



Uppblossande våld i Sudans Blue Nile State har under vintern 2011-2012 tvingat tiotusentals människor på flykt. På bilden anländer flyktingar från Blue Nile State till den etiopiska gränsen vid Kurmuk.

Från norm till verklighet

Vid ett toppmöte i FN 2005 enades världens länder om en ny folkrättslig princip: skyldigheten att skydda eller *responsibility to protect* ("R2P"). Syftet är att, så långt det är möjligt, skydda utsatta civilbefolkningar från folkmord, etnisk rensning, krigsbrott och brott mot mänskligheten.

I mars 2011 agerade säkerhetsrådet i konflikten i Libyen, bl a genom diplomati, sanktioner, vapenembargo, genom att hänskjuta fallet till den Internationella brottmålsdomstolen i Haag (ICC) och genom att inrätta en flygförbudszon. Syftet var att stoppa omfattande våld mot den libyska befolkningen från Khaddaffi-regimen. Åtgärderna gjordes med hänvisning till *skyldighet att skydda* och har ökat debatten kraftigt kring detta begrepp.

Att rädda kommande generationer undan krigets gissel var redan från starten en av FN:s huvuduppgifter. Men världens konflikter och förståelsen för vad säkerhet innebär har förändrats sedan FN bildades. Idag utspelar sig de allra flesta konflikter inom stater i stället för mellan dem. Civilbefolkningen drabbas därmed i mycket högre grad, t ex genom våldtäkter som strategiskt vapen, hungersnöd och flyktingproblematik.

Särskilt Afrika har drabbats av konflikter av detta slag, t ex folkmordet i Rwanda och konflikterna i Somalia, Sierra Leone, Liberia, DR Kongo och Uganda, men vi har också sett dem i Europa på Balkan under 1990-talet. Det stod vid slutet av 1990-talet klart att FN och FN:s medlemsländer inte kunde leva upp till sitt syfte. En diskussion inleddes som utgick från individers och samhällens säkerhet till skillnad från den traditionella uppfattningen om att det var statens säkerhet som var det viktiga.

Diskussionen grundar sig i en paradox som har sina rötter i utformningen av FN-systemet. Å ena sidan har vi gång på gång sett hur individer hotas när stater misslyckas med att skydda dem och ibland har regimer t o m attackerat sin egen befolkning. Å andra sidan bygger FN och FN:s konflikthantering just på staters suveränitet och på att denna ska respekteras.

FN får enligt stadgan bara ingripa när det finns ett hot mot internationell fred och säkerhet, inte så länge den väpnade konflikten sker inom landets gränser.

FN:s dåvarande generalsekreterare Kofi Annan såg dilemmat och uppmanade medlemsländerna att komma med en lösning på problemet. Kanadas regering antog utmaningen och tillsatte 1999 en internationell kommission, ICISS (*International Commission on Intervention and State Sovereignty*). Kommissionen presenterade sitt förslag till lösning i december 2001 i en rapport där den myntade begreppet *skyldigheten att skydda* (*The Responsibility to Protect*, förkortat R2P).

SKYLDIGHETEN ATT SKYDDA (R2P) ENLIGT ICISS-KOMMISSIONEN

Traditionellt har suveräniteten setts som en rättighet att styra över sitt territorium utan inblandning från andra. Men



Mohamed Musa och hans familj är flyktingar från Sudans Blue Nile State. På bilden sitter de i ett tillfälligt skydd i väntan på att förflyttas till Adimazin Transit Center i Etiopien.

Foto: UNHCR/P. Rutshie



Kinesiska vakter som ingår AU:s och FN:s hybridstyrka i Darfur (UNAMID) vaktar ett borrhål som en kinesisk firma driver i Nyala, södra Darfur, Sudan.

Foto: FN/Albert Gonzalez/Farran



Luis Moreno-Ocampo, åklagare vid Internationella Brottmålsdomstolen (International Criminal Court, ICC) talar med journalister om domstolens åtal för folkmord mot Sudans president Omar Al-Bashir.

Foto: FN/Ryan Brown

begreppet statssuveränitet innebär även en skyldighet och ett ansvar för befolkningen i landet, menade ICISS. Det är först och främst staten själv som har ansvar för att skydda den egna befolkningen mot folkmord, etnisk rensning, krigsbrott och brott mot mänskligheten. Men när en befolkning är utsatt för svårt lidande – orsakat av inbördeskrig, uppror, förtryck från statens sida eller statens sammanbrott – och staten i fråga inte vill eller kan stoppa eller avvärja lidandet, då får principen om icke-inblandning ge vika för principen om det internationella samfundets skyldighet att skydda.

Skyldigheten att skydda är inte någon ny lag utan bygger på redan antagna lagar och normer.

ICISS-kommissionen delade in *skyldigheten att skydda* i tre olika delar:

- **Skyldigheten att förebygga;** att undanröja de underliggande såväl som de direkta orsakerna till inre konflikter och andra av människor vållade kriser som utsätter befolkningen för fara.
- **Skyldigheten att reagera;** att i situationer där skydd av människor är en tvingande nödvändighet reagera med ändamålsenliga åtgärder, vilket kan innefatta tvångsät-

gärder såsom sanktioner och internationellt åtal eller, i extrema fall, militär intervention (se nedan).

- **Skyldigheten att återuppbygga;** att, särskilt efter en militär intervention, lämna all slags hjälp till återhämtning, återuppbyggnad och försoning

Enligt ICISS-kommissionen är förebyggande den viktigaste delen. Möjligheterna att förebygga bör alltid uttömmas innan en intervention övervägs, och större åtaganden och resurser måste sättas in för detta ändamål, menade ICISS. Vid fullgörandet av skyldigheterna att förebygga och att reagera bör alltid mindre inkräktande och tvingande åtgärder övervägas innan mer tvingande och inkräktande åtgärder vidtas.

I kommissionens förslag ingick även genomarbetade kriterier som tacklade viktiga och svåra problem som t ex hur man ska avgöra när det är rätt att ingripa militärt i en konflikt, hur man vet att man försökt med alla fredliga medel innan man överväger militära verktyg och vad det ska finnas för möjligheter att agera i de fall säkerhetsrådet är låst på grund av vetorätten.

Begreppet togs upp av FN:s högnivåpanel (*High-Level Panel on Threats, Challenges and*

Change) och av generalsekreteraren i hans rapport *In Larger Freedom*. Samtidigt antogs principerna om skyldighet att skydda i Afrikanska Unionens stadgar vid dess bildande 2002. Vid ett världstoppmöte i FN-högkvarteret i New York i september 2005 enades alla FN:s medlemsländer om att anta och tillämpa *skyldigheten att skydda* i den betydelse och med de begränsningar som toppmötets definition innebär. Det starka stödet från inflytelserika länder i Sydamerika och Afrika, t ex Argentina, Guatemala, Chile, Rwanda och Sydafrika, var avgörande för beslutet.

VÄRLDSTOPPMÖTETS BESLUT 2005

Jämfört med ICISS-kommissionens förslag innebar det slutdokument som antogs av världstoppmötet 2005 en något urvattnad version av *skyldigheten att skydda* som lämnar mycket kvar att definiera och operationalisera.

I paragraferna 138-139 i toppmötets slutdokument står det att:

Varje stat har en skyldighet att skydda sin befolkning från folkmord, krigsbrott, brott mot mänskligheten och etnisk rensning samt att förebygga dessa brott.



Foto: UNHCR/Bendian Bannan

Somaliska flyktingar i flyktinglägret Dadaab i Kenya köar för att få hämta vatten.

Det internationella samfundet ska uppmuntra och assistera stater att leva upp till denna skyldighet.

Det internationella samfundet har en skyldighet att, genom FN, använda lämpliga diplomatiska, humanitära och andra fredliga medel för att skydda befolkningar som hotas av dessa brott. Om en stat inte kan eller vill skydda sin befolkning, och fredliga medel inte räcker till, måste det internationella samfundet agera starkare, i sista hand med våld mandaterat genom kapitel sju-mandat från FN:s säkerhetsråd. Bedömningar måste göras från fall till fall och agerande ska ske i samarbete med relevanta regionala organisationer.

Utifrån formuleringarna i toppmötesdokumentet pågår en omfattande debatt om hur man ska gå till väga för att tillämpa skyldigheten att skydda i praktiken, var gränsen går för ingripande med olika verktyg, hur man ska försäkra sig om att begreppet inte utvecklas till ett enbart militärt instrument där de förebyggande delarna tappas bort och vad som händer då säkerhetsrådet är blockerat.

Sedan 2005 har många steg tagits för att göra begreppet användbart i praktiken. Den första säkerhetsrådsresolution som hänvisade till skyldighet att skydda var resolution 1674

om skyddet av civila i väpnad konflikt. Skyldighet att skydda har också omnämnts i resolutioner om Darfur, Libyen och Elfenbenskusten. En viktig utveckling var också inrättandet av två nya poster inom FN-systemet: en särskild rådgivare för förhindrandet av folkmord (2004) och en särskild rådgivare med fokus på skyldighet att skydda (2008). I februari 2012 innehades posterna av Francis Deng och Edward Luck.

2009 släppte Ban Ki-moon också en rapport i syfte att ta skyldighet att skydda från teori till praktik: *Implementing the Responsibility to Protect*. Här uppmanas medlemsstaterna bl a att utveckla en tydlig strategi för hur begreppet ska implementeras. Rapporten lyfter också *early warning* – mekanismer för att tidigt kunna uppmärksamma och reagera på konflikter – som ett viktigt verktyg.

Trots alla insatser till stöd för skyldigheten att skydda är utmaningarna fortsatt stora. Vid flera tillfällen har vektorätten, som de permanenta medlemmarna i FN:s säkerhetsråd har, blockerat agerande i interna konflikter. Kina och Ryssland har t ex blockerat agerande i Burma och Syrien 2011. Det har gjorts med hänvisning till den ursprungliga skrivningen i FN-stadgan där det står att FN enbart ska ingripa när det finns ett hot mot *internationell* fred och



Foto: FNU/Mark Garten

Edward Luck är sedan 2008 generalsekreterarens särskilde rådgivare med fokus på skyldighet att skydda. På bilden talar han om situationen i Elfenbenskusten vid en presskonferens i FN-högkvarteret.

säkerhet. I dessa fall visar sig tydligt hur stater och befolkningars säkerhet kan krocka och hur begreppet skyldighet att skydda tydligt utmanar FN:s traditionella normer och arbetssätt.

Läs mer på:

www.fn.se/R2P

www.responsibilitytoprotect.org

www.globalr2p.org

När FN 2005 antog skyldighet att skydda var det en av de absolut viktigaste händelserna i det globala samarbetet under de senaste decennierna. Skyldighet att skydda sätter människors säkerhet framför staters suveränitet och syftar till att ge utsatta civilbefolkningar ökat skydd mot omfattande och allvarliga övergrepp. Samtidigt är detta sätt att tänka kontroversiellt och efter det militära ingripandet i Libyen 2011 har motståndet mot den nya principen ökat igen. Mot den bakgrunden behöver alla goda krafter nu sluta upp bakom skyldighet att skydda och uttala sitt stöd!

Det här kan DU göra!

1

Läs på!

Kunskap är grunden för all handling! Informera dig om skyldigheten att skydda och skaffa argument genom att läsa vidare på:

www.fn.se/R2P
www.responsibilitytoprotect.org
www.globalr2p.org
www.enoughproject.org
www.crisisgroup.org

2

Bekämpa likgiltigheten – skriv en insändare!

När man ser på nyheterna om krig och konflikter ute i världen är det lätt att känna vanmakt. Men tillsammans kan vi göra skillnad! Skriv en insändare till din lokaltidning om en konflikt som du känner engagemang för. Genom att uttrycka ditt eget engagemang berör du andra människor och påverkar deras sätt att förhålla sig. Du kan också skriva om skyldighet att skydda och förklara vad det handlar om och varför det är viktigt. Kanske kan du också lägga mer tyngd bakom orden genom att få din lokala FN-förening att stå som avsändare tillsammans med dig?

3

Delta i kampen mot fattigdomen!

Ett grundläggande skäl till att konflikter uppstår är fattigdom, diskriminering och klyftor mellan grupper i samhället. Effektiva metoder för att bekämpa fattigdom och orättvisor är att ge gratis skolmat till barn i fattiga länder och att främja flickors rättigheter. Svenska FN-förbundet samlar därför in pengar till dessa ändamål genom kampanjerna *Skolmat blir kunskap* och *Flicka*.

Ge ett eget bidrag! Gå till www.fn.se/skolmat eller www.fn.se/flicka. Sätt in pengarna på pg nr 90 00 79-5 (ange "skolmat" eller "flicka"). Du kan också stödja kampanjer en längre tid genom att bli autogirogivare.

4

Skriv till din riksdagsman!

En konkret fråga att driva är också det rekordlåga antalet FN-soldater som Sverige bidrar med. Att rika länder bidrar med FN-soldater har betydelse på många sätt, både för FN och för det bidragande landet (se artikel i Världshorisont nr 1/12 sid 12.) Skriv ett mejl om denna fråga till din riksdagsman! På www.riksdagen.se kan du se vilka personer som representerar ditt län och vilken e-postadress de har. Hur många soldater som finns ute just nu kan du se på www.mil.se (under "internationella insatser").

Skicka gärna ditt mejl även till statsminister Fredrik Reinfeldt och försvarsminister Sten Tolgfors och kräv att Sverige ska bidra med fler soldater till FN. Mejlformulär finns på www.regeringen.se.

5

Hjälptill att bygga fredliga samhällen!

Aktiv återuppbyggnad av samhällen efter en konflikt är avgörande om man ska kunna få igång en positiv utveckling och förhindra att konflikten bryter ut igen. I 70 av världens länder ligger omkring 80 miljoner minor kvar i marken. Detta förhindrar en normal tillvaro där jorden kan brukas och barn kan leka fritt. Varje halvtimme skadas en människa någonstans av en mina.

Kampanjen *Röj-en-mina* arbetar med att samla in pengar till FN:s minröjningsarbete. Ge ett personligt bidrag eller bli fadder. Gå in på www.fn.se/roj-en-mina.

6

Informera andra!

Beställ extra exemplar av Världshorisonts temanummer om skyldigheten att skydda. Dela ut tidningarna till intresserade i din omgivning eller lägg dem i väntrum och personalrum. För priser kontakta info@fn.se.

Faktabladet om skyldigheten att skydda (fyra sidor) kan beställas utan kostnad i upp till tio exemplar. Kontakta info@fn.se eller ring 08 – 462 25 40.