

SAMMANFATTNING:

I samband med militära kriser uppstår ofta en debatt om världssamfundet bör ingripa. Debatterna är emellertid ytliga och därför missvisande om vad en humanitär intervention är. En humanitär intervention kan se ut på flera olika sätt och ha olika syften.

Ytterst sällan handlar en intervention om att försöka "bomba fram demokrati".

Denna rapport visar att det finns en större bredd bland interventioner än vad debatten först kan ge sken av – det finns åtminstone fyra olika interventionsstra-

teger, vilkas utformanden redogörs för i rapporten. Rapporten sammanfattar också diskussionen om vad som gör vissa interventioner mer framgångsrika än andra.

Krig i fredens namn? Olika typer av humanitära interventioner

AV: REBECCA HJELM

Introduktion

De första åren på 2000-talet har sett flera fall av uppmärksammade humanitära interventioner eller planer på sådana. I år är det främst kriserna i Mali och norra Irak där intervention lyfts fram som ett möjligt sätt att möta dessa konflikter. Åren innan dess är det framför allt interventionen i Libyen samt icke-ingripandet i Syrien som dragit till sig uppmärksamheten. I samband med dessa aktioner (eller brist på aktioner) har det uppstått debatter kring interventionens natur, debatter som tyvärr ofta präglats av förvirring och oklarhet kring vad en humanitär intervention faktiskt är. En intervention kan förvisso innebära ett fullskaligt krig men i begreppet ryms också andra aspekter.

En snabb genomgång av debattläget visar hur olika fenomenet intervention

uppfattas. I ett pressmeddelande från Vänsterpartiet angående IS framfart i Irak ställer partiet sig negativt till ett militärt ingripande: "Vi tror inte att enskilda amerikanska bombningar kommer lösa situationen för civilbefolkningen."¹ På samma ämne men utifrån ett motsatt perspektiv skriver Fredrik Reinheldt (M) och Carl Bildt (M) "FN:s säkerhetsråd måste leva upp till sitt ansvar." Även om uppmaningen inte gäller en intervention specifikt menar de ändå att "Vårt fokus är [...] att stödja de internationella ansträngningarna att möta ISIS."²

I en ledarkrönika skriver Anders Lindberg på Aftonbladet i stället att en intervention visst är den rätta lösningen på kriser, åtminstone på

den i Irak: "Världssamfundet bör inte tolerera det som sker, världens stater kan inte stillatigande se på när IS mördar civila. Det är svårt att se något annat än en militär lösning på Islamiska statens framfart."³

Diskussionen om Irak är dock bara en i raden av liknande under senare år. Redan 2012 lät det på samma sätt när en intervention i Syrien var på tal: I en undersökning där partierna tillfrågades huruvida en internationell koalition borde ingripa i Syrien var Kerstin Lundgren (C) öppen för att handla även om säkerhetsrådet inte skulle sanktionera en intervention: "Vi vill inte se mönstret från forna Jugoslavien upprepas. Vi måste förbereda oss för en handlingsplan om FN fortsätter vara

1 Vänsterpartiet.se, 2014.

2 SvD Opinion, 2014.

3 Aftonbladet, 2014.

blockerat. Syrien får inte förblöda medan världen passivt ser på.⁴

Désirée Pethrus (KD) drog paralleller mellan ett eventuellt ingripande i Syrien till interventionen i Libyen: ”Det kan inte vara så att FN-stadgans ’ansvar att skydda’ gäller för Libyen men inte för Syrien. Därför är det oroväckande när länder som USA så tydligt utesluter ett väpnat ingripande.”⁵ I samma undersökning var Bodil Ceballos (MP) av motsatt åsikt: ”Jag tror inte att en militär intervention är bästa lösningen. Risker är att vi då får ett fullskaligt krig.”⁶

Citaten ger exempel på hur det saknas en struktur i interventionsdebatten. Medan intervention för några är synonymt med att fälla bomber stick i stäv med FN-stadgan är det för andra i stället omvärldens skyldighet att ingripa i kriser. Ibland tycks debattörer mena att det är ett rimligt sätt att hantera brott mot mänskliga rättigheter, ibland att det är ett direkt skadligt verktyg. Kanske är det inte så märkligt att det efter att en interventionsdebatt har lagt sig fortfarande råder osäkerhet kring vad en humanitär intervention faktiskt är. För den som önskar ta ställning för eller emot interventioners lämplighet som konflikthanteringsmetod måste det först klargöras vad en intervention innebär.

Sålunda finns det anledning att sammanfatta vilka de olika typerna är.

4 Aftonbladet, 2012.

5 Ibid.

6 Ibid.

Denna rapport ger en enkel introduktion till ämnet. Den beskriver vad som menas med en intervention, vilka typer av interventioner som finns och sammanfattar kortfattat vad som brukar sägas avgöra om en intervention blir framgångsrik eller inte.

Huruvida en aktör får och bör ingripa i en stats interna affärer har varit en aktuell fråga så länge som vi kunnat tala om stater som företeelser.

Bakgrund till begreppet humanitär intervention

Uppkomsten av begreppet

Huruvida en aktör får och bör ingripa i en stats interna affärer har varit en aktuell fråga så länge som vi kunnat tala om stater som företeelser. Fram till slutet av 1900-talet rådde konsensus om att kränkningar av den nationella suveräniteten inte kunde accepteras. Efter kalla krigets slut har det dock skett en normförskjutning. Detta grundar sig mångt och mycket i att krigets karaktär har förändrats. Krig mellan stater har blivit allt mer ovanligt. I stället är dagens konflikter ofta inomstatliga, med etniska förtecken och präglade av kaos. Det har inneburit att det internationella samfundet har tvingats omdefiniera hur det bör förhålla sig till detta ”nya” slags krigsföring. Som en konsekvens lägger

sig omvärlden i dag i andra staters inrikespolitik i högre grad än förut.

En ökad globalisering är också del av förklaringen till varför humanitära interventioner är mer aktuella i dag. Många problem är av sådan natur att de inte kan lösas nationellt. I stället har de lyfts upp på överstatlig nivå. Lagar och fördrag har arbetats fram av transnationella nätverk för att fungera som en politisk ledstjärna, även för lagstiftare på den nationella arenan. Så är fallet med de mänskliga rättigheterna. Alla stater, vare sig de går med på det eller inte, anses bundna att respektera dessa rättigheter.

I takt med att väpnade konflikter förändrats och att stater förbundit sig att följa viss transnationell lagstiftning så har även suveränitetsprincipen eroderat. Den har visserligen inte helt förlorat sin betydelse – i sådana fall skulle humanitära interventioner vara långt mindre kontroversiella. Men nationalstatens okränkbara gränser kan sägas ha fått backa till förmån för respekten för mänskliga rättigheter.⁷

Humanitära interventioners legalitet

Man kan omöjligt tala om humanitära interventioner utan att tala om deras legala status. Det är en väl spridd uppfattning att humanitära interventioner är olagliga, ett argument som brukar konstrueras med hänvisning till internationell rätt. Men frågan är mer

7 Uddén, 2007.

komplex än så. Den största motsättningen ligger mellan suveränitetsprincipen och människans moraliska skyldigheter.

Suveränitetsprincipen

För att förstå humanitära interventioners omstriddhet bör man förstå logiken bakom suveränitetsprincipen. Det motstånd som finns gentemot humanitära interventioner bygger ofta på att externa ingripanden rimmar illa med suveränitet, vilken i århundraden varit rättesnöret inom internationell politik.⁸

Även om FN grundades med den enskilda statens suveränitet i åtanke är mänskliga rättigheter, fred och demokrati organisationens hörnstenar.

I och med bildandet av FN stärktes suveränitetsprincipen ytterligare. Faktum är att hela FN vilar på detta begrepp – flertalet av de lagar och fördrag som FN har framarbetat sedan organisationens bildande utgår från suveränitetsbegreppet.⁹

Ytterligare en artikel i FN-stadgan, 2(4), är nära besläktad med suveränitetsprincipen då den syftar till att förhindra våldsanvändande mellan medlemsstaterna. Artikeln slår fast att

hot om eller användandet av våld är strikt förbjudet. Men icke-våldsprincipen har ändå två undantag. En stat får ingripa militärt mot en annan stat, antingen om ingripanden har stöd från säkerhetsrådet och kapitel VII i FN-stadgan, eller om ingripandet sker i självförsvar i enlighet med artikel 51.¹⁰

Det förefaller därmed som att det enligt folkrätten är tydligt att humanitära interventioner skulle vara olagliga. Men uttolkarna av artikel 2(4) är oense. Medan vissa anser att artikeln förbjuder alla, även i dagsläget oförutsägbara, anledningar till interventioner så menar andra att det ändå finns utrymme för en annan tolkning. Den tolkningen går ut på att allt våld som inte innebär kränkningar av en stats territoriella integritet, politiska oberoende eller på någon annat sätt strider mot FN:s ändamål skulle vara tillåtet. Det kan verka som en liten lucka men öppnar ändå för att det skulle vara legalt med interventioner som är för upprätthållandet av mänskliga rättigheter samt fred och demokrati. Även om FN grundades med den enskilda statens suveränitet i åtanke är mänskliga rättigheter, fred och demokrati organisationens hörnstenar.¹¹

Responsibility to Protect

I slutet av 1990-talet fick suveränitetsprincipen en utmanare i form av Responsibility to Protect-doktrinen

(R2P). Vid den tiden annonserade Kanadas regering att de grundat en kommission vars uppgift var att utreda hur det internationella samfundets inställning skulle se ut i fall av extrema kränkningar av de mänskliga rättigheterna i relation till suveränitetsprincipen. Det var ett högst aktuellt dilemma då 1990-talet kännetecknades av bristen på handlingskraft hos FN vilket lett till stora tragedier på Balkan och i Rwanda. Kommissionen fick namnet International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS) och gav 2001 ut rapporten "Responsibility to Protect".¹² Förhoppningen var att den nya riktlinjen skulle leda till större handlingsutrymme hos FN utan att organisationen begränsades i alltför stor utsträckning av suveränitetsprincipen. Rapporten slog fast att i vissa exceptionella fall måste suveränitetsprincipen stå tillbaka för de mänskliga rättigheterna. Fyra år senare antog FN:s generalförsamling enhälligt en deklaration om R2P.

R2P:s principer kan sammanfattas på följande vis;

- "Varje stat har en skyldighet att skydda sin befolkning från svårt lidande: folkmord, krigsförbrytelser, brott mot mänskligheten och etnisk rensning.
- Det internationella samfundet har en skyldighet att uppmuntra och hjälpa enskilda stater att uppfylla det ansvaret.

⁸ Baaz, 2006.

⁹ Hehir, 2012.

¹⁰ FN-stadgarna, kap VII/artikel 5.

¹¹ FN-stadgarna, kap 1/artikel 2(4).

¹² Jayshree, McMahan, 2013.

- Om en stat uppenbarligen misslyckas med att skydda sin befolkning, så har det internationella samfundet en skyldighet att gemensamt agera, beslutsamt och vid rätt tidpunkt, och i enlighet med FN-stadgan.”

Bland dem som inte bara motsätter sig R2P:s utformande (doktrinen kritiserades för att ha urvattnats för att få generalforsamlingens godkännande) utan också själva dess idé – att suveränitet är en skyldighet och inte bara en rättighet – har det menats att den är en västerländsk idé som inte passar alla. Kritiker menar också att humanitära interventioner är de västliga, liberala demokratiernas svepskäl för att begränsa svagare staters levnadsutrymme.¹³

Humanitära interventioner i praktiken

Humanitära interventioner kan se mycket olika ut, från initierandet av interventionen till själva utförandet. Det karakteristiska för interventionerna är att de ska utföras av militär personal och att operationens syfte är att förhindra grava kränkningar av de mänskliga rättigheterna. Utöver det kan en intervention både bestå av att människor får ta del av de mest fundamentala förnödenheterna eller att beväpnade styrkor slåss mot våldsverkare (eller både och). Att matcha ”rätt” sorts insats till den aktuella krisen är

sedan avgörande för vilken betydelse operationen får för de utsatta.

Initiering av humanitära interventioner

Humanitära interventioner kan initieras i två instanser; inom samt utanför ramen för säkerhetsrådets godkännande.

De flesta stater och organisationer föredrar att en operation utförs med mandat från FN. Säkerhetsrådet har dock haft svårt att enas kring vad som kan klassas som ett säkerhetshot vilket inneburit att inga eller olämpliga åtgärder fått sättas in i ett flertal nödsituationer.¹⁴

R2P-doktrinen är inte främmande för att humanitära interventioner sker utan att ha sanktioner av säkerhetsrådet (även om ICISS rekommenderar att en intervention bör ha FN i ryggen för att säkerställa operationens auktoritet). I sådana fall är ett alternativ att en regional aktör som NATO eller AU genomför interventionen på eget bevåg för att sedan i efterhand söka godkännande från säkerhetsrådet. Sådan var situationen när the Economic Community of West African States Monitoring Group (ECOMOG) ingrep i Liberia 1992 samt i Sierra Leone 1997.

Olika typer av humanitära interventioner

Taylor B. Seybolt, författare till *Humanitarian Military Intervention: The Conditions for Success and Failure*, har gjort en betydelsefull insats för att klassificera olika typer av interventioner. Enligt författaren kan syftet med humanitära interventioner delas in i två kategorier: att försöka lindra misären eller hantera våldet. Operationer som syftar till att lindra fattigdom och svält kan i sin tur delas in i två underkategorier:

1. Leverera bistånd
2. Skydda hjälpsatser

Insatser som i stället är fokuserade på att handskas med våldet delas också in i två underkategorier:

1. Rädda offren
2. Besegra förövaren

Att matcha ”rätt” sorts insats till den aktuella krisen är avgörande för vilken betydelse operationen får för de utsatta.

Leverera bistånd

Att leverera bistånd kan rent konkret innebära att vara behjälplig genom luftlandsättningar, genom att upprätta tältläger, reparera vägar och hamnar, ställa upp med transport eller genom att vända sig direkt till befolkningen. Enligt Seybolt är ett exempel på en sådan den FN-stödda operationen Provide Relief som utfördes av USA,

¹³ Hehir, 2012.

¹⁴ Engström, 2008.

Tyskland och Kanada i Somalia i början på 1990-talet. Provide Relief var en rent logistiskt operation som gick ut på att flytta biståndsresurser från Kenya till de centrala delarna av Somalia med hjälp av amerikanska flygplan som därefter släppte ned förnödenheter från luften. Provide Relief räddade uppskattningsvis 10 000 liv, en fjärdedel av det totala antal liv som räddades under krisen.¹⁵

Det diskuteras emellanåt huruvida soldater bör sköta det uppdrag som hjälparbetare är tränade att utföra. Soldater har inte samma utbildning eller erfarenhet som hjälparbetare har. I de fall där biståndsorganisationer inte hunnit infinna sig på katastrofområdet ännu är det vanligt att militära styrkor är de första på plats att hjälpa lokalbefolkningen. Deras närvaro är givetvis av stor vikt – i ett känsligt läge är det de allra första dagarna som räknas – men militärens resurser är sällan anpassade till en nödställd befolkning.

Ytterligare en ifrågasatt aspekt av att soldater levererar bistånd är att militärt engagemang i humanitära kriser riskerar att provocera fram våldsamma reaktioner. Till skillnad från biståndsorganisationer, som kan verka i politiskt känsliga miljöer på grund av sin neutralitet, kan soldater komma att politisera situationen.¹⁶

Seybolt menar att det finns en uppenbar nytta med att låta solda-

ter leverera krishjälp: det räddar liv. Särskilt under den första tiden efter en katastrof, innan hjälporganisationer och FN-program hunnit till platsen, kan andra staters ingripande vara direkt livsavgörande. En annan attraktiv aspekt med den här typen av insatser är att det är ett förhållandevis enkelt – åtminstone jämfört med andra alternativ – sätt att hjälpa nödställda människor. Det kräver liten politisk vilja och är inte särskilt omstritt. Även i situationer där de lokala myndigheterna motsätter sig en aktion är det ändå ett högst genomförbart projekt som innebär en låg risk för ingripandens egna soldater. Operationer där de egna styrkorna riskerar att såras och dödas kommer att generera en större politisk motvilja på hemmaplan.¹⁷

Det finns en uppenbar nytta med att låta soldater leverera krishjälp: det räddar liv.

Skydda hjälpinsatser

Att skydda hjälpinsatser kan innebära att skydda vissa utvalda byggnader, att eskortera konvojer eller att upprätta säkrade områden. Tanken är att skapa och upprätthålla tillräckligt mycket utrymme för biståndsorganisationer att verka i.

Precis som när interventionsstyrkor levererar bistånd, är användandet av

militära medel för att skydda hjälpinsatser en livräddare för stora grupper människor. Ett ständigt bekymmer för hjälporganisationer är att deras förråd av mat, mediciner och filter rövas bort av rebellstyrkor. Under svältkatastrofen i Somalia uppskattade personal från Röda Halvmånen att ungefär hälften av deras matförråd försvann till krigsherrar och banditer. Den totala volymen matbistånd till Somalia ökade under den senare hälften av 1992 men andelen som faktiskt nådde ut till befolkningen sjönk med 40 procent. Om utländska soldater hade kunnat stoppa plundringen skulle det ha gjort skillnad i överlevnadsstatistiken.

Vidare menar Seybolt att beslutsfattare inte bör underskatta svårigheten i att bara skydda hjälpinsatser. Historien är full av exempel på "mission creep", alltså att en operation – för att anpassa sig till omständigheterna – förändras till något annat utöver det ursprungliga mandatet. Insatsen i Bosnien och Herzegovina var från början tänkt att skydda biståndsinsatser men kom senare att innebära skydd av utsatta grupper. I slutändan ersattes den första operationen med en multilateral styrka vars uppgift var att besegra fienden.

Inflödet av biståndsresurser kan få andra oanade konsekvenser. Genom att se till att mat, mediciner och vatten kommer in i en konfliktzon riskerar konflikten att eskalera. Mat är vapen: den som har kontroll över det har också ett övertag. Lokala krigsherrar

¹⁵ Seybolt, 2007.

¹⁶ Seybolt, 2007.

¹⁷ Seybolt, 2007.

vet detta och kan komma att bjuda hårt motstånd för att blockera inflödet. Att försöka komma runt detta genom att samarbeta med de lokala aktörerna riskerar att ge legitimitet och erkännande till miliser och rebellgrupper.¹⁸

Även fall som i efterhand klassats som misslyckanden hade sett ännu högre dödssiffror om en humanitär intervention inte satts in.

Rädda offren

Seybolt visar hur räddandet av offer kan ske på olika sätt. Det kan innebära att skydda specifika platser där en särskilt utsatt folkgrupp håller till. Det kan också ske genom att säkerställa "korridorer" genom vilka människor kan ta sig till säkra områden. Att skapa trygga zoner av varierande storlek (mindre områden för att skydda människor från en särskild milis och generellt våld eller större områden för att skydda människor från kriget i sin helhet) är också ett vanligt förekommande inslag i den här typen av insatser.

Att rädda människor från våldsvverkare är att spara mycket mänskligt lidande. Även fall som i efterhand klassats som misslyckanden hade sett ännu högre dödssiffror om en humanitär intervention inte satts in. Den franska insatsen Operation Turqou-

ise lyckades 1994 rädda tiotusentals människor undan det rwandiska folkmordet. Även om det i jämförelse med det stora dödstalet kan tyckas vara en försvinnande liten del är det ändå en framgång för de rwandier som undsattes.

Kritiska röster höjs ibland mot att använda humanitära interventioner för att rädda civila eftersom utländska trupper utsätts för stor fara genom att bege sig in i en krigszon där åtminstone en part motsätter sig deras närvaro. Detta är den största anledningen till att världens ledare ofta har svårt att komma till skott när det gäller interventioner av det här slaget. Detta slag av operationer kräver att världens ledare verkligen har den politiska beslutsamheten och militära kapacitet som krävs för att tvinga tillbaka förövaren, något som kan vara svårt att stå fast vid när det börjar hetta till. Dessutom kan räddningsaktioner innebära politiska avigsidor. För det första kommer det inte att lösa konfliktens grundproblem. För det andra varnar litteraturen för att förhandlare endast köper sig tid genom att skapa trygga zoner – om situationen inte anses vara akut kan förhandlingsparterna komma att förlora incitamentet att skapa en långvarig fred.

Besegra förövaren

I vissa extrema fall har det stått klart för omvärlden att våld måste mötas

med våld. Det gäller i de fall där civilbefolkningen utsätts för exceptionell brutalitet. Som en lösning har externa aktörer då initierat en humanitär intervention vars syfte varit att helt och hållet besegra förövaren. Det är en kontroversiell metod. Ändå finns det flera exempel under vår närtid när särskilt hänsynslösa ledare har avsatts av utländska makter.

Att besegra förövarna påminner till sin karaktär om att rädda civila från våld: Båda operationerna syftar till att hantera en våldsamt situation, de upplevs som politiska aktioner även om de är humanitärt befogade och de är tvingande till sin natur. Men det finns ett antal komponenter som särskiljer dem och gör öppen konfrontation med våldsutövarna till en ytterlighet. Det största särdraget enligt Seybolt är fokuseringen på förövarna där ingriparen, utöver att ta till tvingande åtgärder, också måste attackera sin motståndare för att nå seger. Att ta till våld i fredens namn upplevs som en paradox och är omtvistat, inte minst eftersom det brukar trissa upp våldet under en period. Den attackerade parten vet att den har allt att förlora på att ge upp, alltså tenderar den att sätta hårt mot hårt. Ingriparen är inte heller benägen att ge upp kampen. Den riskerar visserligen inte utplåning men vet att om den förlorar slaget är det fritt fram för den inhemska regimen att plåga sitt folk utan att behöva frukta framtida inblandning.

¹⁸ Seybolt, 2007.

Alltså brukar säkerhetssituationen ofta förvärras för att sedan stabiliseras.

Den ingripande aktören har däremot mycket att vinna på att få övertaget. Lyckas den besegra förövaren så har den inte bara behandlat symptomen utan också själva sjukdomen, grundproblemet till den kaotiska situationen. Som segrare finns det också möjlighet att skapa tillräckligt med utrymme för humanitära aktörer att komma in på banan samt påbörjan- det av landets rekonstruktionsarbete.

Humanitära interventioner vars syfte är att besegra förövarna kan vid en första anblick likna ett regelrätt mellanstatligt krig. Så vad är då skillnaden? De aktörer som deltar i en intervention är där frivilligt – deras intressen går inte nödvändigtvis om intet ifall de inte blandar sig i konflikten. Och även om de satsar mycket resurser och engagemang står och faller inte deras nationella intressen med en vinst eller förlust.¹⁹

Vem ingriper?

I debatten kring humanitära interventioner brukar kritiker mena att interventionerna alltid handlar om att västländer ingriper mot icke-västländer (borträknat de interventioner som är sanktionerade av FN). Det är en bild av humanitära interventioner som är både sann och falsk. Det stämmer att till exempel USA (som är den stat som ofta anklagas) har, utanför ramarna av

vad som godkänts av säkerhetsrådet, varit delaktigt i flertalet humanitära interventioner i länder utanför den västerländska sfären. Det finns också exempel på en rad andra västländer som involverat sig i interventioner: Storbritannien – i sällskap med USA – deltog i invasionen i Irak 2003, Tyskland var en av flera parter i Operation Relief i Somalia på 1990-talet, Kanada skickade trupper för att upprätta säkra zoner i Srebrenica.²⁰

Men historien visar att även icke-västländer har initierat och deltagit i interventioner. Exempelvis ingrep Vietnam i Kambodja för att störta Pol Pot vars regim mördat nära två miljoner människor (vid den tiden motiverade Vietnam sina handlingar av främst säkerhetspolitiska skäl men i efterhand har omvärlden klassat ingripandet som humanitärt). I Uganda fick Idi Amins grymhet gentemot oliktankande Tanzania att reagera. 1971 intervenerade Indien i Bangladesh (dåvarande Östpakistan) för att sätta stopp för de pakistanska styrkornas övergrepp mot det bengaliska folket.²¹ Och när det kommer till en av vår tids värsta humanitära katastrofer, Darfur, så är det bara Rwanda och Nigeria som ställt sig positiva till att ingripa militärt för att lösa situationen. Ytterligare ett exempel är den koalition av västafrikanska stater som med

²⁰ Ibid.

²¹ Syal, 2008.

ECOWAS tillåtelse ingripit i både Liberia och Sierra Leone.²²

Lyckade respektive misslyckade humanitära interventioner

Hur bör då en intervention vara uppbyggd för att ge bäst resultat? Det finns givetvis inga färdiga mallar för interventioner – men vissa åtgärder tycks bädda för framgång i högre grad än andra. Först och främst några ord om vad som kan anses vara ett ”lyckat” resultat för en intervention. Det går att tala om två sätt att mäta framgång: i ”antalet räddade liv” alternativt ”infinnandet av fred och stabilitet i regionen efter ingripandet”.

Humanitära interventioner vars syfte är att besegra förövarna kan vid en första anblick likna ett regelrätt mellanstatligt krig. Så vad är då skillnaden?

Det förstnämnda sättet baseras på det humanitära utfallet, det sistnämnda på det politiska. Båda metoderna har sina för- och nackdelar men den förstnämnda är kanske den mest intressanta av åtminstone två anledningar. Dels kan antalet räddade liv sägas vara det minsta vi kan förvänta oss av en militär aktion med syfte att upprätthålla de mänskliga rättighe-

²² Seybolt, 2007.

¹⁹ Seybolt, 2007.

terna. Dels är det mätbart på ett sätt som "stabilitet" eller "återuppbyggnad av samhället" inte är. Antalet räddade liv är objektivt och konkret samtidigt som det fortfarande säger något om interventionens konsekvenser. Detta kan jämföras med FN-organ och hjälporganisationer som räknar antalet matpaket och soldater på marken. Till skillnad från antalet räddade liv säger det väldigt litet om de nödställdas faktiska situation. Däremot bör man ha i åtanke att antalet räddade liv är som mest relevant när vi talar om ett kort-siktigt perspektiv medan det är svårare att tala om humanitära interventioners påverkan på lång sikt.

Men för att återgå till grundfrågan – hur ska en humanitär intervention se ut för att kunna rädda så många liv som möjligt? De fall av interventioner som Seybolt undersökt antyder att de mest framgångsrika interventionerna letts av antingen en eller flera stater (till skillnad från när FN har varit drivande). FN-ledda interventioner har varit mindre framgångsrika än de som har initierats utanför ramen för FN. Koalitioner och enskilda stater har den fördelen att de snabbare kan mobilisera sina styrkor, till skillnad från FN som inte har någon stående armé, vilket kan vara en del av förklaringen. Dessa styrkor har dessutom varit av mycket skiftande kvalitet. I vissa fall har soldaternas utbildningsnivå varit lägre än önskvärt, i andra fall är deras utrustning olämplig eller förlegad.

Eftersom FN är beroende av att få styrkor skickade till sig kan de heller inte välja ut soldater efter deras kompetens. Dessutom är koalitions- och unilateralt baserade interventioner inte lika politiskt känsliga. Enskilda stater behöver inte, likt FN, sträva efter att täcka olika världsregioner eller sträva efter rättvisa när de fattar beslut om vilken krissituation de ska engagera sig i. Vidare verkar länder som skickar FN-soldater ha en större tendens att dra sig ur ifall en operation möter motstånd och har lägre tolerans för sårade och dödade soldater. Interventioner som i stället drivs av en eller flera stater har visat sig vara hållbara och uthålliga även när de ställs inför stora utmaningar.

Hur ska en humanitär intervention se ut för att kunna rädda så många liv som möjligt?

Multilaterala och unilaterala interventioner saknar däremot den legala auktoritet som FN-interventioner besitter. Som tidigare nämnts finns det utrymme för alternativa tolkningar av rätten till ingripande. Trots det anses interventioner utan FN:s godkännande av många vara illegala. Det gör att, trots att en ingripande koalition kan hänvisa till skyddandet av mänskliga rättigheter, den saknar den pondus som kommer med säkerhetsrådets

stöd. FN-interventioner har också den fördelen att ett flertal FN-organ utgör stommen i det globala biståndsarbetet vilket innebär att FN har ett logistiskt och erfarenhetsmässigt övertag när det kommer till fundraising och koordinering. Dessutom kan det argumenteras att FN-styrkor är bättre lämpade för det efterföljande återuppbyggnadsarbetet i konfliktregioner, inte minst när det kommer till fredsbevarande aktiviteter.

Som synes finns det olika typer av humanitära interventioner, allt från att leverera det allra nödvändigaste till människor i kris till att störta våldsamma ledare. Seybolts forskningsresultat antyder att det är den enklaste respektive den mest extrema formen av interventioner som lyckats rädda flest liv. Den troligaste förklaringen till detta är att man underskattar vilka insatser som krävs för att skydda hjälpsatser eller rädda människor undan våld. Att skydda konvojer lastade med mat kan tyckas som bara snäppet mer "avancerat" än att dela ut bistånd. Att vara omedveten om att den lokala milisen har mycket att vinna på att kapa konvojen kan innebära en större benägenhet att avbryta en operation när man möter hårt motstånd. Vet ingriparen däremot att de har en väpnad armé emot sig tenderar insatsen att kännetecknas av god förberedelse.

Även om den forskning Seybolt bedrivit visar att de två mellanalternativen sällan gett särskilt goda resultat,

åtminstone inte i de berörda fallen, kan den ingripande aktören fortfarande vidta vissa åtgärder för att bättra på oddsen. För att framgångsrikt kunna skydda hjälpsatser behöver interventionsstyrkan vara medveten om att mat är synonymt med makt i ett konflikthärjat land där det råder brist på de mest basala varorna. De lokala krigsherrarna har mycket att vinna på att ostört fortsätta med sina plundringar av biståndsförråden. Därför är det troligtvis en fördel om de unilaterala och multilaterala styrkor som finns på plats också har något att vinna på att vara där. Annars kan det vara så att interventionsstyrkan inte är beredd att ta risker och därmed ökar risken för att de backar ur. Det kan också vara en fördel ifall den humanitära interventionen har omvärldens stöd bakom sig och på så sätt kan hävda legitimitet.

Vidare bör man inte avfärda värdet av egna agendor. För att en utländsk militärmakt ska vara beredd att lägga omfattande resurser i tid och pengar menar Seybolt att det bör finnas egna politiska intressen i operationen. Viljan att göra gott bör givetvis sättas främst men om det dessutom finns andra politiska intressen att bevaka verkar chansen att lyckas med uppdraget vara desto större.

Självfallet kan alla ovanstående former av interventioner visa sig bli

antingen succé eller fiasko, beroende på konfliktens särdrag. Därför är det viktigt att den aktör som överväger att ingripa i en krissituation först och främst har klarlagt orsaken till den humanitära katastrofen. Den franska insatsen i Rwanda, som var långt mindre kraftfull än den borde ha varit, lyfts ofta fram som ett skräckexempel. Det är uppenbart att de styrkor som fanns på plats varken hade mandat eller tillräckligt med soldater för att stoppa ett pågående folkmord. Slutligen bör en ingripare fråga sig hur stora förluster de kan acceptera. Att försöka besegra en förövare innebär en stor politisk risk och innan ett sådant företag inleds bör man veta ifall man är beredd att ta den.²³

Sammanfattning

Det ensidiga, platta samtalet om interventioners natur är vanligt förekommande bland både journalister och politiker vilket riskerar skapa en osann bild av militära ingripanden. Men som förhoppningsvis har framgått finns det många nyanser mellan fullskaliga militära ingripanden för att störta regimer till att ingripa för att hjälpa nödställda med mat och vatten.

Poängen med denna rapport är förvisso inte att skapa en instruktionsbok i humanitära interventioner men förhoppningen är ändå att ha bidra

till förståelsen kring detta fenomen. Avslutningsvis presenteras därför en lista med saker som kan vara bra att ha i åtanke när interventioners natur diskuteras:

- Det är sällan som interventioner, inte ens rent militära interventioner, är begränsade till enbart bombningar. Det rör sig ofta om komplexa insatser som kan sträcka sig från leverans av matpaket till regelrätt krigsföring.
- Unilaterala och multilaterala operationer utan säkerhetsrådets godkännande är ofta starkt ifrågasatta. Ändå antyder forskning att de lyckas rädda fler liv än sanktionerade operationer.
- Aktörer som har intresse av en intervention verkar lyckas oftare med sitt uppdrag. De tycks oftare ha den uthållighet och vilja som krävs för att genomföra en insats, även när de möter en hårdnackad motståndare.
- En avgörande faktor för en interventions framgång är att aktörerna bakom den har klart för sig vad de ger sig in i och att de matchar rätt åtgärd till en viss krissituation. Om så inte är fallet riskerar interventionen att stjälpas snarare än hjälpa.
- Interventioner kan inte lösa alla problem och dess effekter gäller främst på kort sikt.

²³ Seybolt, 2007.

FÖRFATTAREN:



Rebecca Hjelm har en masterexamen i Freds-och konfliktkunskap från Uppsala universitet.

© Författaren och Frivärld 2014. Att kopiera rapporten är inte tillåtet utan tillstånd från Frivärld.

REFERENSER

- Aftonbladet, Anders Lindberg. En attack mot Syrien räddar inte barnen. 27 juni 2012.
- Aftonbladet, Anders Lindberg. IS terror kräver militär lösning. 19 augusti 2014.
- Aftonbladet. Tycker du att det är dags att sidsteppa FN och bygga en internationell koalition som kan ingripa? 9 juni 2012.
- Baaz, Mikael. Statssuveränitet och humanitär intervention –o) förenliga principer i dagens globaliserade värld. Centrum för Europaforskning, Göteborgs universitet. 2006.
- Bajoria, Jayshree, McMahon, Robert. The Dilemma of Humanitarian Intervention. Council on Foreign Relations. 2013.
- Engström, Fredrik. Humanitära interventioner: Europeiskt handlingsutrymme i förhållande till ett modernt interventionsbegrepp. Handelshögskolan, Göteborgs universitet. 2008.
- FN-stadgarna. Chapter VII: Action with respect to the threats to the peace, breaches of the peace, and acts of aggression.
- FN-stadgarna. Chapter I: Purposes and principles.
- FN-förbundet. Ordförklaringar/Humanitärintervention. 9 juni 2008. www.fn.se
- Hauss, "Chip" Charles. Military Intervention. Beyond Intractability (The Conflict Information Consortium, University of Colorado). Augusti 2003. www.beyondintractability.org
- Hehir, Aidan. Humanitarian Intervention: An Introduction. Palgrave Macmillan, 2012.
- Hyllienmark, Claes. Responsibility to protect. Myndigheten för samhällskydd och beredskap, 2013. www.sakerhetspolitik.se
- Seybolt, B. Taylor. Humanitarian Military Intervention: The Conditions for Success and Failure. Sipri, Oxford University Press. 2007.
- Svenska Dagbladet, Fredrik Reinfeldt, Carl Bildt. FN måste förhindra hotande folkmord. 13 augusti 2014.
- Syal, Lunga. Is humanitarian intervention legal? 2008. www.e-ir.info
- Uddén, Markus. Humanitära interventioner: Dess moral, legalitet, och praktik. Internationella Handelshögskolan Jönköping. 2007.
- Vänsterpartiet.se. Utvecklingen i Irak och Syrien. 19 augusti 2014. <http://www.vansterpartiet.se/utvecklingen-i-irak-och-syrien>