämmande med principen om *Responsibility to protect*. Med det som bakgrund auktoriserar säkerhetsrådet FN:s medlemsstater att använda alla nödvändiga medel för att skydda Libyens civilbefolkning. Genom *Resolution 1973* tas också, enligt Arabförbundets önskemål, beslut om att uppföra en *flygförbudszon* över libyskt territorium. Med våldsmandatet som stöd inleder NATO några dagar senare en militär intervention.⁵¹

Det framgår av mötesprotokollet att representanter som valde att rösta igenom förslaget ansåg att det var nödvändigt med hänvisning till att den libyska regimen inte på något sätt hörsammat den tidigare resolutionen. Man ansåg också att det stod klart att våldsamheterna mot civilbefolkningen skulle öka i intensitet under den närmsta framtiden.⁵²

Som förklaring till sina nedlagda röster hänvisar de kinesiska och ryska delegaterna till att man hellre sett en fredlig lösning på konflikten. Den ryska delegaten var också tveksam till att man inte reglerat på vilket sätt interventionen skulle gå till väga. Som exempel nämns att det inte framgår med önskvärd tydlighet varken hur, eller av vem åtgärderna skulle införlivas, samt var operationens gränser skulle dras. Källor hävdar att Ryssland, bara några dagar efter att man avhållit sig från sin veto-röst, fördömt interventionen och tagit avstånd.⁵³ Den kinesiske delegaten uttalade att Kina hade stora

⁴⁹ Bellamy, Alex & Williams Paul: *The new politics of protection? Côte d'Ivoire, Libya and the responsibility to protect*, International affairs 2011, vol. 87, nr. 4, s. 841.

⁵⁰ UNSCR 1973.

⁵¹ ABC, 19 mars 2011: *U.S. Tomahawk cruise missiles hit targets in Libya*, hämtad 2013-12-16 från: <http://abcnews.go.com/International/libya-international-military-coalition-launch-assault-gadhafi-forces/story?id=13174246#.T35yGdl0SZR>.

⁵² UNSC, Mötesprotokoll 6498, 22 februari 2011, S/PV.6498.

⁵³ Russia beyond the headlines, 25 mars 2011: *Russia's response to the Libyan crisis: a paradigm shift?*, hämtad 2013-12-19 från:

svårigheter att acceptera resolutionen på grund av att de frågor som landet ställt angående innehållet hade lämnats obesvarade. Delegaten förklarade vidare att anledningen till att man ändå inte blockerat den med sin veto-röst var på grund av Arabförbundets och den Afrikanska unionens uttryckliga önskemål.⁵⁴ Det framgår därmed tydligt av mötesprotokollet som föregick resolutionen att interventionen redan från början endast motvilligt accepterades av ett flertal stater.

4.1.3 Betydelse för utvecklingen

Weiss hävdade i augusti 2011 att interventionen i Libyen oundvikligen skulle bli en vattendelare. Om omvärlden skulle se på den som lyckad skulle *Responsibility to protect* ta ännu några stabila kliv framåt. Om interventionen däremot skulle bli ifrågasatt skulle antalet kritiker mångdubblas och framtida beslut skulle bli betydligt svårare att ta.⁵⁵ Zifcak uttrycker samma åsikt i liknande termer när han skriver att riskerna för *Responsibility to protect* var enorma med hänsyn till Libyen-interventionen. Han menar att ett misslyckande skulle innebära att konceptets framtida utveckling skulle gå långsamt.⁵⁶

Även många positiva omdömen hördes i direkt anslutning till beslutet om en intervention i Libyen. Gareth Evans, som var en av ordförandena i ICISS under arbetet med *Responsibility to protect*-rapporten, uttalade i en intervju att interventionen i Libyen var ett stort steg framåt för *Responsibility to protect* som koncept. Han nämner specifikt att våldsmandatet, som säkerhetsrådet utfärdade för att skydda civilbefolkningen i Libyen, var det första av sitt slag och att interventionen var: ”a textbook case of the RtoP norm working exactly as it was supposed to, with nothing else in issue but stopping continuing and imminent mass atrocity crimes”.⁵⁷

I en annan artikel så konstaterar Evans att om säkerhetsrådet hade agerat lika snabbt och beslutsamt vid situationerna i Srebrenica och Rwanda, hade 8000 respektive

http://rbth.co.uk/articles/2011/03/25/russias_response_to_the_libyan_crisis_a_foreign_policy_paradigm_shift_12617.html.

⁵⁴ UNSC, Mötesprotokoll 6498, 22 februari 2011, S/PV.6498.

⁵⁵ Weiss, TG: *RtoP alive and well after Libya*, International affairs 2011, vol. 25, nr. 3, s. 287.

⁵⁶ Zifcak, Spencer: *The responsibility to protect after Libya and Syria*, Melbourne Journal of International Law 2012, vol. 13, nr. 1, s. 67.

⁵⁷ Evans, Gareth: *Interview: The R2P balance sheet after Libya*, 2011, tillgänglig på: <http://www.gevans.org/speeches/speech448%20interview%20RtoP.html>.

800 000 ytterligare liv kunnat räddas.⁵⁸ Även Bellamy och Williams anser att det var i *Resolution 1973* som säkerhetsrådet för första gången auktoriserat våld mot en stats uttryckliga vilja inom dess suveräna territorium och att det var ett steg framåt för konceptet. Antagandet och den pågående utvecklingen av *Responsibility to protect* anser de hade bidragit till att säkerhetsrådet i fallet Libyen inte diskuterade så mycket om de skulle intervensera utan *hur* en intervention skulle gå till väga.⁵⁹

Andra är som nämndes i inledningskapitlet, mer tveksamma till om Libyen-interventionen verkligen fick sådan effekt eller ens var ett resultat av *Responsibility to protect*. Garwood-Gowers argumenterar i sin artikel för att FN:s säkerhetsråd flera gånger tidigare auktoriserat våldsanvändning i syfte att skydda mänskliga rättigheter och att våldsmandatet inte på något sätt var unikt. Som exempel nämner han interventionen i Somalia 1992 och interventionen i Haiti 1994. Han bemöter också synpunkten (som framförs av bland andra Bellamy och Williams) att det unika med Libyen-situationen är att våldsmandatet där, till skillnad från i de framförda exemplen, sker utan värdstatens samtycke. Garwood-Gowers menar att det endast är en nyansskillnad och att den huvudsakliga poängen är att säkerhetsrådet, redan innan *Responsibility to protect*-doktrinen tillkomst, visat en sporadisk tendens att acceptera militär våldsanvändning vid humanitära kriser inom en annan stats suveräna territorium. Att se själva mandatet som ett bevis på att *Responsibility to protect* i och med Libyen-interventionen gjorde framsteg anser han vara förhastat.⁶⁰

En detalj i resolutionen anser Garwood-Gowers dock vara extra intressant och potentiellt betydelsefull. Han menar att säkerhetsrådet, till skillnad från tidigare sanktionerade interventioner, inte hänvisar till situationen i Libyen som ”unik” eller ”exceptionell” i sin natur. Han bedömer att språkbruket vid de tidigare interventionerna var nödvändigt för att få Kinas och Rysslands godkännande och att exklusionen nu kan vara ett tecken på att den generella acceptansen av humanitära interventioner är högre,

⁵⁸ Evans, Gareth: *The responsibility to protect after Libya and Syria*, Address by Professor the Hon Gareth Evans AC QC, Co-Chair, Global Centre for the Responsibility to Protect, to Annual Castan Centre for Human Rights Law Conference, Melbourne, 20 juli 2012.

⁵⁹ Bellamy, Alex & Williams Paul: *The new politics of protection? Côte d'Ivoire, Libya and the responsibility to protect*, *International affairs* 2011, vol. 87, nr. 4, s. 825.

⁶⁰ Garwood-Gowers, Andrew: *The responsibility to protect and the Arab spring: Libya as the exception, Syria as the norm?*, *UNSW Law Journal* 2013, vol. 36, nr. 2, ss. 603f.

även hos de klassiska motståndarna.⁶¹ Garwood-Gowers huvudargument är dock att *Resolution 1973* inte förändrade förutsättningarna för framtida beslut då det togs i enlighet med FN-stadgans undantag från våldsförbudet och inte skiljer sig märkbart från tidigare auktoriserade interventioner.

Kuperman är kritisk till aktionen i sin helhet. Han erkänner att interventionens utgångspunkt förmodligen var att skydda civilbefolkningen från en humanitär katastrof, men menar att det finns goda belegg för att säkerhetsrådets våldsmandat delvis gavs på felaktiga grunder då *västmedia* överdrev Gaddafi-regimens våldsanvändning mot civilbefolkningen. Vidare anser Kuperman att NATO-interventionens mål, redan efter några veckor, gick från att skydda civilbefolkningen till att avsätta Gaddafi.⁶² I sina slutsatser argumenterar Kuperman för att det går att göra flera lärdomar från interventionen. Han anser att humanitära interventioner inte sällan bidrar till att eskalera konflikter och att det blev fallet även i Libyen. Kuperman hävdar också att humanitära interventioners syfte, i realiteten, ofta blir att avsätta den sittande regeringen – även då detta innebär en större fara för civilbefolkningen. Den egentliga slutprodukten kan därför bli kontraproduktiv mot det uttalade syftet att skydda.⁶³ Med sina åsikter framför Kuperman kritik mot *Responsibility to protect* som koncept men till skillnad från till exempel Garwood-Gowers ifrågasätter han inte principens betydelse för det utfärdade våldsmandatet.

Thakur, som var en av medlemmerna i ICISS, ser positivt på interventionen och skriver att oavsett om NATO överskred sina befogenheter när interventionen gick från att skydda civilbefolkningen till att aktivt ingripa i inbördeskriget, är den att bedöma som lyckad. Att politiska och strategiska *väst-värden*, det vill säga regimskiftet, råkade sammanfalla med FN:s värden om skydd för civilbefolkningen innebär inte att den ena var underordnad den andra.⁶⁴

⁶¹ Garwood-Gowers, Andrew: *The responsibility to protect and the Arab spring: Libya as the exception, Syria as the norm?*, UNSW Law Journal 2013, vol. 36, nr. 2, s. 605.

⁶² Kuperman, Alan: *A model humanitarian intervention: Reassessing NATO's Libya campaign*, International Security 2013, vol. 38, nr. 1, ss. 108-113.

⁶³ Kuperman, Alan: *A model humanitarian intervention: Reassessing NATO's Libya campaign*, International Security 2013, vol. 38, nr. 1, ss. 132-135.

⁶⁴ Thakur, Ramesh: *R2P, Libya and International Politics as the Struggle for Competing Normative Architectures*, 2011, st. 10, från *The Responsibility to Protect: Challenges and opportunities in the light of the Libyan intervention*, tillgängligt på <http://www.e-ir.info/wp-content/uploads/R2P.pdf>.

Skarp kritik mot *Responsibility to protect* i allmänhet och Libyen-interventionen i synnerhet riktas av Berman och Michaelsen. I sin artikel skriver författarna att interventionen bevisar att konceptet *inte* är ett effektivt redskap för beslutsfattande vid humanitära katastrofer och att det bästa vore att ta avsteg från *Responsibility to protect*-principen.⁶⁵ De menar att det i *Resolution 1970* från den 26 februari är talande att referensen till *Responsibility to protect* endast nämns i preambeln och inte i den operativa texten. I förhållande till *Resolution 1973* menar Berman och Michaelsen att det faktum att fem medlemsländer av säkerhetsrådet avhöll sig från att rösta, däribland Ryssland och Kina, bidrar till att synen på resolutionen som ett genombrott borde dämpas. När det gäller interventionens utförande anser Berman och Michaelsen att det är beklagligt att de militära styrkorna efter bara några dagar gick från resolutionens uttryckliga mål, att *skydda civilbefolkningen och rädda liv*, till, som Barack Obama uttryckte det: *"while our missions is narrowly focused on saving lives, we continue to pursue the broader goal of a Libya that belongs not to a dictator, but to its people"*⁶⁶. Detta innebär, enligt författarna, att de intervenerande staterna givit *Resolution 1973* den mest extensiva tolkning som över huvud taget var möjligt, inkluderat ett fullskaligt angrepp på libysk militär.⁶⁷

Det råder tveklöst oenighet kring huruvida NATO:s intervention i Libyen kan ses som lyckad eller ej, vad som dock framgår tydligt är att åsiktsskillnaderna har fått betydelse för det fortsatta arbetet. Rysslands dåvarande president Dmitrij Medvedev noterade i juni 2011 att hans regering skulle blockera en eventuell intervention i Syrien med hänvisning till utvecklingen i Libyen: *"What I am not ready to support is a resolution (similar to the one) on Libya because it is my deep conviction that a good resolution has been turned into a piece of paper that is being used to provide cover for a meaningless military operation."*⁶⁸

⁶⁵ Berman, David & Michaelsen, Christopher: *Intervention in Libya: another nail in the coffin for the Responsibility-to-protect?*, International Community Law Review 2012, vol. 14, nr. 4, ss. 337f.

⁶⁶ Barack Obama, 28 mars 2011: *Remarks by the President in address to the nation on Libya*, hämtad 2014-01-07 från: <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/03/28/remarks-president-address-nation-libya>.

⁶⁷ Berman, David & Michaelsen, Christopher: *Intervention in Libya: another nail in the coffin for the Responsibility-to-protect?*, International Community Law Review 2012, vol. 14, nr. 4, ss. 353ff.

⁶⁸ The Australian, 21 juni 2011: *Syria 'at crossroads of pain and hope'*, hämtad 2013-12-20 från: <http://www.theaustralian.com.au/news/world/syria-at-crossroads-of-pain-and-hope/story-e6frg6so-1226078784696>.

4.2 Exemplet Syrien

4.2.1 Bakgrund till konflikten

Syrien fick sin självständighet 1946 efter att tidigare ha varit under fransk administration. Landet saknade i början en politisk stabilitet och under de närmast följande årtiondena genomfördes flera kupper. Under en kort period mellan 1958 och 1961 ingick landet i en koalition med Egypten. 1970 greps makten av Hafez al-Assad, en medlem av det socialistiska Baathpartiet.⁶⁹ När Hafez dog 2000 togs presidentposten över av hans son Bashar al-Assad. Vid omvalet 2007 fick al-Assad som enda kandidat 97% av rösterna.⁷⁰

Precis som i Libyen uppstod det i Syrien protester mot regeringen till följd av *den arabiska våren*. Motståndet tog verklig fart då den syriska polisen i början av mars 2011 arresterade 15 ungdomar som hade klottrat regeringskritiska budskap på en skolvägg i staden Daraa.⁷¹ Befolkningen reagerade mycket kraftigt på den våldsamma behandling som ungdomarna utsattes för och protesterna växte sig starkare och starkare för varje dag som gick. Den 18 mars 2011 reagerade de syriska myndigheterna med våld när man öppnade eld mot de demonstrerande invånarna i Daraa. Konflikten har sedan dess eskalerat ytterligare och pågår än idag. Inget beslut gällande humanitär intervention har ännu tagits av säkerhetsrådet.

4.2.2 Säkerhetsrådets agerande

Den 27 april 2011, en dryg månad efter att syrisk militär öppnat eld mot demonstranter, samlades säkerhetsrådet till möte. Målet med mötet var att släppa ett gemensamt pressmeddelande där man skulle fördöma de pågående våldsamheterna i Syrien. Alla medlemsländer uttryckte en oro över den snabbt försämrade situationen i landet men de lyckades inte enas om en lämplig åtgärd. Ryssland och Kina, som bara en vecka tidigare hade motsatt sig ett liknande pressmeddelande angående en situation i Yemen, var inte villiga att acceptera pressmeddelandets innehåll.⁷² Ryssland argumenterade för att konflikten var av huvudsakligen intern karaktär och att ett öppet fördömande skulle

⁶⁹ CIA, *The world factbook: Syria*, hämtad 2013-12-16 från:

<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/sy.html>.

⁷⁰ BBC 29 maj 2007: *Syria's Assad wins another term*, hämtad 2013-12-16 från:

http://news.bbc.co.uk/2/hi/middle_east/6700021.stm.

⁷¹ CNN 1 mars 2012: *Daraa: The spark that lit the Syrian flame*, hämtad 2013-12-16 från:

<http://edition.cnn.com/2012/03/01/world/meast/syria-crisis-beginnings/index.html>.

⁷² What's in blue, 27 april 2011: *Insights on Syria* hämtad 2013-12-20 från:

<http://www.whatsinblue.org/2011/04/insights-on-syria-1.php>.

vara ett ingrepp i statssuveräniteten.⁷³ Zifcak skriver att det redan vid dessa tidiga möten var tydligt att flera medlemsstater tog avstånd från alla aktioner som skulle kunna leda till en eventuell intervention.⁷⁴ Gifkins anser att de länder som redan initialt visat viss motvilja beträffande Libyen-interventionen var än mer reserverade när situationen i Syrien kom upp för diskussion och att det präglade utvecklingen och diskussionsklimatet.⁷⁵

En månad efter att det första försöket att släppa ett gemensamt pressmeddelande misslyckats gjorde säkerhetsrådet en ny ansats. I slutet av maj 2011 skapades ett utkast till ett pressmeddelande som bar tydliga likheter med det man den 22 februari samma år hade släppt i förhållande till konflikten i Libyen. I det tänkta utkastet kunde man läsa att säkerhetsrådet fördömde våldsanvändningen i landet och påminde den syriska staten om sin *skyldighet att skydda den egna befolkningen*.⁷⁶ Pressmeddelandet togs dock aldrig upp till omröstning på grund av att både Ryssland och Kina hotat om att använda sitt veto. De ansåg att resolutionen, för att kunna bli godtagbar, skulle vara formulerad på ett sätt som tydligt klargjorde att säkerhetsrådets ställningstagande inte skulle mynna ut i en militär intervention.⁷⁷

Den 3 augusti 2011, fem månader efter det att stridigheterna brutit ut, gjorde säkerhetsrådet sitt första officiella ställningstagande angående konflikten i Syrien. Det skedde genom ett icke-bindande uttalande av säkerhetsrådets president. Presidenten fördömer den storskaliga kränkningen av mänskliga rättigheter och uttrycker en djup oro över den instabila situationen i landet. Eftersom uttalandet är resultatet av en kompromiss så fastslår den även suveränitetsprincipen och att den enda lösningen på konflikten är genom en politisk process där den syriska regeringen erkänner sitt folks rättigheter.⁷⁸ Säkerhetsrådets handlande angående Syrien är så här långt milsvida ifrån hur man tidigare under året handlat i förhållande till Libyen.

⁷³ UNSC, Mötesprotokoll 6524, 27 april 2011, S/PV.6524.

⁷⁴ Zifcak, Spencer: *The responsibility to protect after Libya and Syria*, Melbourne Journal of International Law 2012, vol. 13, nr. 1, s. 76.

⁷⁵ Gifkins, Jess: *The UN Security Council Divided: Syria in Crisis*, Global Responsibility to Protect 2012, vol. 4, nr. 3, s. 381.

⁷⁶ What's in blue, 1 augusti 2011: *Consultations on Syria*, hämtad 2013-12-20 från: <http://whatsinblue.org/2011/08/consultations-on-syria.php>.

⁷⁷ Zifcak, Spencer: *The responsibility to protect after Libya and Syria*, Melbourne Journal of International Law 2012, vol. 13, nr. 1, s. 76.

⁷⁸ UNSC, 3 augusti 2011: *Statement by the President of the Security Council*, S/PRST/2011/16.

Ytterligare ställningstaganden gjordes av andra aktörer som på alla sätt var engagerade även i Libyen-konflikten. Gulf Cooperation Council (GCC) och Arabförbundet (LAS) lämnade i augusti yttranden där de krävde att våldet i Syrien omedelbart skulle upphöra.⁷⁹

4.2.3 Betydelse för utvecklingen

Den 18 augusti 2011 kom uttalanden från USA och Kanada samt ett gemensamt uttalande från Storbritannien, Frankrike och Tyskland där de fördömde al-Assad-regimen och krävde att den omedelbart skulle kliva åt sidan. Det hävdades att regimen i och med sina våldsamheter mot civilbefolkningen hade förlorat sin legitimitet. Gifkins hävdar att uttalandena var kontraproduktiva och satte tonen för den fortsatta politiska debatten angående en eventuell intervention i Syrien. Ryssland hade nämligen motiverat sina veton med hänvisning till omvärldens ständiga rop efter det regimskifte som de ansåg skulle utgöra en kränkning av suveränitetsprincipen.⁸⁰ Den tidigare ståndpunkten att konflikten var av huvudsakligen intern karaktär lyftes dock inte fram igen. Detta efter att omfattande flyktingströmmar hade börjat ta sig in i bland annat Turkiet.⁸¹

Storbritannien gjorde ett nytt utkast till en resolution som sattes upp för omröstning den 4 oktober 2011. Resolutionen var snarlik både den resolution som skapats under sommaren, men inte röstats om, och den resolution som tillkännagavs angående Libyen-konflikten i februari 2011. Nio medlemsstater röstade för, fyra avhöll sig från att rösta (Indien, Libanon, Sydafrika och Brasilien) och både Kina och Ryssland använde sig av sitt veto.⁸² Ryssland argumenterade för sin fortsatt restriktiva hållning med att hänvisa till NATO:s kampanj i Libyen. Landets inställning var att interventionen då hade blivit motpolen av vad som var tänkt, istället för ett snabbt eldupphör så eskalerade konflikten till ett fullskaligt inbördeskrig.⁸³ Den kinesiska hållningen var att rådet, genom resolutionen, placerade skulden hos den syriska

⁷⁹ Gifkins, Jess: *The UN Security Council Divided: Syria in Crisis*, Global Responsibility to Protect 2012, vol. 4, nr. 3, s. 382.

⁸⁰ Gifkins, Jess: *The UN Security Council Divided: Syria in Crisis*, Global Responsibility to Protect 2012, vol. 4, nr. 3, s. 383.

⁸¹ Zifcak, Spencer: *The responsibility to protect after Libya and Syria*, Melbourne Journal of International Law 2012, vol. 13, nr. 1, s. 76.

⁸² UNSC, 4 oktober 2011: Pressmeddelande, SC/10403.

⁸³ UNSC, 4 oktober 2011: Pressmeddelande, SC/10403.

regeringen i allt för stor utsträckning. Det hävdades att resolutionens enda syfte var att sätta press på Syrien och att det inte på något sätt var ett konstruktivt sätt att lösa konflikten på. Kinas inställning fick stöd från Indien och Sydafrika.⁸⁴

Mötets uppenbara brist på framgång resulterade i en ilsken respons från den amerikanska delegaten: *”Today’s text was not about Libya, or about military intervention; that suggestion was a ruse by those who would rather sell arms to the Syrian regime than stand with the people of the country.”*⁸⁵

Human Rights Council (HRC) släppte i november 2011 en rapport där de redogjorde för alla våldsamheter och övergrepp som dittills tagit plats i Syrien. Rapporten följdes upp av en resolution där HRC rekommenderade alla FN-organ, säkerhetsrådet inkluderat, att omedelbart ta del av rapporten och tillgripa rimliga åtgärder.⁸⁶ HRC:s resolution blev dock inte antagen av säkerhetsrådet då ett flertal medlemsstater röstade emot den.

Den 4 februari 2012 höll säkerhetsrådet ytterligare ett planerat möte. På agendan stod ånyo en omröstning om ett resolutionsförslag, den här gången författat av Marocko. Resolutionen byggde på mycket av det som Arabförbundet på egen hand tidigare försökt förmå Syrien att göra, och i ett försök att få igenom resolutionen hade det uttryckligen nämnts att militära aktioner var uteslutna.⁸⁷ Tretton av de femton medlemsländerna röstade för förslaget men Kina och Ryssland blockerade ännu en gång. Detta, skriver Zifcak, innebar att debatten som följde direkt efter omröstning blev en av de bittraste sedan kalla krigets slut. Flera av de som röstat för förslaget talade öppet om hur de ställde sig totalt oförstående till Rysslands och Kinas veton.⁸⁸

4.3 Skillnader mellan konflikterna

Trots att de båda konflikterna vid en första anblick framstår som likartade finns betydande skillnader dem emellan. Skillnader som både officiellt och inofficiellt har haft betydelse för de beslut som tagits, och inte tagits, i säkerhetsrådet angående

⁸⁴ UNSC, 4 oktober 2011: Pressmeddelande, SC/10403.

⁸⁵ UNSC, 4 oktober 2011: Pressmeddelande, SC/10403, Susan Rice.

⁸⁶ UNGA, 5 december 2011: *The human rights situation in the Syrian Arab Republic*, A/HRC/RES/S-18/1, par. 8.

⁸⁷ Garwood-Gowers, Andrew: *The responsibility to protect and the Arab spring: Libya as the exception, Syria as the norm?*, UNSW Law Journal 2013, vol. 36, nr. 2, s. 611.

⁸⁸ Zifcak, Spencer: *The responsibility to protect after Libya and Syria*, Melbourne Journal of International Law 2012, vol. 13, nr. 1, s. 83.

Syrien. En första stor skillnad mellan Libyen och Syrien är hur regeringen utåt sett agerade omedelbart i anslutning till de inledande protesterna. I Libyen så uttalade sig Gaddafi aggressivt och sade bland annat att han skulle gå från hus till hus och utrota sina fiender. Många forskare, däribland Zifcak och Bellamy, anser att de offentliga uttalanden Gaddafi gjorde där han kallade rebellerna för ”kackerlackor” bar en kuslig likhet med de uttalanden som gjordes av den rwandesiska milisen under folkmordets inledningsskede och att detta ökade omvärldens vilja att agera.⁸⁹ Den syriska regimen uttalade inga liknande offentliga hot. Istället tände regeringen en gnista av hopp när de lovade en politisk och konstitutionell reform. Både den protesterande befolkningen och den internationella gemenskapen hade därför inledningsvis förhoppningar om att konflikten skulle kunna lösas på ett demokratiskt sätt.⁹⁰

I Libyen blev rebellstyrkan snabbt en tydligt definierad och enad grupp. Därför var det enkelt för internationella aktörer att hitta en part med vilken man kunde förhandla och diskutera. Å ena sidan fanns Gaddafi-regimen i Tripoli, å andra sidan fanns oppositionen (som hörde hemma huvudsakligen i den östra staden Benghazi.) I Syrien hade det inte på samma sätt framträtt någon tydlig, enad, opposition. Istället organiserades upproren i varje enskild stad.

Pape pratar om att en betydande skillnad konflikterna emellan är att där Libyen var en huvudsakligen etniskt enad stat är Syrien en stat med många olika etniska och religiösa grupper. Den sittande presidenten al-Assad tillhör minoritetsgruppen *alawiter* och det blir därför, till skillnad mot i Libyen, svårt att förutse vad som skulle hända om landets styre skulle tillfalla rebellgruppen.⁹¹

En annan skillnad är hur de regionala aktörerna inledningsvis agerade. Arabförbundet var från starten involverad i Libyen-konflikten och tog ställning mot regimen. När det gällde Syrien visade man sig vara betydligt mer återhållsamma. Zifcak spekulerar i att det beror till stor del på att många medlemmar hade politiska, personliga och

⁸⁹ Bellamy, Alex & Williams Paul: *The new politics of protection? Côte d'Ivoire, Libya and the responsibility to protect*, International affairs 2011, vol. 87, nr. 4, s. 838; Zifcak, Spencer: *The responsibility to protect after Libya and Syria*, Melbourne Journal of International Law 2012, vol. 13, nr. 1, s. 60.

⁹⁰ Zifcak, Spencer: *The responsibility to protect after Libya and Syria*, Melbourne Journal of International Law 2012, vol. 13, nr. 1, s. 84f.

⁹¹ Pape, Robert: *Syria and Moral Logic of Intervention*, Lecture, 1 oktober 2013, hämtad 2014-01-06 från: <http://www.youtube.com/watch?v=5iCHCmafzKo>.

ekonomiska band med al-Assad regeringen.⁹² Det var alltså skillnad på de olika staternas ställning bland sina grannländer och i den internationella gemenskapen. Libyen hade, när demonstrationerna började, få allierade och ett dåligt internationellt rykte. Syrien å sin sida sågs av många grannländer som en viktig handelspartner och ansågs ha en stark och stabil regering i ett område präglad av konflikter.⁹³

Det finns också en rad strategiska skillnader staterna emellan som har stor betydelse när man försöker förutspå hur stor chans en humanitär intervention faktiskt har att lyckas. En intervention i Syrien skulle inte vara genomförbar på samma sätt som interventionen i Libyen. Det beror bland annat på att den libyska armén inte var organiserad och lojal till regeringen på samma sätt som den syriska. Följden blev att många militärer deserterade från armén och istället anslöt sig till rebellstyrkorna. I Syrien har man inte kunnat se samma fenomen i lika stor utsträckning. Tidigare har nämnts Libyens dåliga internationella rykte och det är också viktigt att ta hänsyn till när man planerar en militär aktion. I Libyen ansågs det inte sannolikt att den statliga militären skulle få något stöd från närliggande länder. Vid en liknande bedömning angående en eventuell intervention i Syrien fick man motsatt resultat. Det bedömdes där som troligt att militära styrkor från huvudsakligen Iran och Libanon skulle ställa sig bakom al-Assads trupper och på så sätt minska interventionens chanser att lyckas. Zifcak nämner också att om säkerhetsrådet hade röstat igenom en resolution likt *Resolution 1973* hade det kunnat få allvarliga konsekvenser för den politiska stabiliteten i hela mellanöstern.⁹⁴

Sist men inte minst är det en stor skillnad på de politiska och ekonomiska intressen som säkerhetsrådets medlemsstater har haft i Libyen respektive Syrien. I den senare konflikten är situationen svår då många länder, inte minst Ryssland, har omfattande ekonomiska intressen att ta vara på. Zifcak framhåller dock att det inte är rätt att endast peka finger åt Ryssland. Han nämner som motargument de stora politiska, ekonomiska

⁹² Zifcak, Spencer: *The responsibility to protect after Libya and Syria*, Melbourne Journal of International Law 2012, vol. 13, nr. 1, s. 85.

⁹³ Zifcak, Spencer: *The responsibility to protect after Libya and Syria*, Melbourne Journal of International Law 2012, vol. 13, nr. 1, s. 85.

⁹⁴ Zifcak, Spencer: *The responsibility to protect after Libya and Syria*, Melbourne Journal of International Law 2012, vol. 13, nr. 1, ss. 89f.

och strategiska intressen som USA har i Israel och att deras önskan om ett stabilt Israel har bidragit till landets hållning i Syrien-frågan.⁹⁵

5. Analys

Principen om *Responsibility to protect* har på goda grunder setts som ersättaren till den gamla doktrinen om *humanitär intervention*. Under utarbetandet och införandet av konceptet var målet att nå global konsensus angående hanteringen av humanitära katastrofer och massövergrepp. Utvecklingen gick initialt väldigt snabbt och interventionen i Libyen sågs av många som ytterligare ett tecken på att arbetet gick åt rätt håll. Vid en närmare granskning finns det dock många tecken som tyder på det motsatta. Den bilden har ytterligare förstärkts av att säkerhetsrådet gång på gång misslyckats med att komma överens om hur det globala samfundet på bästa sätt bör adressera situationen i Syrien. Många är de som anser att säkerhetsrådets paralysering till stor del beror på missnöjet som NATO:s extensiva tolkning av *Resolution 1973* genererade i Moskva och Beijing. Ett stort problem anses vara att Libyen-interventionen snabbt gick från att vara en humanitär skyddsaktion till att bli ett aktivt stöd för rebellerna i deras kamp för att störta regeringen. Även trogna anhängare till konceptet anser att det i vissa fall är svårt, om inte omöjligt, att dra en gräns mellan att skydda civilbefolkningen och att avsätta en förtryckande regering. Det har visat sig att det oftast är på den här punkten som säkerhetsrådets ledamöter är oense.⁹⁶ Genom att konsekvent blockera alla förslag på resolutioner rörande Syrien har Ryssland och Kina visat att man inte tänker acceptera dolda västerländska motiv och ”gå i samma fälla en gång till”.⁹⁷

Det kan därför konstateras att Libyen inte blev den framgångssaga som vissa förespråkare av *Responsibility to protect* initialt hävdade.⁹⁸ Det rådande dödläget i säkerhetsrådet angående Syrien är snarare ett bevis på att *Responsibility to protect* har flera brister som koncept. Det är helt enkelt inget effektivt verktyg som spelar en framträdande roll vid diskussionerna om en eventuell intervention. När diskussionerna

⁹⁵ Zifcak, Spencer: *The responsibility to protect after Libya and Syria*, Melbourne Journal of International Law 2012, vol. 13, nr. 1, s. 91.

⁹⁶ Bellamy, Alex & Williams Paul: *The new politics of protection? Côte d'Ivoire, Libya and the responsibility to protect*, International affairs 2011, vol. 87, nr. 4, s. 849.

⁹⁷ Garwood-Gowers, Andrew: *The responsibility to protect and the Arab spring: Libya as the exception, Syria as the norm?*, UNSW Law Journal 2013, vol. 36, nr. 2, s. 612.

⁹⁸ Se Evans, Thakur, Weiss.

i säkerhetsrådet inte leder någonstans är det också ett problem att det inte finns någon öppning för andra aktörer att ingripa.

Det har gjorts vissa försök att adressera dessa problem. Garwood-Gowers nämner det brev som den brasilianske delegaten överlämnade till säkerhetsrådet den 9 november 2011.⁹⁹ Brevet handlade om ett tillägg till principen om *Responsibility to protect* och hade titeln *Responsibility while protecting* (RWP). Initiativet var ett första steg i att försöka överbrygga de meningsskiljaktigheter som uppstod mellan ”väst” och Ryssland och Kina i efterdyningarna av Libyen-interventionen. *Responsibility while protecting* återinför vissa delar som föreslogs i den ursprungliga ICISS-rapporten, bland annat föreslås några objektiva kriterier som ska vara vägledande vid en intervention.¹⁰⁰ Det är ett gott initiativ men det är föga troligt att säkerhetsrådet inom den närmaste framtiden fattar ett beslut i linje med förslaget.

När det gäller framtidsutsikterna för *Responsibility to protect* nöjer sig Garwood-Gowers med att konstatera att principen eventuellt kan komma att utgöra ett viktigt redskap men att det då krävs ett omfattande arbete med de konceptuella svagheterna som Libyen- och Syriensituationerna har markerat.¹⁰¹ Zifcak är av samma åsikt. Han anser att handlingsförlamningen i förhållande till Syrien i väldigt stor grad har förmörkat utsikterna för *Responsibility to protect*. Den allmänna uppfattningen bland forskare är att det behövs objektiva kriterier, likt dem som ICISS hade med i sin ursprungliga rapport, som beskriver när och hur en intervention ska genomföras för att *Responsibility to protect* ska tillmätas något normativt värde.

Så länge situationen är som den idag är talar mycket för att vi även i framtiden kommer att få se exempel både på interventioner, genom sanktionerade våldsmandat från säkerhetsrådet, och dödlägen med brist på handlingskraft och beslut. Vad som kommer att vara avgörande för beslutet kommer att variera från fall till fall, men hänsyn kommer utan tvekan tas till ekonomiska, politiska, strukturella och diplomatiska intressen.

⁹⁹ Garwood-Gowers, Andrew: *The responsibility to protect and the Arab spring: Libya as the exception, Syria as the norm?*, UNSW Law Journal 2013, vol. 36, nr. 2, s. 614.

¹⁰⁰ UNSC, 11 november 2011: *Letter dated 9 November 2011 from the Permanent Representative of Brazil to the United Nations addressed to the Secretary-General*, annex par. 11, A/66/551-S/2011/701.

¹⁰¹ Garwood-Gowers, Andrew: *The responsibility to protect and the Arab spring: Libya as the exception, Syria as the norm?*, UNSW Law Journal 2013, vol. 36, nr. 2, s. 617.

Det finns även de som är än mer kritiska till *Responsibility to protect*-konceptet. Berman och Michaelsen argumenterar för att det finns väldigt lite som tyder på att *Responsibility to protect* håller på att utvecklas till en internationell norm. De hävdar också att det inte på något sätt visat sig vara ett hjälpsfullt redskap för att främja samarbete inom säkerhetsrådet vid humanitära katastrofer och att konceptet borde överges till förmån för andra alternativ.¹⁰² Jag hade under arbetets inledande skede bilden av *Responsibility to protect* som någonting för framtiden. Det massiva material som talade om interventionen i Libyen som ännu ett erkännande stärkte den bilden ytterligare. När jag efter genomgång av materialet tagit del av säkerhetsrådets tre år långa paralysering angående situationen i Syrien har den bilden ändrats något. Att man i säkerhetsrådet fortfarande talar om *kränkningar av statssoveräniteten* och konflikter *av huvudsakligen intern karaktär* som hinder för att ens släppa ett pressmeddelande tyder onekligen på att konceptet inte har en stark ställning i diskussionerna.

Som ett alternativ till en objektiv lista med kriterier för när och hur en intervention får gå till föreslår Ueda att den internationella gemenskapen borde öppna upp för multilaterala interventioner. Han menar att FN:s säkerhetsråd inte har ”monopol” på konflikter som innebär massövergrepp och föreslår Human Rights Council som ett alternativt beslutsfattande organ de gånger säkerhetsrådet kommer till korta.¹⁰³ Den ursprungliga ICISS-rapporten hade ett kapitel med titeln *When the Security Council Fails to Act*. Där klargörs först och främst att det är kommissionens absoluta uppfattning att säkerhetsrådet bör vara första instans men också att det är helt nödvändigt med alternativa lösningar de gånger säkerhetsrådet inte tar något beslut. I rapporten föreslås FN:s generalförsamling som alternativt organ¹⁰⁴. Det går inte att utesluta att det var väsentligt vid generalförsamlingens antagande av *Responsibility to protect* att den här delen av rapporten inte kom med, likväl är det nödvändigt att man kan adressera det här problemet för att få ett effektivt redskap som inte hindras av oändliga politiska diskussioner och önskemål.

¹⁰² Berman, David & Michaelsen, Christopher: *Intervention in Libya: another nail in the coffin for the Responsibility-to-protect?*, International Community Law Review 2012, vol. 14, nr. 4, ss. 357f.

¹⁰³ Ueda, Akihiro: *UN Human Rights Council and the Responsibility to Protect*, Journal of Political Science & Sociology 2013, nr. 18, s. 71.

¹⁰⁴ ICISS, *The responsibility to protect*, 2001, s. 53.

Det är tydligt att *Responsibility to protect* idag inte är mycket mer än en vagt formulerad politisk ambition. För att en humanitär intervention ska komma till stånd krävs idag, på samma sätt som för tio, femton och tjugo år sedan, ett av säkerhetsrådet sanktionerat våldsmandat.

6. Slutsats

Uppsatsen har två huvudsakliga frågeställningar som nu ska besvaras:

- Hur har principerna för humanitär intervention och *Responsibility to protect* tillämpats vid konflikterna i Libyen respektive Syrien?
- Vilka framtidsutsikter finns för *Responsibility to protect*?

När det gäller Libyen kan det konstateras att omvärlden initialt såg säkerhetsrådets snabba agerande och interventionen som en direkt konsekvens av att *Responsibility to protect* givits en allt starkare ställning inom den internationella rätten. Till viss del finns det stöd för ett sådant förhållningssätt. Att säkerhetsrådet i sitt pressmeddelande hänvisar till principen och påminner Libyen om skyldigheten att skydda sin egen befolkning kan inte förbises. Ett sådant agerande berör dock bara de mindre kontroversiella aspekterna av konceptet, nämligen den första och andra pelaren.

Utvecklingen av de delarna har i det närmaste gått problemfritt under det senaste decenniet och det kan inte anses vara ett jättekälv i utvecklingen att återfinna hänvisningar till principen i säkerhetsrådets officiella dokument. Det är först när den tredje pelaren aktualiseras och man börjar prata om militära interventioner som frågan ställs på sin spets. Det kan fortfarande hävdas att *Responsibility to protect* spelade en avgörande roll då säkerhetsrådet fattade beslut om intervention i Libyen, även om jag anser att det finns belägg för att interventionen i betydligt större utsträckning var ett resultat av ett antal gynnsamma förutsättningar.

På samma sätt har bristen på handling rörande konflikten i Syrien setts som ett steg tillbaka för principen. Situationen i Syrien har länge varit tillräckligt allvarlig för att en intervention skulle ha ansetts påkallad enligt de ursprungliga kriterierna i ICISS-rapporten. Att det i säkerhetsrådet inte har tagits tillräcklig hänsyn till *Responsibility to protect* gällande konflikten i Syrien anser jag vara alldeles uppenbart.

Sammanfattningsvis anser jag att man angående Syrien över huvud taget inte har tillämpat *Responsibility to protect* och att man angående Libyen gjorde det i betydligt mindre utsträckning än vad som utåt sett framgick.

När det gäller framtidsutsikterna för *Responsibility to protect* så är det av yttersta vikt att man gör en gemensam ansträngning för att försöka lösa de konceptuella svagheter som principen trots allt har. Ett alternativ som hade gett *Responsibility to protect* en betydligt starkare ställning hade varit att återinföra de kriterier som ICISS föreslog i sin ursprungliga rapport. Ett annat, och förmodligen ännu mer effektivt, alternativ hade varit att överlåta beslutanderätten på ett annat organ de gånger säkerhetsrådet visar sig vara oförmögna att komma överens.

Tyvärr tror jag att den generellt långsamma utvecklingen inom folkrättens område innebär att vi i den närmaste framtiden kommer att få se betydligt fler situationer med bristande handlingskraft, likt den i Syrien, än snabbt agerande och faktiska interventioner, likt den i Libyen.

Käll- och litteraturförteckning

Källor:

FN-material:

Stadgar

Charter of the United Nations and Statute of the International Court of Justice, San Francisco 1945

Resolutioner

United Nations General Assembly Resolution 60/1 (2005).

United Nations Security Council Resolution 1199 (1998).

United Nations Security Council Resolution 1674 (2006).

United Nations Security Council Resolution 1894 (2009).

United Nations Security Council Resolution 1970 (2011).

United Nations Security Council Resolution 1973 (2011).

Resolution adopted by the Human Rights Council S-18/1 (2011).

Pressmeddelanden

United Nations Security Council, 22 februari 2011: *Security Council press statement on Libya.*

United Nations Security Council, 4 oktober 2011: *Security Council fails to adopt draft resolution condemning Syria's crackdown on anti-government protestors, owing to veto by Russian Federation, China.*

Mötesprotokoll

United Nations Security Council 6498th meeting, 17 mars 2011, S/PV.6498.

United Nations Security Council 6524th meeting, 27 april 2011, S/PV.6524.

Uttalanden

United Nations Security Council: *Statement by the President of the Security Council*, 3 augusti 2011, S/PRST/2011/16.

Övrigt

UNSC, 11 november 2011: *Letter dated 9 November 2011 from the Permanent Representative of Brazil to the United Nations addressed to the Secretary-General*, annex par. 11, A/66/551-S/2011/701.

Övriga källor:

ICISS, *The responsibility to protect*, 2001.

Litteratur:

Böcker

International law (red. Evans, Malcolm), Oxford 2010.

Linderfalk, Ulf: *Folkrätten i ett nötskal*, Lund 2012.

Amnéus, Diana: *Responsibility to protect by military means – emerging norms on humanitarian intervention*, Stockholm 2008.

Hoffman, Julia: *Responsibility to protect: From principle to practice*, Amsterdam 2012.

The responsibility to protect (red. Genser, Jared & Cotler, Irwin), New York 2011.

Max Planck encyclopedia of public international law (red. Rüdiger Wolfrum), Oxford 2008.

Artiklar

Dadlдер, Ivo och Stavridis, James: *NATO's Victory in Libya: The Right Way to Run an Intervention*. I: *Foreign Affairs* 2012, vol. 91, nr. 2.

Kuperman, Alan: *A model humanitarian intervention: Reassessing NATO's Libya campaign*. I: *International Security* 2013, vol. 38, nr. 1.

Garwood-Gowers, Andrew: *The responsibility to protect and the Arab spring: Libya as the exception, Syria as the norm?*. I: *UNSW Law Journal* 2013, vol. 36, nr. 2.

Thakur, Ramesh: *R2P, Libya and International Politics as the Struggle for Competing Normative Architectures*, 2011. I: *The Responsibility to Protect: Challenges and opportunities in the light of the Libyan intervention*.

Bannon, Alicia: *The responsibility to protect: The U.N. world summit and the question of unilateralism*. I: *Yale Law Journal* 2006, vol. 115, nr. 5.

Zifcak, Spencer: *The responsibility to protect after Libya and Syria*. I: *Melbourne Journal of International Law* 2012, vol. 13, nr. 1.

Bellamy, Alex & Williams Paul: *The new politics of protection? Côte d'Ivoire, Libya and the responsibility to protect*. I: *International affairs* 2011, vol. 87, nr. 4.

Weiss, TG: *RtoP alive and well after Libya*. I: *International affairs* 2011, vol. 25, nr. 3.

Berman, David & Michaelsen, Christopher: *Intervention in Libya: another nail in the coffin for the Responsibility-to-protect?*. I: *International Community Law Review* 2012, vol. 14, nr. 4.

Gifkins, Jess: *The UN Security Council Divided: Syria in Crisis*. I: *Global Responsibility to Protect* 2012, vol. 4, nr. 3.

Ueda, Akihiro: *UN Human Rights Council and the Responsibility to Protect*. I: *Journal of Political Science & Sociology* 2013, nr. 18, s. 71.

Övrig litteratur

Evans, Gareth: *Interview: The R2P balance sheet after Libya*, 2011, tillgänglig på: <http://www.gevans.org/speeches/speech448%20interview%20RtoP.html>.

Evans, Gareth: *The responsibility to protect after Libya and Syria*, Address by Professor the Hon Gareth Evans AC QC, Co-Chair, Global Centre for the Responsibility to Protect, to Annual Castan Centre for Human Rights Law Conference, Melbourne 20 juli 2012.

Elektroniska källor:

BBC, 25 juli 2013: *Syria death toll now above 100,000 says UN chief Ban*, hämtad 2014-01-06 från <http://www.bbc.co.uk/news/world-middle-east-23455760>.

NATO, 5 mars 2012: *The Kosovo air campaign*, hämtad 2013-12-12 från: http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_49602.htm.

CIA, *The world factbook: Libya*, hämtad 2013-16-12 från: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/ly.html>.

SVT, 17 februari 2011: *Dödsfall rapporteras från Libyen*, hämtad 2013-16-12 från: <http://www.svt.se/nyheter/varlden/dodsfall-rapporteras-fran-libyen>.

BBC, 26 september 2013: *Libya civil war fast facts*, hämtad 2013-16-12 från: <http://edition.cnn.com/2013/09/20/world/libya-civil-war-fast-facts/>.

Al Jazeera, 23 februari 2011: *Gaddafi defiant as state teeters*, taget den 16/12/2013 från: <http://www.aljazeera.com/news/africa/2011/02/20112235434767487.html>.

ABC, 19 mars 2011: *U.S. Tomahawk cruise missiles hit targets in Libya*, hämtad 2013-12-16 från: <http://abcnews.go.com/International/libya-international-military-coalition-launch-assault-gadhafi-forces/story?id=13174246#.T35yGdlOSZR>.

Russia beyond the headlines, 25 mars 2011: *Russia's response to the Libyan crisis: a paradigm shift?*, hämtad 2013-12-19 från: http://rbth.co.uk/articles/2011/03/25/russias_response_to_the_libyan_crisis_a_foreign_policy_paradigm_shift_12617.html.

The Australian, 21 juni 2011: *Syria 'at crossroads of pain and hope'*, hämtad 2013-12-20 från: <http://www.theaustralian.com.au/news/world/syria-at-crossroads-of-pain-and-hope/story-e6frg6so-1226078784696>.

CIA, *The world factbook: Syria*, hämtad 2013-12-16 från: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/sy.html>.

BBC 29 maj 2007: *Syria's Assad wins another term*, hämtad 2013-12-16 från: http://news.bbc.co.uk/2/hi/middle_east/6700021.stm.

CNN 1 mars 2012: *Daraa: The spark that lit the Syrian flame*, hämtad 2013-12-16 från: <http://edition.cnn.com/2012/03/01/world/meast/syria-crisis-beginnings/index.html>.

What's in blue, 27 april 2011: *Insights on Syria* hämtad 2013-12-20 från:
<http://www.whatsinblue.org/2011/04/insights-on-syria-1.php>.

What's in blue, 1 augusti 2011: *Consultations on Syria*, hämtad 2013-12-20 från:
<http://whatsinblue.org/2011/08/consultations-on-syria.php>.

Pape, Robert: *Syria and Moral Logic of Intervention*, Lecture, 1 oktober 2013, hämtad
2014-01-06 från: <http://www.youtube.com/watch?v=5iCHCmafzKo>.

Barack Obama, 28 mars 2011: *Remarks by the President in address to the nation on
Libya*, hämtad 2014-01-07 från: <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/03/28/remarks-president-address-nation-libya>.