

Idunn Oline Lothe Grønset

R2P: Kampen mot vetomakten

En komparativ, juridisk og historisk analyse om
FNs handlingsrom til å håndheve *Responsibility to
Protect*.

Masteroppgave i statsvitenskap med lektorutdanning

Veileder: Torbjørn Lindstrøm Knutsen

Juni 2023

Idunn Oline Lothe Grønset

R2P: Kampen mot vetomakten

En komparativ, juridisk og historisk analyse om FNs handlingsrom til å håndheve *Responsibility to Protect*.

Masteroppgave i statsvitenskap med lektorutdanning
Veileder: Torbjørn Lindstrøm Knutsen
Juni 2023

Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet
Fakultet for samfunns- og utdanningsvitenskap
Institutt for sosiologi og statsvitenskap



Kunnskap for en bedre verden

Førord

Etter fem år på NTNU kan jeg endelig kalle meg lektor. Studietiden har vært minnerik og lærerik, og jeg er takknemlig for muligheten til å kombinere lærerpraksis med fordypning i statsvitenskap og historie.

For å ha kommet i mål med denne masteroppgaven, vil jeg først og fremst takke min veileder, Torbjørn Knutsen. Tusen takk for verdifulle veiledninger og uvurderlige tilbakemeldinger. Uten sparring og hyppige veiledninger ville ikke resultatet vært det det er i dag, og det setter jeg stor pris på.

Jeg vil takke mine medstudenter for motivasjon og støtte gjennom studiene. Timer på lesesal og kollokvie gjennom årene har bidratt til at skippertakene har blitt mindre og mindre og at resultatene har blitt bedre og bedre.

Jeg vil også takke min tvillingsøster, Hedda, som har vært en meget god sparringspartner og gitt meg god innsikt på det juridiske feltet.

Til slutt vil jeg også takke alle som har vist interesse i min oppgave og som har hjulpet og støttet meg når jeg har hatt behov for dette. Ikke minst at dere har tatt dere tid til å lese gjennom korrektur på oppgaven. Her vil jeg spesielt takke min samboer, mamma, pappa og Sanna.

Abstract

When the Responsibility to Protect (R2P) was unanimously adopted as a norm in 2005 by the UN General Assembly, the intention was for the international community to assume responsibility for the civilian population in states where the regimes themselves failed to do so. Since then, R2P has been enforced twice: in Libya and Ivory Coast in 2011. However, there are still many regimes in the world that are unable to take responsibility for their own population. According to R2P, the United Nations (UN) should intervene if a civilian population is subjected to genocide, war crimes, crimes against humanity, or ethnic cleansing. This thesis examines the obstacles and challenges faced by the UN in enforcing R2P, based on three hypotheses derived from IR theories.

Within the norm hierarchy of international law, the UN Charter stands at the top, reflecting the liberal approach of action through a framework of rules and regulations. Article 2.4 explicitly declares that the use of force against other states is prohibited, except in cases of self-defense or if authorized by the Security Council. A significant limitation in the Security Council is that the major powers—Russia, China, the United States, the United Kingdom, and France—have veto power. This directly restricts the structure of the UN and the use of R2P.

However, the divergent interests of the major powers determine whether they exercise their veto power or not, which reflects a realist approach. Material interests, military opposition, allies, and geographical interests are important factors in determining whether the great powers show interest in intervening or not. Frequent vetoing and lack of interest reflect a realist approach and strengthen the hypothesis that the interests of the major powers are decisive in the use of R2P.

Another contributing factor which may help explain the enforcement of R2P by the UN can be found in the constructivist approach, and by looking at historical experiences. This has been observed on multiple occasions, where the reputation and consequences of previous interventions have deterred further interventions. However, this factor has a limited effect and loses its significance over time.

In today's world order, it is not historical experiences that obstruct intervention in crisis-affected countries. Rather, it is the rivalry among major powers and their conflicting interests that are decisive in the current balance of power, along with the objective limitation imposed by the veto power of the Security Council.

Sammendrag

Da Responsibility to Protect (R2P) ble enstemmig vedtatt som en norm i 2005 av FNs generalforsamling, var hensikten at det internasjonale samfunnet skulle ta ansvar for sivilbefolkningen i stater der regimene ikke tok ansvar selv. Siden den gang har R2P kun blitt håndhevet to ganger: Libya og Elfenbenkysten i 2011. Fremdeles er det titalls regimer i verden som ikke evner å ta ansvar for egen befolkning. Etter R2Ps krav skal FN intervenere dersom en sivilbefolkning blir utsatt for folkemord, krigsforbrytelser, forbrytelser mot menneskeheten eller etnisk rensing. Oppgaven undersøker hvilke hindringer og utfordringer FN står ovenfor til å håndheve R2P ved tre hypoteser som er utledet fra IP-teorier.

I folkerettens normhierarki står FN-pakten øverst, og viser til den liberale tilnærmingen om handling gjennom regelverk. Den tydeliggjør ved artikkel 2.4 at det er forbudt å bruke makt mot andre stater. Unntak er selvforsvarsretten, eller dersom Sikkerhetsrådet autoriserer for det. En sterk begrensning i Sikkerhetsrådet er at stormaktene Russland, Kina, USA, Storbritannia og Frankrike har vetorett. Dette er en direkte begrensning i FNs struktur og bruken av R2P-normen. Likevel er stormaktenes sprikende interesser avgjørende for om de nedlegger veto eller ikke.

Hyppig nedlegging av veto og manglende interesser viser til den realistiske tilnærmingen, og styrker hypotesen om at stormaktenes interesser er avgjørende for bruk av R2P. Materielle interesser, militær motstand, allierte og geografiske interesser er viktige faktorer som er med på å bestemme om stormaktene viser interesser i å intervenere eller ikke.

En siste faktor omhandler konstruktivistisk tilnærming og historiske erfaringer som begrensning for FNs håndheving av R2P. Dette har en sett flere ganger, ved at omdømme og konsekvenser av tidligere intervensjoner har lagt demper for videre intervensjoner. Dette har dog en begrenset effekt, og vil etter noen år miste sin betydning.

I dagens verdensorden er det ikke historiske erfaringer som legger demper for intervensjon i kriserammede land. Det er stormaktsrivalisering og sprikende interesser som er avgjørende i dagens maktbalanse, samt den objektive begrensningen som vetomakten i Sikkerhetsrådet gir.

Innholdsfortegnelse

Innledning	1
<i>Oppgavens struktur</i>	3
<i>Profesjonsrelevans</i>	3
Del I	4
1. Historisk bakteppe og begrepsavklaring	4
1.1. <i>Begrepsavklaring</i>	4
1.2. <i>Historisk bakteppe</i>	6
1.3. <i>FN-paktens opprinnelse</i>	6
1.4. <i>Litteraturgjennomgang</i>	7
1.5. <i>Oppgavens forskningsrelevans</i>	9
2. Teori	11
2.1. <i>Liberalisme</i>	11
2.2. <i>Realisme</i>	12
2.3. <i>Konstruktivisme</i>	13
2.4. <i>Sammendrag</i>	14
3. Juridisk, komparativ og historisk metode	15
3.1. <i>Juridisk metode</i>	15
3.2. <i>Normhierarki i folkeretten</i>	15
3.3. <i>Komparativ metode</i>	17
3.4. <i>Historisk metode</i>	18
Del II	20
4. Responsibility to Protect	20
4.1. <i>De tre ansvarsområdene i R2P</i>	20
4.2. <i>Seks krav til militær intervensjon i R2P</i>	21
4.3. <i>World Summit 2005</i>	22
Del III	23
5. Normhierarkiet i folkeretten sine begrensninger på FNs håndhevelse av R2P	23
5.1. <i>R2Ps normgivende makt</i>	24
5.2. <i>Legalitet vs. legitimitet</i>	26
5.3. <i>Menneskerettigheter vs. suverenitetsprinsipp</i>	28
5.4. <i>Oppsummering</i>	29
6. Stormaktsrivalisering og realpolitiske interesser gjør FN handlingslammet	30
6.1. <i>Stormaktenes tradisjonelle intervensjonspolitikk</i>	30
6.2. <i>Caseutvelgelse</i>	32
6.3. <i>Diskusjon – den indirekte forskjellsmetode</i>	36

6.4.	<i>Oppsummering</i>	47
7.	Historisk erfaringer som årsak til begrenset handlingsrom for FN og R2P	49
7.1.	<i>Kolonitidens erfaringer</i>	49
7.2.	<i>Den kalde krigens rivalisering</i>	51
7.3.	<i>1990-tallets idealisme og utfordringer</i>	52
7.4.	<i>Erfaringer fra Irak, Afghanistan og Libya</i>	54
7.5.	<i>Oppsummering</i>	56
Del IV	58
8.	Kan FN håndheve R2P?	58
9.	Referanser	61
10.	Vedlegg	65
	<i>Appendix</i>	67
	<i>Nærmere presentasjon av casene</i>	67

Oversikt over figurer

Figur 1	Variabeloversikt	s.14
Figur 2	FNs normhierarki	s.17
Figur 3	Utvalgsriterier for negative caser	s.34
Figur 4	Indirekte forskjellsmetode	s.37
Figur 5	Hypotesenes teoretiske forankring	s.60
Figur 6	«Populations at Risk»	s.65
Figur 7	Bruk av veto i Sikkerhetsrådet etter 2009	s.66

Forkortelser

AU	Den afrikanske unionen
ECOWAS	Economic Community of West African States
EU	Den europeiske union
FN	De forente nasjoner
FN-pakten	De forente nasjoners pakt
GCC	Gulf Cooperation Council
GCRP	Global Centre for the Responsibility to Protect
ICC	Den internasjonale straffedomstolen
ICJ	Den internasjonale domstolen
ICISS	Den internasjonale kommisjonen for intervensjon og statssuverenitet
IHL	International Humanitarian Law
IHRL	International Human Rights Law
NATO	North Atlantic Treaty Organization
OCHA	FNs kontor for koordinering av humanitær innsats
R2P	Responsibility to Protect
SLC	Saudiarabisk-ledet koalisjon
UCDP	Uppsala Conflict Data Program
UDHR	Universal Declaration of Human Rights
UNOCI	United Nations Operation in Côte D'Ivoire
VCLT	Wienkonvensjonen om traktatrett

Innledning

FN-pakten innleder med frasen "We the People of the United Nations Determined to save succeeding generations from the scourge of war" (FN-pakten, 1945). Hovedmålet til FN er å fremme etableringen av fred og sikkerhet i verden. Fred ved å forby krig, og sikkerhet ved å forebygge konflikter. Forbudet mot krig er tydelig formulert i FN-pakten, og fremkommer i artikkel 2.4. Imidlertid har FN-pakten to begrensninger som gir mulighet for bruk av militær makt: Artikkel 51 om selvforsvarsretten og kapittel VII som fastslår at Sikkerhetsrådet er den eneste aktøren som kan autorisere bruk av makt (FN-pakten, 1945, art. 51 & kap. VII). Men hva er egentlig Sikkerhetsrådets handlingsrom til maktbruk?

Ettersom Sikkerhetsrådet er den eneste med mandat til å autorisere militærbruk i andre stater, ble det få konkrete tilfeller av humanitære intervensjoner i etterkant av andre verdenskrig. Konfliktene og rivaliseringene som fant sted under den kalde krigen var årsak til dette (Weiss, Evans, Hubert & Sahnoun, 2001, s.18). Da den kalde krigen omsider var omme ved inngangen til 1990-tallet endret dette seg, ettersom rettferdiggjøring av maktbruk for humanitære hensyn skapte store debatter. Dette la grunnlag for *Responsibility to Protect* (R2P) som kom tiåret etter. Mellom 1990 til 1994 økte FNs aktivitet drastisk, og ved utgangen av 1990-tallet hadde FN intervenert i flere konflikter med humanitære intensjoner (Weiss, 2004, s.136). Det var likevel flere spørsmål tilknyttet de humanitære intervensjonene. Ikke alle var vellykket. Noen innebar brudd på folkeretten. I et mylder av retningslinjer, traktater og resolusjoner var det utfordrende for FN å fastslå kriteriene for å tillate en intervensjon. Skulle statenes suverenitet eller grunnleggende menneskerettigheter prioriteres? Når stater ikke tar vare på sine egne innbyggere og deres grunnleggende behov, hvem skal da beskytte sivilbefolkningen?

Ved utgangen av 1990-tallet hadde flere konflikter skapt oppmerksomhet, både grunnet iverksettelsen, men også fraværet av humanitære intervensjoner. Dette gjaldt spesielt i Rwanda, Kosovo, Bosnia og Somalia (Evans, Sahnoun, Côté-Harper, Hamilton & Ignatieff, 2001, s.1). Folkemordet i Rwanda i 1994 viste hvor fatalt det kunne gå, dersom FN og verdenssamfunnet ikke grep inn. I årene som fulgte sank antall intervensjoner i FNs regi. Dette bidro til at tidligere generalsekretær i FN, Kofi Annan, i 1999 oppfordret medlemsstatene i FN til å etablere retningslinjer som sørget for at FN-pakten ble fulgt, samtidig som det skulle være mulig å handle til forsvar for menneskeheten. Annan viste til

dilemmaet om hvis ikke FN kunne sørge for kollektivt forsvar av mennesker, hvem skulle da gjøre det?

... 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 affect every precept of our common humanity? (Sisert i Evans et al, 2001, s.2).

Spørsmålet Annan presenterte fikk myndighetene i Canada, sammen med en gruppe stiftelser, til å etablere Den Internasjonale kommisjonen for intervensjon og statsuverenitet (ICISS) (Evan et al, 2001, s.2). Den 30.september 2001 la ICISS frem rapporten *Responsibility to Protect* (R2P). I 2005 ble R2P enstemmig vedtatt av FNs generalforsamling. Paragraf 138 og 139 beskrev at hver stat har ansvar for å beskytte innbyggerne fra folkemord, krigsforbrytelser, etnisk rensing og forbrytelser mot menneskeheten, og at Sikkerhetsrådet kan bruke militære midler som siste løsning, dersom dette ikke oppfylles (Generalforsamlingen, 2005, §138 og §139).

Global Centre for the Responsibility to Protect (GCRP) har laget en liste av stater hvor befolkninger står i fare for konflikt og intern strid. Listen er ment til å være en veileder for forebygging mot grusomheter, og har som krav at statene må begå minst én av de fire forbrytelsene mot sivilbefolkningen, som nevnt i paragraf 138 (GCRP, u.å.). Per nå hevder GCRP at det er 13 pågående kriser i verden hvor befolkningen er sterkt utsatt, én med stor risiko for å bli en krise og fem med seriøse bekymringer for krise (Se figur 6 på s.65).

Til tross for enstemmig avgjørelse for en resolusjon i FNs generalforsamling, har R2P kun blitt vedtatt ved to anledninger av Sikkerhetsrådet. Begge i Afrika i 2011: Libya med resolusjon 1973 og i Elfenbenkysten med resolusjon 1975 (Bellamy, 2015, s.10). Det er 13 pågående humanitære kriser i verden i dag, men FN, verdens største fredsbevarende organisasjonen, er ikke i stand til å gripe inn i en eneste av dem. I en knipe mellom suverenitetsprinsippet og menneskerettigheter, hvilke hindringer har FN i å utføre reell makt i verden? Denne oppgaven vil drøfte hvilke utfordringer FN står ovenfor i sin håndhevelse av R2P. Ved å utforske folkeretten, de storpolitiske betingelsene rundt intervensjonene og tidligere intervensjoner vil jeg lete etter indikasjoner på hva som bidrar til å forme FNs håndheving av R2P. Problemstillingen til oppgaven blir derfor:

Hvilket handlingsrom har FN til å håndheve Responsibility to Protect?

Oppgavens struktur

Oppgaven er firedelt. Del I består av kapittel 1, 2 og 3. Kapittel 1 presenterer begrepsavklaring, historisk bakteppe og litteraturgjennomgang. Kapittel 2 presenterer teorier og hypoteser på hvorfor FN er ute av stand til å håndheve R2P. Den juridiske, komparative og historiske metoden beskrives i kapittel 3, hvor normhierarkiet i folkeretten presenteres. Del II omfatter kapittel 4, som redegjør for innholdet i R2P, og hva FN må forholde seg til for å håndheve den. Del III inneholder drøftingen av problemstillingen. Her vil de ulike teoretiske retningene, realisme, liberalisme og konstruktivisme, diskuteres i hvert sitt kapittel – 5,6 og 7. Disse organiseres utfra hypotesene som er generert fra hver enkelt teori. Del IV består av ett kapittel som vil besvare problemstillingen og presentere en konklusjon. Det er viktig å presisere at oppgaven er en empirisk, og ikke en teoretisk oppgave. Hypotesene utgår fra internasjonal teori, men drøftingen og funnene er empirisk analysert. Det er heller ikke en normativ oppgave, hvor det søkes etter å finne ut om FN burde intervensere eller ikke. Oppgaven fokuserer på *hvilke* muligheter og utfordringer FN møter på.

Profesjonsrelevans

Som samfunnskunnskaps- og historielærer er problemstillingen i denne oppgaven svært relevant for min profesjon. Å kunne undervise om internasjonale konflikter er essensielt, og R2P-konseptet spiller en viktig rolle i dagens internasjonale politikk og etiske standarder. Gjennom undervisning om dette emnet kan elevenes forståelse av konflikthåndtering øke, og de kan bli mer informerte og engasjerte samfunnsborgere.

Undervisning om FNs rolle i håndhevelsen av R2P kan bidra til å dekke flere kompetansemål innenfor historie og samfunnskunnskap (Utdanningsdirektoratet, 2020). Dette kan gi elevene innsikt i hvorfor stormaktspolitikken er som den er, og hvordan ulike faktorer påvirker internasjonal konfliktløsning. Gjennom kunnskap om internasjonal politikk og konflikthåndtering kan elevenes analytiske og kritiske tenkning utvikles, noe som igjen kan bidra til økt forståelse av verden rundt dem.

Del I

1. Historisk bakteppe og begrepsavklaring

1.1. Begrepsavklaring

Ettersom rapporten om R2P diskuterer balansen mellom intervensjon og statlig suverenitet, er det hensiktsmessig å redegjøre for begrepene folkeretten, suverenitetsprinsippet, menneskerettigheter og humanitære intervensjoner.

1.1.1. Folkeretten

Folkeretten er regler mellom stater. Der hvor den interne retten i en stat regulerer forholdene mellom dens innbyggere, regulerer folkeretten forholdene mellom stater. Det er verdt å merke seg at folkeretten ikke har en sentral lovgivningsmyndighet. Selv om det har vært en økning i internasjonale domstoler som håndhever folkeretten, spesielt på 1990-tallet, er det i hovedsak opp til statene å sikre at folkerettslige avtaler overholdes (Dahl, 2008, s.23). Dahl (2008) sorterer folkeretten i to sentrale undergrupper, krigens folkerett og menneskerettighetene. Til tross for at krigens folkerett og menneskerettighetene enkelte ganger blir blandet sammen er krigens folkerett hovedsakelig skrevet med tanke på væpnede konflikter, mens menneskerettighetene gjelder i både fredstid og krigstid (Dahl, 2008, s.23).

1.1.2. Suverenitetsprinsippet

Suverenitet står sentralt i diskusjonen om humanitære intervensjoner.¹ Kommisjonen som utformet R2P fant ikke grunnlag for at det forelå en konsensus om at staters suverenitet ikke var ubegrenset (Evans, 2001, s.8). Dette ga rom for at suverenitetsprinsippet kunne diskuteres, og om det var belegg for å intervenere, dersom en stat ikke respekterte rettighetene til andre stater og deres egen befolkning. Kommisjonen mente at det hvilte et ansvar på de respektive statene, som de var nødt til å overholde. Dette gjaldt både internt og eksternt. Internt omhandler dette ansvaret om å beskytte og respektere verdigheten og generelle rettigheter til

¹ Suverenitet handler om den juridiske identiteten til en stat. Suverenitetsprinsippet er inspirert av det westfalske prinsipp, og har sin hensikt å skape orden, stabilitet og forutsigbarhet. Dette står nedfelt i artikkel 2.1 i FN: «The Organization is based on the principle of the sovereign equality of all its Members» (FN-pakten, 1945, art. 2.1.). En viktig funksjon med suverenitetsprinsippet er å hindre at andre stater går til angrep mot andre stater. De interne anliggende i en stat har de selv suverenitet over, og verdenssamfunnet kan i teorien ikke gripe inn (Evans et al, 2001, s.12). I moderne forstand har det vært flere tolkninger av suverenitetsprinsippet.

befolkningen i statene, og eksternt handler det om å respektere andres staters suverenitet (Evans, 2001, s.8).

1.1.3. Menneskerettigheter

Artikkel 1.3 i FN-pakten uttrykker at de har som formål å “promoting and encouraging respect for human rights and for fundamental freedoms for all without distinction as to race, sex, language or religion.” (FN-pakten, 1945, art.1.3.). Verdenserklæringen for menneskerettigheter ble etablert i 1948, og gjelder for alle medlemslandene i FN.² Likevel er overholdelsen av menneskerettighetene innlemmet i nasjonale lover, og noe statene er ansvarlig for selv. Dersom regimer ikke overholder menneskerettighetene, er det ingen internasjonal lov som kan sidestille suverenitetsprinsippet i artikkel 2.4 til å gripe inn (Evans et al, 2001, s.14).

1.1.4. Humanitære intervensjoner

Det har vært uenigheter blant fagmiljøene om hva som kan defineres som intervensjoner. Joseph Nye og David Welch (2017) definerer intervensjon som en ekstern handling uten samtykke i en suveren stats interne anliggende (s.196-197). Dette kan omfatte økonomiske og politiske sanksjoner, trusler, diplomati, og i ekstreme tilfeller – militær makt. For at en humanitær intervensjon vil finne sted må det ha humanitære eller preventive formål (Evans et al, 2001, s.8). Oppgaven legger vekt på det militære perspektivet ved intervensjon og utforsker sammenhengen mellom humanitære og militære intervensjoner.

En presis og tydelig beskrivelse av humanitære intervensjoner ble presenter på et NATO-seminar i Scheveningen i november 1999, der definisjonen lød som følger:

A humanitarian intervention is an armed intervention in another state, without the agreement of that state, to address (the threat of) a humanitarian disaster, in particular cause by grave and large-scale violations of fundamental human rights (Wilson-Roberts, 2000).

² Hensikten med erklæringen var å anerkjenne verdigheten til alle mennesker, og sørge for at grunnleggende rettigheter som frihet, rettferdighet og fred skulle gjelde *alle* mennesker i verden (UDHR, 1948). Etter at verdenserklæringen for menneskerettigheter ble vedtatt har verdens stater skiftet fra en kultur med fokus på suverenitet, til en kultur med nasjonalt ansvar for egen befolkning. FN og frivillige organisasjoner har bidratt med å legge press på dette.

³Siden begrepets opprinnelse har det vært et omstridt fenomen, og det har i lang tid vært diskutert om det er et fenomen som kan legitimeres i folkeretten (Evans et al, 2001, s.1).

1.2. *Historisk bakteppe*

Bak enhver krig, er det en sivilbefolkning som lider. Moderne teknologi har ført til større kompleksitet av krigføring, som har medført at det største offeret under konflikter er sivilbefolkningene. Ikke bare er det ofte de tilfeldige som er ofre for krigens katastrofer, men de kan i noen tilfeller være systematisk brukt for å fremprovosere en konflikt (Evans et al, 2001, s.4). Gjennom historien har det vært flere debatter om hvorvidt statenes suverenitet skal overgå siviles behov for beskyttelse. Dette har bidratt til at humanitær intervensjon, i form av militærbruk mot en annen stat, har vært vanskelig, men også kontroversielt, å gjennomføre.

Siden Augustin sin tid på 300-tallet har doktrinen om «rettferdig krig» vokst frem. På 1200-tallet vokste den ytterligere, og viste til at en krig kunne rettferdiggjøres dersom den ble ført av en legitim autoritet. Doktrinen om «rettferdig krig» mistet sitt folkerettslige grunnlag i 1648, da Westfalfreden ble etablert. Det westfalske prinsipp bidro til fremveksten av suverene stater, hvor statenes suverenitet innebar et krav om at de også måtte vise respekt for andre staters suverenitet (K. Larsen, 2014, s.92). Likevel ble ingen maktforbud etablert, og i århundrene etterpå var det flere eksempler hvor stater utøvde makt mot andre stater, for å tilegne seg egne interesser. Selv ikke etter første verdenskrig ble det maktforbud da Folkeforbundet ble etablert i 1919. I 1928 ble Kellogg-Briandpakten introdusert, og for første gang var det en pakt som inneholdt et maktforbud. Pakten viste til at det kun var selvforsvar som var lovlig, men mangel på effektive sanksjonsmuligheter bidro til at maktforbudet var vanskelig å håndheve (K. Larsen, 2014, s.93).

1.3. *FN-paktens opprinnelse*

Det var ikke før i 1945, og opprettelsen av De forente nasjoner (FN) at et maktforbud hadde en tydelig rolle. Dette viste seg spesielt i FN-paktens artikkel 2.4, som ble brukt som en videreutvikling av tidligere begrensninger på bruk av militær makt (K. Larsen, 2014, s.93-94). Innholdet i artikkel 2.4 er:

³ Humanitære intervensjoner ble brukt som begrep for første gang på 1800-tallet, men selve fenomenet om «rettferdig krig» som humanitære intervensjoner forsøker å legitimere, har eksistert siden Augustin sin tid på 300-400-tallet e.kr. I 1625 skrev Hugo Grotius boken *Om krigens og fredens rett*, og fikk dermed trukket fenomenet inn i folkeretten (Helgesen, 1999, s.24).

All Members shall refrain in their international relations from the threat or use of force against the territorial integrity or political independence of any State, or in any other manner inconsistent with the Purposes of the United Nations. (FN-pakten, 1945, art.2.4)

Artikkelen viser til et absolutt maktforbud, som FNs stater skal følge. FN-pakten bygger videre på folkerettens prinsipp om at suverenitetsprinsippet er en grunnleggende regel som stater skal følge. Det er dog to unntak fra FN-paktens artikkel 2.4, som gjør det mulig å føre militær intervensjon mot en annen stat. Unntakene er FN-paktens artikkel 51, som viser til retten til selvforsvar, og FN-paktens artikkel 39 og 42 i kapittel VII, som viser til at dersom FNs sikkerhetsråd har gitt autorisasjon, kan det være mulig å bruke militær makt som siste utvei (FN-pakten, 1945, art.39, 42 og 51). Formålet til FN-pakten var dermed å få en samarbeidsavtale med selvstendige stater i verden, som kunne forhindre at en ny verdenskrig skulle finne sted. Hovedformålet er de grunnleggende prinsippene om å opprettholde internasjonal fred og sikkerhet (FN-pakten, 1945, art.1). Sikkerhetsrådet, som øverste organ i FN, har siden den gang hatt som hovedoppgave å sørge for nettopp dette.

I etterkant av 1945 ble flere demokratier etablert. I 1930 var det bare et dusin av verdens stater som var demokratiske, mot over hundre i dag. Samtidig har selvstendige stater økt fra 51 i 1945 til 193 i dag. I tillegg har antall kriger blitt redusert til en tredel (B. Larsen, 2014, s.115).

1.4. Litteraturgjennomgang

1.4.1. Primærkilder

Rapportene tilknyttet R2P og FN-pakten er å anse som de mest sentrale kildene i oppgaven. I tillegg er det flere relevante primærkilder, som gjenspeiler førstehåndberetninger.

Hovedlitteraturen som oppgaven tar utgangspunkt i er *The Responsibility to Protect: Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty* (2001). Rapporten var et initiativ fra kanadiske myndigheter som med en gruppe store stiftelser etablerte Den internasjonale kommisjonen for intervensjon og statssuverenitet (ICISS), og ble skrevet av Evans, Sahnoun, Côté-Harper, Hamilton og Ignatieff i 2001. Både bakgrunnen og formålet til R2P står nedskrevet i rapporten. I tillegg til selve rapporten ble det også publisert en supplerende rapport. Den er skrevet av Weiss, Evans, Hubert og Sahnoun (2001). Denne inneholder i større grad begrepsavklaringer, historisk kontekst og bakgrunnen for innholdet i

rapporten. En annen elementær rapport tilknyttet R2P er rapporten som ble enstemmig vedtatt av generalforsamlingen under verdenstoppmøtet i 2005, der paragraf 138 og 139 var de mest sentrale.

En sentral primærkilde, som er uvurderlig for å forklare FNs viktigste handlingsrom, er FN-pakten. Pakten viser til maktforbudet det internasjonale samfunnet står ovenfor, og hvilke unntak som er gjeldende. Artikkel 103 i FN-pakten henviser til at pakten har høyere rang enn noen andre lover, som tilsier at den som primærkilde til å tolke handlingsrommet til FN blir sentral (FN-pakten, 2014, art.103). Ved siden av FN-pakten er andre vedtak gjort av FN vesentlige primærkilder. Her inngår ulike resolusjoner og traktater, som Wienkonvensjonen om traktatrett av 1969 og de ulike resolusjonene som FN har vedtatt i forbindelse med konflikter, både i Sikkerhetsrådet og Generalforsamlingen.

1.4.2. Sekundærkilder

I etterarbeidet med R2P og diskusjonen rundt implementeringen av normen har det vært en rekke forskning. De ulike forskningsfeltene har forsøkt å finne svar på om hvorvidt det er legitimt med intervensjon, hvilke skade det kan gjøre, hvilke aktører som bør tillates å intervensjonere og hvilke begrensninger FN har til å håndheve R2P. Målet med *denne* oppgaven er å samle forskningsfeltet tilknyttet FNs begrensede handlingsrom til å håndheve R2P. Dette gjøres som beskrevet ved benyttelse av juridisk, komparativ og historisk metode.

Forskningen tilknyttet humanitær intervensjon som et konsept i seg selv har pågått i flere år før R2P sin tid, og bidro til å legge grunnlaget for R2Ps opprinnelse. Forskningsfeltet som omhandler R2P og humanitær intervensjon i regi av FN er basert på både rapporter, akademisk forskning og casestudier. En stor del av tidligere forskningsfelt innenfor akademisk forskning er basert på initiativtakerne til R2P sin litteratur. Blant disse er Gareth Evans, Jennifer M. Weiss, Ramesh Thakur og Alex J. Bellamy. De har alle en tilknytning til rapporten om R2P fra 2001, og har i senere år jobbet aktivt med forskning relatert til R2P. Samtlige har skrevet og forsket på implementeringen av R2P i praksis, og hvordan det internasjonale samfunnet har forstått fenomenet. Forskningen deres har gitt viktig innsikt tilknyttet forståelsen og problematikken FN står ovenfor når det omhandler R2P.

Spørsmålet om militær intervensjon på humanitært grunnlag og dets forhold til folkeretten er et tema som har vært gjenstand for debatt i litteraturen. Flere norske forskere har bidratt til

diskusjonen, blant annet Kjetil Mujezinovic Larsen, Joachim Nahem, Kjølvs Egeland, Bård Larsen, Hilde Eliassen Restad og Julie Wilhelmsen. Kjetil Mujezinovic Larsen (2014) gir juridiske argumenter for at det kan eksistere situasjoner der en humanitær intervensjon kan legitimeres, tross brudd på folkerettens maktforbud. Joachim Nahem og Kjølvs Egeland (2014) drøfter utfordringene ved doktrinen om R2P, som understreker staters ansvar for å beskytte sine egne innbyggere og verdenssamfunnets plikt til å intervensjon dersom dette ikke skjer. Bård Larsen (2014) tar opp FNs manglende evne til å handle i situasjoner der vetomaktene i Sikkerhetsrådet er uenige. I en analyse om USAs tilnærming til folkerettsspørsmål påpeker Hilde Eliassen Restad (2014) en påfallende tendens i amerikansk rettspraksis til å ignorere folkeretten. Julie Wilhelmsen (2014) undersøker Russlands selektive etterlevelse av militær intervensjon og folkeretten, og antyder at Russland etter krisene i Kosovo, Irak, Libya og Syria kan føle seg mindre forpliktet til FN enn tidligere.

Flere forskningsartikler har berørt ulike emner som er relevante for å besvare oppgaven. Noen av disse artiklene fokuserer direkte på hypotesene og bidrar til forskningen på dette området, mens andre tar for seg enkeltintervensjoner og de faktorene som påvirker beslutningen om å gripe inn eller ikke. Binder (2015) utforsker en betydelig del av forskningsfeltet ved å undersøke hva som forklarer FNs selektive rolle i beslutninger om intervensjon. Artikkelen bruker flere forklaringsmodeller fra internasjonal politikk-teoriene, og datagrunnlaget er hentet fra perioden 1991-2004. Barany (2011) diskuterer militærets rolle og dets effekt under den arabiske våren. På tilsvarende vis gjør Boutellis (2011) det samme for Elfenbenkysten, mens Barany (2011) dekker Syria, Jemen og Libya. Flere artikler tar også opp historiske perspektiver og diskuterer dilemmaene i lys av dette. Dette gjelder blant annet MacQuenn (2011), Svenbalrud (2013), Kissinger (2015) og Østerud (2021). Flere forskere kombinerer casestudier og tar opp relevante faktorer som kan forklare hvorfor FN griper inn eller ikke. Davidson (2013) diskuterer avgjørelsen til Frankrike og Storbritannia om å intervensjon i Libya, og gir også innsikt i generelle beslutninger om intervensjon. Både Nystuen (2002) og Mulford (2022) har gitt verdifulle bidrag ved å introdusere normhierarkiet i folkeretten og diskutere problematikken rundt intervensjon.

1.5. Oppgavens forskningsrelevans

Forskningsfeltet er bredt, og ved å samle forskningsfeltet, har denne oppgaven en egenart som kan gi en generaliserende forklaring på hva som begrenser FN i håndhevingen av R2P, ved

bruk av flere metoder og IP-teorier. Forskning tilknyttet R2P, humanitære intervensjoner og folkeretten har blitt omfattende studert og er avgjørende for denne oppgavens gjennomføring. Flere aspekter innenfor disse temaene kan belyses videre. En betydelig del av forskningen har fokusert på legitimiteten av militære intervensjoner, uavhengig av dens juridiske status. Dette er spesielt utforsket etter intervensjoner på 1990-tallet, den amerikanske inngripenen i Irak og Afghanistan, samt FN og NATOs intervensjon i Libya.

Målet med oppgaven er ikke å finne en normativ konklusjon om rett og galt, men å undersøke begrensningene i FNs handlingsrom og identifisere den mest fremtredende faktoren i internasjonal politikk. Oppgaven bruker flere forskningsmetoder basert på ulike tilnærminger. Hypotesene er utledet fra teoretiske perspektiver og styrkes gjennom empirisk bevis. Målet er ikke å komme frem til en endelig konklusjon, men å utforske sammenhengen mellom ulike tilnærminger og identifisere den mest betydningsfulle faktoren.

I internasjonal politikk finnes sjelden én enkelt forklaring på stormakters handlinger, men fellestrekk og likheter kan bidra til å forklare deres atferdsmønstre.

2. Teori

Oppgaven vil trekke på internasjonal politisk teori for å forstå flere ulike forklaringer. De teoretiske retningene er *realisme*, *liberalisme* og *konstruktivisme*, som alle bidrar til å forklare hvorfor FN kan fremstå som handlingslammet i møte med humanitære kriser. Den liberale tilnærmingen forklarer hypotesen om normhierarkiet i folkeretten, den realistiske om politiske ulikheter og interesser, mens den konstruktivistiske bygger på historiske erfaringer.

2.1. Liberalisme

Liberal IP-teori retter analytisk fokus mot internasjonale organisasjoner, normer og regler for samhandling (Carvalho og Leira, 2020, s.71). Liberalismen legger vekt på folkerett, internasjonale og ikke-statlige organisasjoner, og hvordan disse organisasjonene kan bidra til å utvikle verden til et bedre sted. Liberalismen erkjenner at det eksisterer et anarki i verden, men til tross for dette kan stater ved hjelp av folkeretten, og internasjonale organisasjoner holde avtalene sine og samarbeide (Carvalho og Leira, 2020, s.71). Dette kan bidra til å forklare hvorfor FN-paktens begrensninger og retningslinjer blir vektlagt for liberalistene, og at det derfor er vesentlig hva innholdet i reglene som råder i verden er. Innen folkerettens rammer har noen regler høyere rang enn andre, som kan vise til at den liberale tilnærmingen må vise hensyn til flere aspekter (Nystuen, 2002).

Liberalismen hadde stor innflytelse i en kort periode etter andre verdenskrig, da FN ble etablert. Også i etterkant av den kalde krigen fikk liberalismen vind i seilene. Flere verdensledere hevdet at etterkrigstiden introduserte en ny verdensorden (Dunne, 2011, s.102). Da den kalde krigen var over ble det åpnet for en ny form for internasjonal politikk. Troen bygde på at utenrikspolitiske instrumenter kunne utvikle og styrke flere demokratier, og at verden dermed kunne bli mer fredelig. Tradisjonelle tanker om rettferdig krig bidro til å legge grunnlag for tankegangen om humanitære intervensjoner, som ble sentralt på 1990-tallet (Carvalho og Leira, 2020, s.74). Det var i dette storpolitiske klimaet at drivkraften mot R2P oppstod.

Liberalismen retter fokus på et ideal om en fredelig verden og ønsker å etterstrebe dette. Liberalismen viser til en internasjonal politikk som er drevet av samarbeid mellom stater og internasjonale organisasjoner. Stater søker å overholde lovverket og de internasjonale retningslinjene. Likevel har disse retningslinjene ulik vekt, ettersom noen er viktigere enn

andre. Folkeretten har et diffust normhierarki. Hvis en stat skal kunne overholde reglene og normene som er gitt, er det desto viktigere at disse reglene og normene er konkrete og utvetydelige. De liberales ønske om humanitære intervensjoner og håndhevelsen av R2P kan bli problematisk, ettersom de samtidig etterstreber å følge retningslinjene og lovene som folkeretten og internasjonale organisasjoner gir. Når ønsket om å bistå under humanitære kriser kolliderer med folkerettens normhierarki, og hvordan dette påvirker FNs handlingsrom til å håndheve R2P fungere i praksis, legger grunnlag for hypotese 1.

H1: Folkerettens normhierarki begrenser FNs muligheter til å håndheve R2P

2.2. Realisme

Den realpolitiske tilnærmingen anser den suverene staten som den viktigste aktøren i internasjonal politikk. Realistene hevder at internasjonalt samfunn mangler overordnet makt. Selvhjelp og statenes overlevelse blir derfor viktige for sikkerhet, maktbalanse og internasjonal orden. Denne tilnærmingen tar utgangspunkt i suverene staters interesser (Carvalho og Leira, 2020, s.63). Ettersom stater er opptatt av egeninteresser, vil realister hevde at samarbeid er vanskelig. Stater vurderer sin relative gevinst i samarbeid opp mot andre staters gevinster. Samarbeid er hensiktsmessig bare hvis det gir dem størst relativ gevinst (Carvalho og Leira, 2020, s.63). Derfor kan selvhjelpslogikken og samarbeidsgevinster gjøre det vanskelig for stater å intervensjonere i andre staters anliggender. Humanitær intervensjon kan være økonomisk ugunstig og koste liv. Hvis det ikke foreligger statlige interesser, vil stater fra et realistisk perspektiv ha vanskeligheter med å engasjere seg uten dersom det ikke fører til egen vinning.

En FN-ledet intervensjon vil bare skje hvis vetomaktene i Sikkerhetsrådet betrakter det som fordelaktig. Dette er vanskelig siden stormaktenes realpolitiske interesser ofte er motstridende. Mangelen på intervensjon i Rwanda i 1994 er et eksempel på dette. Stormaktene var passive, og de ble kritisert for å være rasistiske da interessen ikke var tilstrekkelig for stormaktene (Nahem & Egeland, 2014, s.107). For realister vil stater handle etter egne interesser for å overleve i en global verdensorden, og derfor kan stormaktenes sprikende interesser forklare hvorfor FN ikke får håndhevet R2P (Kissinger, 2015). Når stormaktene sitter på vetomakten til å autorisere for intervensjoner, er det deres interesser som blir de viktigste å analysere.

Den realistiske tilnærmingen viser til at internasjonal politikk er drevet av en evig maktkamp (Dunne & Schmidt, 2011, s.89). På bakgrunn av realismens tilnærming til selvhjelp, staters egeninteresse og maktkamp som forutsetning for stabilitet, hvordan kan Sikkerhetsrådet og stormaktene klare å samarbeide med å håndheve R2P?

H2: Sprikende stormaktsinteresser begrenser FNs muligheter til å håndheve R2P.

2.3. *Konstruktivisme*

Den konstruktivistiske tilnærmingen skiller seg fra de andre teoriene. Den fokuserer i større grad på hvordan politiske fenomener konstrueres. Konstruktivismen er en metateori, og retter fokus på ideer og erfaringer (Carvalho og Leira, 2020, s.75). Det var mange teoretikere som ikke hadde forutsett at den kalde krigen ville ende slik den gjorde. Dette ga rom for flere forklaringer i internasjonal politikk, som ikke alltid passet inn i de tradisjonelle tilnærmingene som liberalisme og realisme. Konstruktivisme retter fokus på at forståelsen av verden og at vår kunnskap er sosialt konstruert (Carvalho og Leira, 2020, s.76). I stedet for å fokusere på empiriske forklaringer i statssystemet eller verdenssamfunnet, var konstruktivismen mer opptatt av å vise hvordan verdier og erfaringer har formet ideen som driver stater og statsledere til handling.

Historien har vært preget av utfordringer tilknyttet håndhevelse av internasjonale og statlige konflikter. Humanitære intervensjoner har vært kontroversielle og møtt kritikk, enten de har funnet sted eller blitt unngått. For den konstruktivistiske tilnærmingen vil dette påvirke hvordan videre tanker om intervensjoner blir. Omdømme tilknyttet tidligere erfaringer vil påvirke fremtidig handling. Konstruktivismen viser at stater handler etter hvordan andre stater og det internasjonale samfunnet ser på dem, og at negative eller positive erfaringer kan begrense eller motivere til videre handling (Davidson, 2013, s.313).

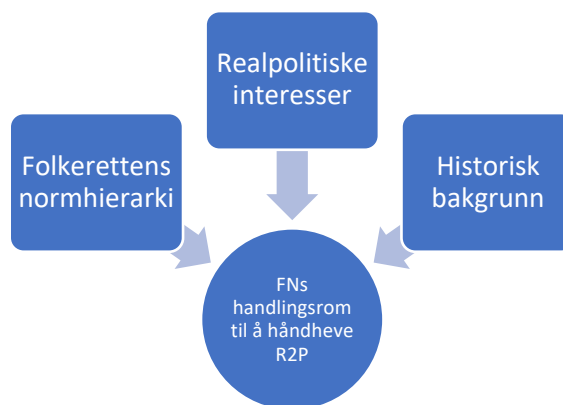
Den konstruktivistiske tilnærmingen hevder at verden er i konstant endring og at det derfor kan være vanskelig å forutse maktsillet i den internasjonale politikken. Bakgrunnen til hvorfor stater intervensjoner militært i andre stater kan ikke forklares gjennom et enkelt fenomen. Hva som ligger til grunn for trussel mot menneskerettighetene og humanitære katastrofer kan endre seg over tid basert på skiftende politiske og sosiale realiteter. Derfor kan

historiske utfordringer og erfaringer legge begrensninger på FNs evne til å håndheve R2P. Erfaringer som dannes gjennom interaksjon legger grunnlaget for hvordan en kan tenke om videre politikk (Carvalho og Leira, 2020, s.75). Hvordan den konstruktivistiske ideen om sosial konstruksjon og en verden i konstant endring legger føringer for FNs evne til å håndheve R2P, er grunnlaget for den tredje, og siste hypotesen.

H3: Historiske utfordringer og nasjonale erfaringer setter begrensninger på FNs evne til å håndheve R2P.

2.4. Sammendrag

Figur 1 illustrerer sammenhengen mellom hypotesene. Her er hypotesene omgjort til variabler. Figuren viser hypoteser som er utarbeidet fra de forskjellige tilnærmingene. Realpolitiske interesser, historisk bakgrunn og folkerettens normhierarki er derfor oppgavens uavhengige variabler, mens FNs handlingsrom til å håndheve R2P er den avhengige. Oppgavens mål er derfor å drøfte de uavhengige variablene og finne ut hvilken som kan gi best forklaring på FNs anvendelse av R2P.



Figur 1: Variabeloversikt

3. Juridisk, komparativ og historisk metode

Denne delen av baserer seg på juridiske, historiske og komparative tilnærminger. Hver av disse belyser og anvendes i hver sin hypotese og teori. Den juridiske metoden benyttes i H1, den komparative i H2 og den historiske i H3. Først beskrives den juridiske metoden, hvor en beskrivelse av normhierarkiet i folkeretten følger etter. Deretter følger beskrivelse av den komparative metoden. Til slutt presenteres den historiske metoden.

3.1. *Juridisk metode*

Den juridiske metoden anvendes i hypotese 1, og tar stilling til hvilke rettsregler som er *de lege lata*, som vil si den gjeldende rett. Metoden er viktig ettersom det er nødvendig å ha innsikt i hvilken rett som til enhver tid er gjeldende i et rettssystem. Jus er tilknyttet politikk, ettersom rettsregler kommer fra vedtak som er bestemt under politiske prosesser (Blandhol, Tøssebro og Skotheim, 2015). Ofte er det ikke bare én rett som gjelder for gitte avgjørelser, og da er det viktig å vite hvilken som er mest relevant. *Motstrid* mellom rettsregler handler om to eller flere regler som opplever uforenelige rettsfølger til samme forhold. Dette må unngås. Det er derfor viktig å bruke den juridiske metoden til å tolke hvilke regler som skal gjelde. Dersom det ikke løser seg, kan en anvende tre prinsipper som kan løse motstriden: *lex superior*, *lex specialis* og *lex posterior*. *Lex superior* betyr at regelen med høyest rang blir prioritert. *Lex posterior* viser til at den nyeste loven går foran den tidligere og *lex specialis* viser til at den spesialiserte loven går foran den generelle (Blandhol, Tøssebro og Skotheim, 2015).

3.2. *Normhierarki i folkeretten*

I artikkel 103 i FN-pakten heter det at dersom medlemmene av FN har forpliktelser til både FN-pakten og andre internasjonale avtaler, vil forpliktelsene som følge av FN-pakten være den gjeldende. FN-pakten blir dermed folkerettens *lex superior*. Dette står beskrevet som følgende:

In the event of a conflict between the obligations of the Members of the United Nations under the present Charter and their obligations under any other international agreement, their obligations under the present Charter shall prevail. (FN-pakten, 1945, art.103).

Etter andre verdenskrig ble det etablert flere traktater som har forholdt seg til folkeretten.

I 1969 ble det avgjort at det var behov for en konvensjon som kunne regulere hvilke lover som skulle være gjeldende, og hvordan en skulle løse konflikter på en fredelig måte, dersom det var usikkert hvordan en skulle håndtere folkerettens spørsmål (VCLT, 1969). Artikkel 30.1 understreker FN-paktens artikkel 103 ved følgende beskrivelse:

Subject to Article 103 of the Charter of the United Nations, the rights and obligations of States parties to successive treaties relating to the same subject-matter shall be determined in accordance with the following paragraphs (VCLT, 1969, art.30.1)

Som beskrevet tidligere er FN-pakten artikkel 2.4 tydelig på at det er forbudt for andre stater å bruke makt mot hverandre. De særskilte unntakene forekommer i artikkel 51 om selvforsvarsretten og i kapittel VII, som tydeliggjøres i artikkel 39 og 41. Sikkerhetsrådet har mandat til å autorisere for militær intervensjon, dersom fredelige midler ikke fungerer.

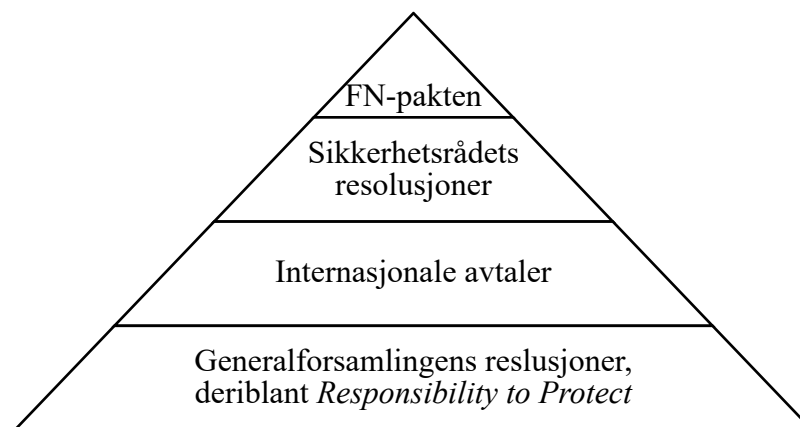
Responsibility to protect (R2P) ble vedtatt som en resolusjon av FNs generalforsamling i 2009. I FN har Sikkerhetsrådets resolusjoner større betydning enn generalforsamlingens. FNs generalforsamling vedtar ikke-bindende resolusjoner og erklæringer, og kalles «soft law» (Johnsen, 2021, s.57). R2P er vedtatt av FNs generalforsamling, og er en «soft law». Ettersom generalforsamlingens resolusjoner kun er normgivende, vil alle vedtak som er fattet av dem rangeres under FN-pakten og under Sikkerhetsrådets resolusjoner i folkerettens normhierarki (Johnsen, 2021, s.57). Når R2P skal anvendes, vil dette falle inn under ansvarsområdet til FNs sikkerhetsråd. Det betyr at resolusjonen om R2P ikke endrer kravet om lovlig bruk av makt i folkeretten. Dette prinsippet blir understreket i paragraf 139 av World Summit i 2005, som omhandler implementeringen av R2P:

We are prepared to take collective action, in a timely and decisive manner, through the Security Council, in accordance with the Charter, including Chapter VII (Generalforsamlingen, 2005, §139)

En av hovedoppgavene til FN er å sikre at menneskerettighetene blir fulgt i medlemslandene. Verdenserklæringen for menneskerettigheter (UDHR) ble vedtatt av Generalforsamlingen i 1948. Den understreker behovet for regler for menneskerettigheter, slik at innbyggernes siste utvei ikke blir å gjøre opprør mot tyranni og undertrykkelse (UDHR, 1948). Men fordi UDHR er vedtatt av generalforsamlingen, rangeres den lavere enn FN-pakten og Sikkerhetsrådets vedtak.

R2P kan ikke anvendes som et rettslig unntak fra FN-paktens maktforbud og Sikkerhetsrådets autorisasjon. Aktører kan likevel utnytte prinsippet til å skape støtte til intervensjoner (Nahem & Egeland, 2014, s.102). I tillegg til R2Ps lovmessige begrensninger, har folkerettens vedtak også sine svakheter. Etersom FN-pakten og folkeretten skal tilpasses alle nasjoners rettssystemer, er marginene for skjønn ekstra store. Dette gjør at folkeretten inneholder flere subjektive elementer, som medlemsstatene kan tolke etter deres oppfatning (Nystuen, 2002).

Folkerettens normhierarki kan dermed illustreres ved hjelp av en pyramide.



Figur 2: FNs normhierarki

3.3. Komparativ metode

I motsetning til en statistisk analyse, som ofte bruker flere hundre forskjellige caser, er det foretrukket å bruke rundt tre til fire caser i en komparativ metode. Forarbeidet rundt caseutvalget er en av styrkene til den komparative metoden, ettersom casene har blitt plukket ut gjennom en grundig kriterieliste på forhånd (Moses & Knutsen, 2019, s.95). Den komparative metoden involverer en variabelanalyse, hvor det søkes å generere generelle empiriske sammenhenger mellom minst to variabler (Moses & Knutsen, 2019, s.94). Dette gjøres ved å sammenligne casene som er valgt ut opp mot hverandre. I komparative casestudier er likhetene og forskjellene mellom casene den sentrale kilden til viten (Ramian, 2007, s.30)

En viktig forutsetning i en komparativ undersøkelse er at caseutvalget ikke er tilfeldig, men at de er nøye utvalgt. Ved komparative undersøkelser kan det være nyttig å undersøke negative tilfeller av et fenomen, for å forklare et positivt utfall. Et eksempel på dette kan være å undersøke caser med fravær av krig, for å kunne forklare hvorfor andre stater har krig (Moses

& Knutsen, 2019, s.95). Det er samtidig viktig å merke seg svakhetene tilknyttet metoden. Ved å inkludere få caser er det vanskelig å trekke generelle slutninger. I tillegg kan det argumenteres for en svakhet knyttet til at casene ikke er valgt ut på bakgrunn av et tilfeldig utvalg, og at det derfor kan forekomme en skjevhet i seleksjonen (Moses & Knutsen, 2019, s.110-111).

John Stuart Mill har formulert fem forskjellige eksperimentelle metoder i hans verk *A System of Logic* (1891), hvorav fire er relevante som komparative metoder. De fire komparative metodene han fremstiller er *Method of Difference*, *Method of Agreement*, *Indirect Method of Difference* og *Method of Concomitant Variation*. Mens *Method of Difference* sammenligner like systemer, sammenligner *Method of Agreement* ulike systemer. *Method of Concomitant Variation* handler om å undersøke om en effekt endres når en årsak endres (Moses & Knutsen, 2019). I denne oppgaven er det *Indirect Method of Difference* som benyttes, og refereres til som indirekte forskjellsmetode.

3.3.1. Den indirekte forskjellsmetoden

Den indirekte forskjellsmetoden er den mest pålitelige komparative metoden. Metoden har statistiske tilnærminger, ettersom den inneholder en krysstabell. I krysstabellen blir negative og positive caser undersøkt mot hverandre. Utfallet blir beregnet som Y, og potensielle årsaker eller likhetstrekk blir betegnet som X (Moses og Knutsen, 2019, s.104). Ved å sette negative og positive caser i samme tabell kan en undersøke om hvilke likheter de positive casene har, som de negative ikke har. Med dette kan en finne ut om det er årsaker til at de gitte casene ikke har fått autorisert R2P, mens de andre har fått det. Den viktigste årsaken til at en inkluderer både positive og negative caser i den indirekte forskjellsmetoden er at det forsterker en eventuell konklusjon (Moses og Knutsen, 2019, s.105). I denne oppgavens tilfelle vil de ulike x-variablene være potensielle årsaksforklaringer til hvilke interesser stormaktene kan ha i de forskjellige casene.

3.4. Historisk metode

H3 bygger på en historisk metode. Historiske data gir et sterkt empirisk grunnlag for studier av tidligere hendelser og casestudier (Moses & Knutsen, 2019, s.118). Ved å anvende en historisk metode er det viktig å skille mellom sann historie og fiksjon. Derfor er det viktig hvilke kildematerialer som ligger til grunn for forskningen (Moses & Knutsen, 2019, s.119).

En sentral del av den historiske metoden ligger i den systematiske tvilen, også kjent som kildekritikk. Leopold von Ranke (1790-1886) var opptatt av kildenes hierarki rangert etter pålitelighet og mente at de beste kildene var de som var nærmest hendelsene som skulle undersøkes. Von Ranke skilte mellom primær- og sekundærkilder, og hevdet at primærkilder var å foretrekke ved historisk forskning. Dette inkluderer øyenvitneberetninger og originale dokumenter. Sekundærkilder har og en viktig rolle i forskningen, ettersom de kan hjelpe med å kartlegge forskningsfeltet, finne ut hva som er skrevet og identifisere hvilke utfordringer som kan være aktuelle å forske på. Som ren vitenskap vil de derimot være mindre troverdige enn primærkilder (Moses & Knutsen, 2019, s.121). Den historiske metoden er sentral i kapittel 7 som diskuterer hypotese 3, som er utledet av den konstruktivistiske teorien. Kildekritikk og kildebruk vil likevel være sentral i samtlige deler av oppgaven.

Del II

4. *Responsibility to Protect*

Rapporten om *The Responsibility to Protect* søker å forene spenningene tilknyttet prinsippene om suverenitet og intervensjon (Thakur, 2006, s.245). I 2001 la Den internasjonale kommisjonen for intervensjon og statssuverenitet (ICISS) frem rapporten om *The Responsibility to Protect* (R2P). Tidligere hendelser kombinert med terrorangrepet den 11. september 2001, gjorde at det ble spesielt aktuelt å finne et svar på når, eller om det noen gang, er hensiktsmessig for andre stater å intervensjon militært mot en annen stat med formål å beskytte sivilbefolkningen (Evans, 2001, s.VII). I forkant av rapporten om R2P hadde det vært flere oppfordringer til humanitære intervensjoner, hvor noen hadde blitt besvart, mens andre ble ignorert. Her hadde rådet stor uenighet om hvorvidt og hvis det var rett til intervensjon, i tillegg til hvordan og når, og under hvem sin myndighet. ICISS ønsket å finne en klarhet på dette med rapporten og etableringen av R2P (Evans, 2001, s.VII).

Rapporten viser til to grunnleggende prinsipper. Det første viser til at statssuverenitet innebærer ansvar, og at hovedansvaret til å beskytte befolkningen ligger hos staten selv. Det andre sier at når en befolkning lider som følge av intern krig, opprør, undertrykkelse eller statssvikt, og den aktuelle staten ikke ønsker eller er ute av stand til å avverge, gir prinsippet om ikke-innblanding etter for det internasjonale ansvaret å beskytte (Evans et al, 2001, s.XI).

Responsibility to Protect (R2P) ble introdusert som en erstatning for begrepet "humanitære intervensjoner" etter at det hadde møtt kraftig kritikk. Humanitære organisasjoner og arbeidere var misfornøyde med at begrepet "humanitær" hadde blitt assosiert med militære inngrep. Kommisjonen mente at denne tilknytningen kunne føre til beslutninger basert på feil grunnlag, og at det kunne skade debatten om suverenitet og intervensjon (Evans et al., 2001, s.9).

4.1. *De tre ansvarsområdene i R2P*

R2P viser til ulike ansvarsområder som det internasjonale samfunnet står ovenfor, dersom statene selv ikke evner å stå til ansvar for egen befolkning. I rapporten til ICISS var disse henholdsvis *the responsibility to prevent*, *the responsibility to react* og *the responsibility to*

rebuild. Rapporten legger vekt på at forebygging er den viktigste dimensjonen for ansvar, og kommer før eventuelle tvangstiltak iverksettes (Evans et al, 2001, s.XI).

The responsibility to prevent omhandler ansvaret å forhindre dødelige konflikter og andre former for menneskeskapt katastrofer. Dette ansvaret ligger hovedsakelig hos den suverene staten. Dersom en stat klarer å overholde ansvaret den har overfor befolkningen sin, gir det et solid grunnlag for konfliktforebygging. For å sikre størst grad av forebygging er det internasjonale samfunnet forpliktet til å bidra, dersom det skulle være fare for konflikt. Dette kan skje gjennom blant annet mekling, dialog eller forsoning (Evans et al, 2001, s.19).

The responsibility to react er tiltaket hvor intervensjon kan være løsning på problemet. Dersom de forebyggende tiltakene, som politiske, økonomiske og rettslige, ikke har fungert, kan en sette i gang tvangsmessige tiltak. Ved ekstreme tilfeller kan de også omfatte militære tiltak. ICISS anbefaler at terskelen for politiske, økonomiske og rettslige tiltak burde senkes, slik at en situasjon kan reddes før det blir aktuelt med militære tiltak (Evans et al, 2001, s.29).

The responsibility to rebuild viser til at R2P ikke bare handler om forebygging og reaksjon, men at en sentral del av oppgaven er å sørge for gjenoppbygging i etterkant av intervensjonen. Dersom FN autoriserer for en militær intervensjon, er det derfor krav om at de i ettertid sørger for å fremme solide styresett, samt bærekraftig utvikling. Dette betyr at statene som intervensjoner er forpliktet til å bidra med tilstrekkelige midler og ressurser, og bli i landet i en tilstrekkelig periode helt til formålet med intervensjonen er løst (Evans et al, 2001, s.39).

4.2. *Seks krav til militær intervensjon i R2P*

Militær intervensjon og bruk av makt skal alltid være siste utvei ifølge FN-pakten og ICISS-rapporten om R2P. Pilar to i R2P handler om ansvar for å reagere og inneholder ulike tiltak for å forhindre graverende situasjoner for menneskeheten. Militær intervensjon kan kun benyttes etter at alle andre tiltak er forsøkt. ICISS fastsatte seks krav som må oppfylles for at en militær intervensjon skal være nødvendig, rettmessig og legitim. Dette er formulert som *right authority, just cause, right intention, last resort, proportional means* og *reasonable prospects* (Evans et al, 2001, s.32).

Right authority handler om at intervensjonen må ha støtte fra en legitim aktør, som FN. *Just cause* går ut på at intervensjonen må ha en gyldig grunn, for eksempel ved situasjoner der folkemord og massakrer har oppstått. *Right intention* handler om formålet med intervensjonen, og at det må foreligge et humanitært formål for å beskytte sivilbefolkningen om man velger å intervenere. Dersom det er av egeninteresse, som økonomisk eller politisk gevinst, er intervensjonen ugyldig, sett fra ICISS sitt perspektiv. *Last resort* er at intervensjon skal være siste løsning, og at andre midler er forsøkt uten hell. *Proportial means* betyr at midlene som brukes i intervensjonen må samsvare det en er ute etter å oppnå. Det siste punktet, *reasonable prospects*, viser til at det må være en rimelig sjanse for å lykkes i å beskytte sivilbefolkningen og at det ikke vil føre til mer skade enn nytte (Evans et al, 2001, s.32-37).

4.3. *World Summit 2005*

ICISS-rapporten om R2P dannet grunnlaget for FNs arbeid med implementeringen av prinsippet. Ved verdenstoppmøtet i 2005 ble R2P enstemmig vedtatt som en normgivende paragraf av Generalforsamlingen. Paragraf 138 og 139 i sluttdokumentet var en historisk milepæl når det gjaldt stater og det internasjonale samfunnets ansvar for menneskeheten (Svenbalrud, 2013, s.250). Paragraf 138 fastslår at hver stat har ansvar for å beskytte innbyggerne mot folkemord, krigsforbrytelser, etnisk rensing og forbrytelser mot menneskeheten, og at det internasjonale samfunnet bør oppmuntre og hjelpe statene med dette (Generalforsamlingen, 2005, §138). Hvis en stat ikke kan eller vil beskytte sin egen befolkning mot de nevnte forbrytelsene, sier paragraf 139 at FN kan bruke militære midler som en siste utvei etter at diplomati og fredelige midler er forsøkt (Generalforsamlingen, 2005, § 139). Det var imidlertid ikke før i 2009 at FNs generalsekretær publiserte en rapport om implementeringen av R2P (GCRP, u.å).

Del III

For å besvare problemstillingen "*Hvilket handlingsrom har FN til å håndheve Responsibility to Protect?*" skal oppgavens hypoteser analyseres. I denne delen av oppgaven blir hypotesene drøftet, og er inndelt i tre kapitler, henholdsvis kapittel 5, 6 og 7. Hvert kapittel har fokus på én hypotese, én metode og én teori. Kapittel 5 drøfter hypotese 1 som er utledet av den liberale teorien, og drøftes i lys av juridisk metode. Videre vil kapittel 6 ta for seg den realistiske hypotesen, hvor den komparative metoden blir brukt. I siste kapittel av del III, vil den konstruktivistiske hypotesen besvares ved hjelp av historisk metode. Drøftingen av hypotese 2 og den realistiske tilnærmingen under kapittel 6 er kapittelet som er det mest omfattende, og vil drøftes i større omfang enn kapittel 5 og 7.

5. Normhierarkiet i folkeretten sine begrensninger på FNs håndhevelse av R2P

Kapittel 5 drøfter hypotese 1: *Folkerettens normhierarki begrenser FNs muligheter til å håndheve R2P*. Herunder er det flere forklaringer som kan bidra til å vise hvorfor folkerettens normhierarki begrenser FNs muligheter til å håndheve R2P. I folkerettens normhierarki, som vist i figur 2, har FN-pakten øverste makt, «*lex superior*», i folkeretten, dersom to eller flere regler skulle stå imot hverandre (se s.17). Deretter kommer Sikkerhetsrådets resolusjoner. Generalforsamlingens resolusjoner, som R2P, er kun normgivende, og vil plasseres nederst på normhierarkiet, gitt deres «soft power».

Dette retter lys på den liberale tilnærmingen og hvordan diffuse, men også strikte retningslinjer kan være avgjørende for at FN ikke får intervenert i stater som bryter rettighetene til befolkningen. Den liberale tilnærmingen verdsetter overholdelse av regler og internasjonalt samarbeid, men også bekjempelse av brudd mot menneskerettighetene. Kapittelet tar for seg hvordan R2P som norm blir påvirket i beslutningstaking. Vil det gjøre FN mindre eller mer handlekraftig? Kapittelet diskuterer legalitet og legitimitet, og hvorvidt FN mister makt overfor andre aktører som tar saken i egne hender, dersom FN ikke legaliserer handlinger. Videre diskuteres hvordan suverenitetsprinsippet og menneskerettighetene blir påvirket av normhierarkiet og hvordan FNs avgjørelser blir trukket mellom de to. Til slutt oppsummeres kapittelet.

5.1. R2Ps normgivende makt

I lang tradisjon har den liberale tilnærmingen vært opptatt av folkeretten, internasjonale organisasjoner og transnasjonale og ikke-statlige aktører. Fellesskapet og samarbeidet som folkeretten har drevet frem har vært sentralt for liberalismen. Den liberale tilnærmingen har tro på at de fleste stater har en evne til å opprettholde avtaler som har blitt inngått (Carvahlo og Leira, 2020, s.71). Dette fører til at den liberale tilnærmingen har en optimisme tilknyttet folkerett og regelverk, og at det derfor er god grunn til å tro at suverene stater forholder seg til FN-pakten og menneskerettighetene, uten at det blir behov for ekstern innblanding.

I artikkel 27 i FN-pakten redegjøres det for vetomaktene i Sikkerhetsrådet sin betydning (FN-pakten, 1945, art.27). Dette var nytt i 1945, og skulle sikre at en enighet mellom stormaktene var blitt etablert, før handling ble vedtatt. Den liberale tilnærmingen viser til en sterk tro om et samarbeid mellom stormaktene, slik at ikke nye storkriger skulle oppstå (Dunne, 2011, s.106). I senere tid har vetoretten også vist seg å være en begrensning for FNs muligheter til å håndheve R2P. Flere har hevdet at Sikkerhetsrådets formål ikke har vært optimalt, ettersom rådet er passivt og er preget av hyppig nedlegging av veto (K. Larsen, 2014, 99). Så lenge Sikkerhetsrådets medlemmer nedlegger veto, er det få legale militære tiltak en kan bruke for å iverksette R2P.

Flere forskere har forsøkt å forankre R2P i folkerettens lov, ved å merke den som en konstitusjonell norm, en myk lov eller en sedvanerett, uten at det har blitt vedtatt. Samtidig har flere understreket viktigheten av at R2P blir forskjellig fra internasjonal lov (Mulford, 2022, s.96-97). Normhierarkiet i folkeretten viser til at R2P ikke kan overgå FN-pakten og Sikkerhetsrådets beslutninger. R2P brukes likevel som retorikk for å belyse kriser i verden, for å få aktører til å engasjere seg (Nahem & Egeland, 2014, s.102).

I resolusjoner og møteprotokoller har flere land unnlatt å vise til R2P. I stedet, har landene økt henvisningen til andre instanser, som Internasjonal humanitær lov (IHL) og Internasjonal menneskerettighetslov (IHRL). En forklaring på dette har vært at R2Ps ikke-bindende normative status fremstår som svakere enn lover, traktater og vedtekter. Lovene anses som strukturerte og transparente, hvor R2P ikke forplikter stater til å handle. Dette forsterker R2Ps status som et politisk prinsipp, snarere enn en regel som stater skal overholde (Mulford, 2022, s.95). I tillegg viser det hvordan R2Ps rolle i normhierarkiet ikke blir prioritert av medlemslandene. Det kan være vanskeligere å referere til et prinsipp, som oppleves uklart og

med mangel på konsensus om innholdet, enn noe som er håndfast. Dette bidrar til at FNs handlingsrom til å håndheve R2P blir svekket, ettersom den diffuse rollen R2P har i folkeretten, ikke blir ansett som tydelig nok.

Den økte henvisningen til instanser som IHL og IHRL betyr ikke at R2P blir fraskrevet. De har nemlig flere likhetstrekk. Blant annet er grusomhetsforbrytelser innebygd i IHL, og Romavedtektene som etablerte Den internasjonale straffedomstolen (ICC) har som formål å håndheve IHL og IHRL, på samme premiss som med pilar 1 i R2P (Mulford, 2022, s.96). Dette gir nok en gang statene det primære ansvaret for å overholde de internasjonale lovene, og fraskriver i større grad ansvaret for det internasjonale samfunnet til å gripe aktivt inn. ICC kan også straffeforfølge de fire forbrytelsene om folkemord, etnisk rensing, forbrytelser mot menneskeheten og krigsforbrytelser, men det er andre mekanismer enn R2P sine som brukes.

Selv om R2P er en norm, betyr det ikke at den er uten relevans og politisk kraft. R2P-rapporten understreket at det internasjonale samfunnet har både en *rett* og *plikt* til å intervenere for å sikre sivilbefolkningens rettigheter (Svenbalrud, 2013, s.247). Normen var ikke ment som en retningslinje, men en klar oppfordring til det internasjonale samfunnet om å ta ansvar hvis staten ikke beskyttet egen befolkning. R2P har vært en milepæl i FNs historie, ettersom den tydeliggjorde at humanitære hensyn også kan legitimere internasjonale militæroperasjoner, og ikke bare trusler mot den internasjonale freden (Svenbalrud, 2013, s.250). R2P har gitt retningslinjer for når det er legitimt å intervenere i andre staters anliggender, og har motivert stater til å engasjere seg i konflikter. Før R2P fantes det ingen klare retningslinjer for når man kunne gripe inn. R2P har dermed bidratt til å avklare det internasjonale samfunnets ansvar overfor befolkninger i stater der regimet ikke klarer å beskytte dem på egenhånd, i samsvar med paragraf 138 og 139 fra verdensstoppmøtet i 2005.

Etter at R2P ble etablert har regimer begynt å tenke mer over hvilket ansvar de selv har ovenfor sivilbefolkningen. Et sikkert tegn på at R2P har blitt «internalisert», og har begynt å omforme måten statene forstår deres sikkerhet og interesser på, er at de på egenhånd har tatt initiativ til å endre hvordan de tar ansvar for befolkningen sin (Bellamy, 2015, s.101). Dette kan bidra til å fremme R2Ps kredibilitet. Statene har selv innsett formålet med normen, og jobber etter pilar 1 om at statene selv har ansvar for å beskytte. Dette kan bety at FN har lyktes i sin jobb ved å fremme prinsippet og betydningen av den som en norm, uten at militær intervensjon har vært en nødvendighet.

Ifølge Jason W. Davidson (2013) bidro normen om R2P til at Frankrike og Storbritannia tok initiativ til intervensjonen i Libya. I tillegg antyder han at internasjonale normer kan spille en sentral rolle i intervensjonsbeslutninger. Dette er fordi det legitimerer en militær handling på vegne av den berørte befolkningen. Derfor vil stater, gitt R2P-normen, ha større sannsynlighet for å intervenere når de blir konfrontert med en befolkning som lider av de gitte fire forbrytelsene⁴ (Davidson, 2013, s.312). På bakgrunn av dette kan en argumentere for at R2P, til tross for R2Ps plassering på normhierarkiet, likevel har en vesentlig retorisk makt i verdenssamfunnet. Når det internasjonale samfunnet har en konkret retningslinje, som for første gang i historien forteller at humanitære hensyn er legitim grunn til intervensjon, bidrar dette til å løfte konflikter og kriser, som tidligere ikke ville blitt diskutert. Til tross for dette er det dog ikke gitt at FNs handlingsrom til å håndheve R2P blir iverksatt, men det vil i alle fall bidra til at søkelyset og interessen for humanitære konflikter blir belyst.

5.2. *Legalitet vs. legitimitet*

Til tross for regelverket i FN-pakten har det forekommet flere humanitære intervensjoner som ikke har vært i regi av FN. Ved flere tilfeller har intervensjonene fått internasjonal anerkjennelse og aksept, mens det i andre tilfeller har blitt høstet mer kritikk. Et eksempel på dette var NATOs intervensjon i Kosovo i 1999. Intervensjonen var ikke legal, men har blitt anerkjent som legitim i det internasjonale samfunnet. En motsetning er USAs intervensjon i Irak. Der var tilfellet at intervensjonen verken var legal, eller ble legitimert av det internasjonale samfunnet (Weiss, 2004, s.148). ECOWAS sin intervensjon i Liberia i 1990 og NATOs bombing i Serbia i 1999 hadde heller ingen FN-mandat. Likevel ble de i ettertid implisitt akseptert av Sikkerhetsrådet. Bruddet på maktforbudet ble legitimert på bakgrunn av henvisningen til trusselen mot internasjonal fred og sikkerhet (Nahem & Egeland, 2014, s.106). Selv om dette fant sted før R2Ps opprinnelse, viser det at aktører har muligheten og aksepten til å gripe inn i humanitære kriser uten et FN-mandat. Til tross for at dette ikke er juridisk legitimt, har det heller ikke fått konsekvenser for de som tok initiativet. Det at andre aktører tar grep, når FN viser seg å være handlingslammet, kan true FNs troverdighet, da deres fremste oppgave er å beskytte menneskeheten.

⁴ Folkemord, etnisk rensing, forbrytelse mot menneskeheten og krigsforbrytelser

Det har vært flere diskusjoner om hvorvidt en ensidig humanitær intervensjon i Syria kunne legitimeres, gitt at FNs sikkerhetsråd ikke har godkjent for dette. Et argument for at en intervensjon kunne vært legitim, er dersom konsekvensene av en ikke-intervensjon hadde veid tyngre enn folkerettens maktforbud (K. Larsen, 2014, s.99). I Syria-casen har Storbritannia til stadighet uttalt seg om en mulig legal intervensjon uten samtykke fra Sikkerhetsrådet. Etersom Syria har tatt i bruk kjemiske våpen, mente tidligere utenriksminister i Storbritannia, William Hague, at det ville vært mulig å intervenere i Syria uten autorisasjon fra FN (B. Larsen, 2014, s.118). Det samme viste tidligere statsminister i Storbritannia, David Cameron til, og mente det var i tråd med folkeretten, så lenge en intervensjon var den eneste muligheten til å redde liv (Nahem & Egeland, 2014, s.104-105).

I 2015 intervenerte den Den saudiledede koalisjonen (SLC) i Jemen. De henviste til R2P for å legitimere intervensjonen. Den blir likevel ikke legal, ettersom en unilateral intervensjon ikke er lovlig (Buys & Garwood-Gowers, 2019, s.14). I 2018 bestemte Storbritannia, Frankrike og USA å gå til angrep på Syria, hvor de angrep anlegg som ble brukt til produksjon og oppbevaring av kjemiske våpen. Ingen menneskeliv gikk tapt, men den gang argumenterte de for at det var en humanitær intervensjon. De valgte likevel å ikke gripe inn ytterligere (Pletten, 2018; Thinn, 2018). Det liberale argumentet ville da vist til folkeretten, og at reglene og det internasjonale samarbeidet overgår det legitime argumentet. Dette bidrar til at det gitte normhierarkiet i folkeretten begrenser FNs handlingsrom til å håndheve R2P. Hadde humanitære organisasjoners ytringer veid like tungt som vetomaktene i Sikkerhetsrådet, kan det være stor sannsynlighet for at FN hadde hatt muligheter til å håndheve R2P i større grad.

I tillegg til R2Ps lovmessige begrensninger, har folkerettens vedtak også sine svakheter. Etersom FN-pakten og folkeretten skal tilpasses alle nasjoners rettssystemer, er marginene for skjønn ekstra store. Dette gjør at folkeretten inneholder flere subjektive elementer som medlemsstatene kan tolke etter egen oppfatning (Nystuen, 2002). Samtidig er menneskerettigheter og overholdelsen av disse sentralt for den liberale tilnærmingen. Gitt begrensningene av normhierarkiet, og viljen til å etterstrebe dette uavhengig av saken, har FN flere utfordringer. FNs medlemmer kan derfor oppleve spenninger mellom juss, moral og politikk, ettersom det er flere hensyn en kan vurdere (K. Larsen, 2014, s.99). På grunn av FNs fokus på å overholde FN-pakten og sentralisering av makt hos Sikkerhetsrådet, blir det vanskelig å la menneskerettighetene overgå dette faktum. FN kan derfor oppleve å være i en splitt mellom hovedprinsippene sine. Hvis FN er grunnlagt for å verne om fred og sikkerhet i

verden, men likevel begrenses av et regelverk som sjeldent blir aktivisert, mister FN mye av sitt fundament og grunnleggende prinsipper. Dette så en spesielt under den kalde krigen, da kun intervensjonen i Korea ble vedtatt av Sikkerhetsrådet, grunnet maktkampen mellom Sovjetunionen og USA (Weiss et al, 2001, s.18).

5.3. *Menneskerettigheter vs. suverenitetsprinsipp*

Normen om suverenitet er den sterkeste normen i folkeretten, og normer om overholdelse av menneskerettigheter vil være underordnet denne (Nahem & Egeland, 2014, s.106). Som nevnt viser folkerettens normhierarki at dersom lovene blir fulgt, vil Sikkerhetsrådets avgjørelser overgå det politiske prinsippet om R2P. Likevel er det viktig å stille spørsmålet som H1 undersøker, om normhierarkiet er en *begrensning* for FN til å håndheve R2P? Normhierarkiet er tydelig, men aktører og FN kan, og har, legitimert for handlinger uten autorisasjon fra Sikkerhetsrådet. Det er flere hensyn aktørene og FN må ta, og som de potensielt må veie opp mot hverandre. For når skal hensynet til menneskelig lidelse prioriteres over staters suverenitet?

Da ICISS ga ut R2P-rapporten i 2001 bekreftet de viktigheten av suverenitet, men de insisterte også på at den omfattet statenes ansvar for å beskytte befolkningen innenfor deres grenser (Weiss, 2004, s.138). Rapporten viser til at suverenitetsforståelsen har endret seg siden 1945, og at det derfor er viktig å ta hensyn til dette i forståelsen av prinsippet. Etter 1945 har flere internasjonale lover satt begrensninger på hva stater kan gjøre, og det har satt krav til statene om å etterstrebe dette. Til tross for at den statlige suvereniteten trumfer det meste, har statene likevel ikke ubegrenset med makt og de har ansvar overfor sin egen befolkning til å følge de internasjonale avtalene (Evans et al, 2001, s.7-8). Etersom menneskerettighetene ikke har noen tilsvarende beskytter som suverenitetsprinsippet har i FN-pakten, kan det oppfattes som at den statlige suvereniteten overgår menneskerettighetene, også når flere regimer begår grove brudd mot sivilbefolkningen.

Suverenitetsprinsippet utgår fra en liberal tankegang. Det samme gjør menneskerettighetene, som stammer fra FNs og Sikkerhetsrådets mål, som er å overholde fred og sikkerhet (FN-pakten, 1945). Visjonen til FN og deres reelle handlingsrom går ikke nødvendigvis i overensstemmelse, og kan bidra til at FNs handlingsrom blir sterkt begrenset. FNs mål er tydelig - det er også regelverket deres. Samtidig er det viktig å presisere at dersom en til

stadighet omgår regelverket, er det fort gjort for stater å misbruke prinsippet. Det er derfor viktig med et normhierarki som kan definere hvilke regler som er gjeldende til enhver tid. Blant vestlige stater har det vært en generell konsensus om legitimering av humanitære intervensjoner under ekstreme omstendigheter, selv ved manglende autorisasjon fra Sikkerhetsrådet. Flere av de faste medlemmene av Sikkerhetsrådet deler dette synet. Likevel er de alle enige om at saker som omhandler bruk av makt bør være i hendene på stormaktene, og at de vokter vetoretten sin nøye (Weiss, 2001, s.23).

5.4. *Oppsummering*

Normhierarkiet plasserer FNs makt i hendene på Sikkerhetsrådet. En kan derfor argumentere for at normhierarkiet legger begrensninger på FNs handlingsrom til å håndheve R2P. Først og fremst er det artikkel 2.4 om maktforbud som legger begrensning på FNs handlingsrom, men som beskrevet er det to unntak fra artikkelen. Deretter ligger begrensningene på Sikkerhetsrådet og dens vetomedlemmer, som kan autorisere for bruk av militær makt mot andre stater uten deres godkjenning (FN-pakten, 1945, kap. VII). Det liberale argumentet støtter at regler av høyere rang overgår normer, og til tross for menneskerettighetenes høye moral vil den ikke overgå maktforbudet i FN-pakten og reglene for autorisasjoner av R2P. FN har ikke mandat til å autorisere intervensjoner så lenge det ikke er legalt. Uavhengige aktører og stater har tidligere legitimert for intervensjon og vern av menneskerettighetene, uten legalisering. FN befinner seg i en utfordrende situasjon der suverenitetsprinsippet og menneskerettighetene kjemper om legitimering. Dette fører til at suverenitet, med sine klare regler, ofte blir prioritert over menneskerettighetene, ettersom de ikke har like tydelige retningslinjer.

FN-pakten er klar – det er kun Sikkerhetsrådet som har mandat til å autorisere for R2P. Spørsmålet blir da hva som legger begrensninger for at Sikkerhetsrådet ikke utnytter sitt mandat til å håndheve R2P i større grad. Hypotese 1 kan derfor legge grunnlaget for hypotese 2. For er det normhierarkiet som legger begrensninger for humanitære intervensjoner i R2Ps navn, eller er begrensningen et resultat av at Sikkerhetsrådets interesser ikke gir grønt lys for intervensjon? Dette vil neste kapittel forsøke å svare på.

6. Stormaktsrivalisering og realpolitiske interesser gjør FN handlingslammet

I Sikkerhetsrådet er stormaktene Russland, Kina, USA, Storbritannia og Frankrike faste vetomedlemmer. I henhold til kapittel VII i FN-pakten bestemmer de, sammen med resterende medlemmer i Sikkerhetsrådet, om intervensjoner kan autoriseres eller ikke. Dette gjelder også R2P. Gitt vetoretten, er det stormaktene som sitter på den øverste makten. Stormaktenes stemmegivning i Sikkerhetsrådet er bestemt ut fra stormaktenes interesser. Hver enkelt stormakts vurdering av R2P avgjøres ut fra stormaktenes individuelle interesser i hvert enkelt tilfelle.

Basert på realistisk IP-teori, fokuserer kapittelet på stormaktenes makt og deres beslutninger om å bruke denne makten for å avgjøre om FN skal autorisere R2P. Gjennom bruk av komparativ metode vil flere underkapitler belyse problemstillingen: *Sprikende stormaktsinteresser begrenser FNs muligheter til å håndheve R2P*. Casene Libya, Elfenbenkysten, Syria og Jemen vil bli diskutert. Først vil tradisjonell intervensjonspolitik til stormaktene bli presentert. Videre redegjøres det for utvalgsriterier for valg av caser. Deretter brukes indirekte forskjellsmetode for å undersøke faktorer som avgjorde hvorfor Libya og Elfenbenkysten fikk autorisert R2P, mens Syria og Jemen ikke gjorde det. Avslutningsvis vil en empirisk del forklare vetomaktenes holdninger til Libya, Elfenbenkysten, Syria og Jemen. Kapittel 6 vil være det mest omfattende kapittelet i del III, da feltet tilknyttet stormaktenes interesser er bredt.

Hypotese 2 er basert på den realistiske tilnærmingen, som ser på stater som rasjonelle aktører som etterstreber å maksimere sikkerhet og makt. Intervensjon blir dermed et utenrikspolitisk instrument som brukes til å fremme interessene til individuelle nasjoner (Feste, 1992, s.1; i Binder, 2015, s.715). Sikkerhet kan forklares innenfor områder som militærmakt og allierte i den intervenerte staten. Makt kan vise til hvilke interesser og goder, samt den geopolitiske plasseringen som stormaktene kan oppnå hvis de velger å intervenere.

6.1. Stormaktenes tradisjonelle intervensjonspolitik

6.1.1. Kina og Russland

Ut fra figur 7 er det statistisk sett Kina og Russland som har nedlagt flest vetoer når det gjelder saker om intervensjon i andre stater (se s.66). Dette kan skyldes deres tradisjonelle

intervensjonspolitikk og syn på statlig suverenitet. Russland har tradisjonelt tolket folkeretten slik at statenes suverenitet skal ha prioritet over humanitære og menneskerettslige utfordringer. De har vært imot å inkludere humanitære kriser på listen over trusler mot internasjonal fred og sikkerhet, som er FNs hovedmål (Wilhelmsen, 2014, s.136). Mellom 1946 og 1965 sto Sovjetunionen for mer enn 90 prosent av vetoene som ble nedlagt i Sikkerhetsrådet, mens USA ikke nedla veto før i 1970 (Svenbalrud, 2013, s.242 og 244). Russiske ledere har uttrykt bekymring for militær intervensjon og frykter at det kan true internasjonal fred og sikkerhet, samt føre til kollaps i det suverene statssystemet (Restad, 2014, s.143).

Kina har en tradisjon for å prioritere statlig suverenitet fremfor menneskerettigheter. De har ofte vist til det westfalske prinsippet om ikke-innblanding (Kissinger, 2015, s.128). Kina har også begått grusomhetsforbrytelser mot sin egen befolkning. På GCR2P sin liste over stater der befolkningen lider som følge av regimets forbrytelser, er Kina oppført som en av de 13 statene (se figur 6 på s.65). Dette har reist bekymringer for implementeringen av R2P, spesielt med tanke på den pågående etniske rensingen av uigurene. Kinas manglende interesse for humanitære hensyn og menneskerettigheter internt i landet gjenspeiles i deres mangel på interesse internasjonalt (Mulford, 2022, s.91-92). Både Kina og Russland stemte for implementering av R2P under Verdenstoppmøtet i 2005, men så lenge makten ligger i Sikkerhetsrådets hender, kan stormaktene lettere omgå vedtaket og gjøre plikten til å beskytte til en vag retningslinje.

6.1.2. USA, Frankrike og Storbritannia

De fleste intervensjonssakene i Sikkerhetsrådet er initiert av USA, Storbritannia eller Frankrike. Disse statene er vestlige demokratier og tradisjonelle allierte mot Kina og Russland. Imidlertid er det forskjeller mellom disse tre demokratiene.

Etter 1945 har USA hatt større økonomisk og militær makt enn Frankrike og Storbritannia. USA har også bidratt betydelig til finansieringen av FNs operasjoner. Dette har ført til at noen amerikanske beslutningstakere har hatt vanskelig for å forstå hvorfor USA ikke skal ha en mer avgjørende rolle i FN (Thakur, 2006, s.49-51). Etter andre verdenskrig ønsket USA å etablere et system i folkeretten der de selv skulle være ledere, uten å være bundet av det (Restad, 2014, s.126-127). USA har tendens til å omfavne FNs sikkerhetsråd når de får viljen sin, men omgår det når de ikke gjør det, noe som har gjort det vanskelig å oppnå en

konsekvent internasjonal orden (Evans, 2013). USA har gjennomført intervensjoner både med og uten støtte fra FN, og til tross for å søke støtte og anerkjennelse fra FN, har de gjentatte ganger utført intervensjoner uten nødvendig juridisk grunnlag (Restad, 2014, s.128-129). Dette viser at den amerikanske makten utfordrer FNs handlingsrom og overskrider FNs myndighet. Likevel er det vanskelig for FN å kritisere USA for deres alenegang, da USA er en stor bidragsyter til FN.

Frankrike og Storbritannia har hatt en mer tilbakeholden rolle i stormaktspolitikken etter andre verdenskrig. Likevel har de vært aktive i diskusjonen om legitimering av intervensjoner. I debatten om statlig suverenitet versus menneskerettigheter har de kjempet for intervensjon for å beskytte den sivile befolkningen i kriserammede land, selv på bekostning av suvereniteten til disse statene. For eksempel har Storbritannia vært tydelig på at en intervensjon i Syria ville vært legitim, til tross for veto fra Russland og Kina (Nahem & Egeland, 2013, s.103). I tillegg har både Frankrike og Storbritannia tatt initiativ til intervensjoner i Libya og Elfenbenskysten, mens USA har sluttet seg til senere (Davidson, 2013, s.310). Dette gjenspeiles i deres forhold når det gjelder intervensjoner de siste årene. Ofte er Frankrike og Storbritannia initiativtakere som kjemper for sivile rettigheter, mens USA er mer kritisk. Likevel tar USA ledelsen og bærer de økonomiske byrdene.

6.2. *Caseutvelgelse*

Oppgaven tar for seg FNs handlingsrom til å håndheve R2P ved bruk av en komparativ caseundersøkelse. Den vil sammenligne negative og positive caser – det vil si caser hvor FN både har godkjent og ikke godkjent for militær intervensjon, når betingelsene for R2P har funnet sted. Intervensjonene som har blitt foretatt vil undersøkes for å identifisere fellestrekk og betingelsene for intervensjon. I tilfellene hvor FN ikke har autorisert intervensjon, men hvor betingelsene for R2P er tilstede, er det viktig å identifisere hvilke begrunnelser og forklaringer som har blitt gjort, som har ført til at FN ikke har intervenert. Et casekriterium er at alle hendelsene må ha skjedd etter R2P formelt ble implementert i FN i 2009.

6.2.1. Stormaktenes enighet i Sikkerhetsrådet og to positive caser

De fem faste vetomaktene i Sikkerhetsrådet er Russland, Kina, USA, Storbritannia og Frankrike.⁵ I to tilfeller har de blitt enige om å anvende R2P: I Libya og i Elfenbenskysten i 2011. Det har vært flere kandidater, men stormaktene har vært uenige. Oftest har det vært Russland og Kina som har nedlagt veto, men ved to tilfeller i R2Ps navn, har de latt være å gjøre dette. Ofte har de realpolitiske interessene til de fem faste vetomaktene i Sikkerhetsrådet kommet i konflikt med hverandre (Nahem & Egeland, 2014, s.107). Et tydelig skille i Sikkerhetsrådet omhandler de autoritære statene Russland og Kina på den ene siden, og de demokratiske og liberale, Storbritannia, Frankrike og USA på den andre (B. Larsen ,2014, s.122).

Kun Libya og Elfenbenskysten fått autorisasjon for humanitær intervensjon basert på R2P siden 2009, til tross for at flere humanitære kriser har blitt diskutert i FN. Ettersom det var i Libya og Elfenbenskysten blir det naturlig å bruke disse de to humanitære intervensjonene som positive caser på hva som skal til for at FN kan vedta en resolusjon med bakgrunn i R2P. Se *Appendix* for nærmere presentasjon av casene.

6.2.2. Stormaktenes uenighet i Sikkerhetsrådet og to negative caser

Etter 2009 har kun Libya og Elfenbenskysten fått autorisasjon for humanitær intervensjon basert på R2P, til tross for flere humanitære kriser som har blitt diskutert i FN. For å utføre en komparativ analyse, vil disse to positive tilfellene sammenlignes med negative caser. Utvalget av caser er basert på kriteriene vist i figur 3, som oppsummerer hvilke stater som har opplevd humanitære kriser siden 2009 uten militær intervensjon fra FN i henhold til R2P.

⁵ De fleste stater rundt om i verden har oppfordret til å øke medlemskapet i Sikkerhetsrådet og til å eliminere vetoretten. Det er dog kun Sikkerhetsrådet som kan avgjøre om endringer skal forekomme i regelverket. Ikke overraskende er det få av Sikkerhetsrådet faste medlemmer som frivillig ønsker å redusere sin makt og innflytelse i verden (Svenbalrud, 2013, s.238).

Figur 3 Utvalgskriterier for negative caser

Stat (kronologisk)	Antall dreptede 2009-2021 ⁶	Folke-mord ⁷	Etnisk rensing	Krigs-forbryt-elser	Forbryte lser mot mennesk eheten	Nevnt i FNs sikkerhetsråd sammen med R2P	Nedlagt veto i FNs sikkerhetsråd (FN) ⁸	Pågående humanit ær krise
Bosnia Herzegovina	0	Nei	Nei	Nei	Nei		2015	Nei
Den sentralafrikanske republikk	13 399	Nei	Nei	Ja	Ja	15 ganger ⁹		Ja
Kongo	34 117	Nei	Nei	Ja	Ja	11 ganger ¹⁰		Ja
Georgia	3	Nei	Nei	Nei	Nei		2009	Nei
Israel/ Palestina	4103	Nei	Nei	Ja	Ja		2011, 2017, 2018	Ja
Jemen	54 370	Nei	Nei	Ja	Ja	1 gang ¹¹	2018	Ja
Liberia	3	Nei	Nei	Nei	Nei	2 ganger ¹²		Nei
Mali	8048	Nei	Nei	Ja	Ja	4 ganger ¹³		Ja
Myanmar (Burma)	8768	Nei	Nei	Ja	Ja			Ja
Somalia	24 559	Nei	Nei	Ja	Ja	5 ganger ¹⁴		Nei
Sudan (Darfur)	19 852	Nei	Nei	Ja	Ja	3 ganger ¹⁵		Delvis
Syria	405 730	Nei	Nei	Ja	Ja	4 ganger ¹⁶	2011, 2012 (x2), 2014, 2016 (x2), 2017 (x3), 2018, 2019 (x2), 2020 (x2)	Ja
Sør Sudan	13 585	Nei	Nei	Delvis	Delvis	20 ganger ¹⁷		Delvis
Ukraina	7939	Nei	Nei	Ja	Ja		2014, 2015, 2022 (x2)	Ja
Venezuela	496	Nei	Nei	Nei	Ja		2019	Ja

⁶ UCDP

⁷ Global R2P: Gjelder kolonne 3-7, og 9

⁸ Dag Hammarskjold Library

⁹ RES 2659, RES 2605, RES 2552, RES 2499, RES 2399, RES 2387, RES 2339, RES 2301, RES 2262, RES 2217, RES 2196, RES 2149, RES 2134, RES 2127, RES 2121

¹⁰ RES 2666, RES 2612, RES 2556, RES 2502, RES 2463, RES 2439, RES 2409, RES 2360, RES 2348, RES 2277, RES 1553

¹¹ RES 2014

¹² RES 2288, RES 2237

¹³ RES 2374, RES 2364, RES 2295, RES 2085

¹⁴ RES 2444, RES 2385, RES 2317, RES 2093, RES

¹⁵ RES 2297, RES 2228, RES 1706

¹⁶ RES 2449, RES 2393, RES 2332, RES 2258,

¹⁷ RES 2633, RES 2625, RES 2577, RES 2567, RES 2514, RES 2459, RES 2429, RES 2428, RES 2363, RES 2340, RES 2327, RES 2304, RES 2290, RES 2252, RES 2241, RES 2223, RES 2206, RES 2187, RES 2155, RES 1996,

Første variabel inkluderer antall drepte i perioden 2009 til 2021, som indikerer konfliktens alvorlighetsgrad.

De neste fire variabler vurderer om de humanitære krisene oppfyller R2Ps fire krav til intervensjon. Disse kravene ble presentert i paragraf 138 og 139 da R2P ble vedtatt enstemmig på FNs verdenskonferanse i 2005. Paragraf 138 fastslår at hver stat har ansvar for å beskytte sin befolkning mot folkemord, etnisk rensing, krigsforbrytelser og forbrytelser mot menneskeheten (Generalforsamlingen, 2005, § 138). Minst én av variablene for folkemord, etnisk rensing, krigsforbrytelser og forbrytelser mot menneskeheten må identifiseres i de aktuelle statene for å oppfylle R2P og intervensjon. Paragraf 139 fastslår at FN og det internasjonale samfunnet er ansvarlige for å beskytte sivilbefolkningen i enkeltland hvis én eller flere av de fire forbrytelsene blir begått, forutsatt at diplomati og andre fredelige midler har vært forsøkt uten suksess (Generalforsamlingen, 2005, § 139).

Den neste variabelen inkluderer om konflikten og staten er nevnt i Sikkerhetsrådet. Dette kriteriet indikerer anerkjennelse av R2Ps krav til konflikten. Det kan imidlertid være en svakhet, da FN og medlemslandene ikke alltid viser interesse for alle konfliktområder. Likevel gir det en konkret begrunnelse for hvorfor konflikten har fått FNs oppmerksomhet.

Videre inkluderes variabelen om medlemmer av Sikkerhetsrådet har nedlagt veto i forbindelse med konflikten. Dette er viktig for å forstå hvorfor medlemmene av Sikkerhetsrådet ikke har valgt å intervenere, til tross for at R2Ps kriterier er til stede. Gjennomgang av protokoller kan gi innsikt i begrunnelsen for vetoene.

Den siste variabelen i utvalget vurderer om en uløst krise pågår. R2P-militær intervensjon kan bare brukes som en siste utvei etter at diplomatiske og ikke-militære midler er forsøkt. Dette inkluderer diplomati, politiske tiltak og økonomiske sanksjoner (Evans et al., 2001, s.36). Inkludering av denne variabelen kan belyse manglende suksess med ikke-militære midler og forklare hvorfor konflikten fortsetter, samt hvorfor R2P må aktiveres.

Basert på figur 3 er Syria og Jemen de mest passende negative casene for en komparativ analyse. Disse to landene har høyest antall drepte i perioden 2009 til 2021, med 405 730 drepte i Syria og 54 370 drepte i Jemen. I tillegg oppfyller de to av R2Ps krav, spesifikt krigsforbrytelser og forbrytelser mot menneskeheten. Syria og Jemen er også de eneste

statene nevnt i forbindelse med R2P i Sikkerhetsrådets resolusjoner og har blitt utsatt for veto i Sikkerhetsrådet når spørsmål om beskyttelse har blitt diskutert. Konfliktene i Syria og Jemen pågår fremdeles i dag, og befolkningene er i stor fare. Diplomatiske og ikke-militære midler har blitt forsøkt uten suksess i begge tilfellene.¹⁸ Se *appendix* for nærmere presentasjon av casene.

6.3. Diskusjon – den indirekte forskjellsmetode

6.3.1. Introduksjon til den indirekte forskjellsmetoden

Den indirekte forskjellsmetoden innebærer en analyse av ulike faktorer og identifisering av likheter og forskjeller mellom statene. Hvis det er klart at Libya og Elfenbenkysten har likheter som Syria og Jemen ikke har, kan dette potensielt forklare hvordan stormaktene tenker når det gjelder å akseptere eller avvise en intervensjon. I figur 4 er det listet opp flere variabler som kan forklare hvilke interesser stormaktene har i de negative og positive casene, og som kan bidra til å forklare hvorfor det ble intervensjon i Libya og Elfenbenkysten, og ikke Syria og Jemen (se figur 4 på s.37). Den vil også eliminere faktorer som kan oppfattes relevante, men som enten er påfallende like hos alle, eller ikke har likhetstrekk hos enten de negative eller positive casene.

Medlemsstatene i Sikkerhetsrådet besitter definisjonsmakten når det gjelder å avgjøre hvilke konflikter som utgjør trusler mot internasjonal fred og sikkerhet ut i fra FN-paktens artikkel 39 (FN-pakten, 1945, art 39). Ved avstemming over hvilke saker og konflikter det skal intervensjon i veier økonomiske, innenrikspolitiske og sikkerhetspolitiske hensyn tungt. Figur 4 illustrerer den indirekte forskjellsmetoden. Tabellen er ment som en ressurs til å finne årsaksforklaringer på hvilke interesser stormaktene kan ha i de negative og positive casene. I diskusjonen av hypotese 1 ble det redegjort for at R2P i seg selv kan være en motivasjonsfaktor for intervensjon i kriseutsatte stater, der befolkningen lider. Men til tross for å være en tydelig norm er ikke R2P sterk nok til å overgå FN-pakten, dersom ikke

¹⁸ Figur 3 viser at Syria og Jemen egnest seg best til caseundersøkelsen. Likevel er det verdt å merke seg at konfliktene som ikke har blitt diskutert i det hele tatt i FN, men hvor befolkningen har lidd i stor skala, kunne vært vel så nyttige å diskutere. I casene vedrørende Syria og Jemen viste tre av fem vetomakter interesse, og ytret ønske om intervensjon, mens det i andre tilfeller ikke har blitt vist interesse fra noen. Disse casene kunne dog forklart hvorfor ikke *noen* av stormaktene valgte å ta initiativ til håndhevelse av R2P. Til tross for dette er vanskeligere å finne god nok empiri til å forklare hvorfor stormaktene ikke viste interesse til casene. Dette skyldes hovedsakelig at det er begrenset litteratur om emnet.

Sikkerhetsrådet gir mandat til det. Dette var likevel ikke tilstrekkelig til å få FNs sikkerhetsråd til å vedta intervensjon i andre stater enn Libya og Elfenbenkysten etter 2009.

Figur 4 Indirekte forskjellsmetode

Variabler/Caser	Libya	Elfenbenkysten	Syria	Jemen
Fått innvilget R2P (y)	Ja	Ja	Nei	Nei
Muslimsk land	Ja	Delvis ¹⁹	Ja	Ja
Midtøsten	Nei	Nei	Ja	Ja
Afrika	Ja	Ja	Nei	Nei
Arabisk	Ja	Nei	Ja	Ja
Tidligere kolonimakt	Ja	Ja	Ja	Ja
Påvirket av den arabiske våren	Ja	Delvis ²⁰	Ja	Ja
Opprørere støtte fra forsvaret	Delvis	Delvis	Nei	Delvis
Eksportvare til stormakt	Ja ²¹	Ja ²²	Delvis	Delvis ²³
Konflikt startet (rangert kronologisk)	1	2	3	4
USA initiativ intervensjon	Nei	Nei	Delvis	Nei
Alliert med vetomakt	Nei	Ja ²⁴	Ja ²⁵	Nei

Ut i fra figur 4 er det listet opp flere variabler som kan forklare hvorfor stormaktene har gitt klarsignal til intervensjon i Libya og Elfenbenkysten, og ikke Syria og Jemen. En svakhet med modellen er at Frankrike, Storbritannia og USA ved alle fire caser godtok en autorisasjon til intervensjon i statene. Likevel var det tydelig i casene at Russland og Kina på forhånd kom til å nedlegge veto, så det kan ha motivert de resterende stormaktene til å fremme forslaget, for å komme i bedre lys. Historien har også vist at dersom statene hadde vært ivrige i å intervenere, kunne de trosse Sikkerhetsrådet dersom de hadde ønsket det sterkt nok. USA har ved flere anledninger intervenert på egenhånd, så dersom ønske om å intervenere i Jemen og Syria hadde vært sterkere, hadde de hatt mulighet til det.

Variablene tar for seg flere faktorer som er nyttige å undersøke. De første variablene som diskuteres omhandler demografiske og geografiske faktorer. Dette gjelder om det er et

¹⁹ 39% muslimske, 36% kristne, 12% animister (tradisjonelle afrikanske religioner)

²⁰ Indirekte påvirket av ustabilitet i regionen

²¹ Olje og naturgass

²² Kakaobønner, gull, diamanter og jernmalm

²³ Både Syria og Jemen har olje og naturgass, men begrenset på grunn av krigen

²⁴ Frankrike

²⁵ Russland

muslimsk land, om det ligger i Midtøsten eller Afrika, om det er arabisk eller om det ble påvirket av den arabiske våren. Variabelen om opprørerne fikk støtte fra forsvars- og sikkerhetsstyrkene er sentrale å inkludere. Materielle interesser som påskudd for intervensjon tar for seg ressurser og råvarer som stormaktene kan ha interesse av, samt hvilken rekkefølge konfliktene oppstod i. Dette er relevant, ettersom det kan avgjøre handlingskostnadene for stormaktene. Til slutt diskuteres variabelen om casene var allierte med vetomaktene, og hvilken betydning det hadde for casene hvilken stormakt som tok initiativ.

6.3.2. Demografiske og geografiske interesser

Da den arabiske våren fant sted i 2011 ble den muslimske verden rystet. Libya, Syria og Jemen ble direkte påvirket av den arabiske våren. Elfenbenkysten, som ikke er et arabisk land, ble likevel indirekte påvirket av regionens konflikter. Likheter på samtlige negative og positive caser er at de alle er muslimske. Ingen av landene er homogene, og de har en polarisert befolkning som har bidratt til å skape splittelse i landet. Gitt likhetene er det fortsatt flere faktorer som skiller de fire casene fra hverandre, og som kan bidra til å forklare hvorfor Sikkerhetsrådet autoriserte for intervensjon i Libya og Elfenbenkysten, men ikke Syria og Jemen.

Det er bemerkverdig at begge intervensjonene som har blitt foretatt i lys av R2P har vært i Afrika i 2011. Både Libya og Elfenbenkysten er afrikanske land, mens Jemen og Syria begge er land i Midtøsten. Midtøsten er en av verdens mest konfliktutsatte områder, og det kan ha ført til at stormaktene har ansett det som en region de ikke ville blande seg inn i (Østerud, 2021, s.80). Libya, Jemen og Syria er alle arabiske land, mens Elfenbenkysten ikke er det. Likevel ble Elfenbenkysten som nevnt også indirekte påvirket av den arabiske våren, ettersom de ble påvirket av konfliktene i regionen. Det at Midtøsten som en region er omfattet av flere konflikter kan gjøre det komplisert å blande seg inn. Dersom en går inn i en konflikt, er det stor fare for at det kan spre seg utover i nærområdene. Innblanding fra stormakter og regionale aktører i området har ofte hatt en kontraproduktiv effekt (Østerud, 2021, s.79-80). Derfor kan risikoen ved å gå inn i området og frykten for spredning av konflikt ha ført til at stormaktene har hatt en passiv rolle i området.

Russland har fått flere goder av å blande seg inn i Syria, ved at de har blitt en geopolitisk makt i Midtøsten, både militært og diplomatisk (Østerud, 2021, s. 72). Dette har bidratt til at

Russland har dratt nytte av å støtte Assad-regimet, ved at de har fått mer makt i området. I konflikten i Syria har tidligere utenriksminister i Russland, Lavrov, sagt:

Russland er ikke imot at Sikkerhetsrådet involverer seg i Syria. For det første er ikke situasjonen en trussel mot internasjonal fred og sikkerhet. For det andre er Syria et veldig viktig land i Midtøsten, å destabilisere Syria kommer til å få ringvirkninger over Syrias grenser (Bloomberg, 2011, i Wilhelmsen, 2014, s.143).

Dette viser at Russland marginaliserer alvorlighetsgraden av konflikten. Med stor sannsynlighet visste Lavrov godt omfanget av konflikten, men prøvde retorisk å fremstille det som at de gjerne kan hjelpe, men at det ikke tilfredsstillt kravene som FN-pakten viser til. I tillegg henviser han til Syrias geopolitiske plassering, og at det er et land som påvirker området. Kina er den største investoren i Midtøsten, som igjen påvirker at de ikke ser seg tjent med å intervensjon i statene for å ødelegge deres forhold (Lodgaard, 2021). Dette har ført til at de heller ikke har engasjert seg militært i områdene. I konflikten i Jemen, som også er i Midtøsten, har Kina og Russland i møteprotokoller understreket viktigheten av suverenitet og territoriell integritet, fremfor å vise til R2P-normen (Mulford, 2022, s.91). Etersom Russland og Kina har sterke interesser i å bevare regimene i Midtøsten, er det sannsynlig at de ønsker å nedlegge veto i saker som omhandler å avsette regimene. Deres posisjon i Afrika er ikke det samme, og det kan derfor tyde på at de ikke har like sterk mening om en potensiell intervensjon i blant annet Elfenbenkysten og Libya, som de ville hatt i stater som Syria og Jemen.

Da den arabiske våren utspilte seg ville tidligere president i Frankrike, Sarkozy, vise at Frankrike spilte en aktiv rolle i Nord-Afrika (Østerud, 2021, s.116). Frankrike har sterke interesser i Afrika, med baser og intervensjonsstyrker i ulike deler av kontinentet (Østerud, 2021, s.113). Frankrike har siden kolonikrigene på 1800-tallet hatt militære erfaringer i Afrika og har intervensjon opp mot 60 ganger i afrikanske land etter avkoloniseringen på 1960-tallet. Dette har vært for å blant annet forsvare økonomiske interesser, beskytte franske borgere og støtte vennligsinnede regimer (Østerud, 2021, s.114). For Sarkozy var en intervensjon i spesielt Libya en sjans til å hente tilbake fransk prestisje i Nord-Afrika (Davidson, 2013, s.317). Dette kan gi en sterk forklaring på hvorfor Frankrike har tatt initiativ til å intervensjon i Elfenbenkysten og Libya, ettersom de har sterke forbindelser med Afrika og anser seg som beskytter av området. Frankrike har i lang tid vært opptatt av prestisje, og ved å være en geopolitisk makt i Afrika, kan de vise at de kan hevde seg i den internasjonale maktkampen.

Frankrikes forhold til Afrika, samt Russland og Kinas interesser i Midtøsten kan i stor grad belyse hvorfor intervensjonene har blitt foretatt i den ene regionen og ikke den andre. Dette kan gi en forklaring på at det ikke er statene i seg selv som er hovedårsaken bak en intervensjon, men hvilket område de er plassert i. Konfliktene i Midtøsten, som overlapper hverandre, gjør det også vanskelig å gripe inn i Jemen og Syria, ettersom det kan være stor grunn til å tro at konflikten ville eskalere og gi negative ringvirkninger til nabolandene.

6.3.3. Militær styrke som avskrekking for intervensjon

Uansett hvorvidt de juridiske, politiske og etiske hensynene legitimerer en intervensjon, er det de praktiske hensynene som er utslagsgivende (Nahem & Egeland, 2014, s.108). Zoltan Barany skriver at ingen institusjon betyr mer for en stats overlevelse enn dens militære. Om de skal støtte regimet, opprørerne eller holde seg nøytrale, avhenger av flere faktorer (Barany, 2011, s.24). For at autoritære land skal klare seg, er de avhengige av lojaliteten til sine soldater og politi. Ofte har lederne i autoritære stater militærbakgrunn. Hvordan lederne i en stat behandler og prioriterer militæret, vil være med å avgjøre hvor knyttet og trofaste de militære er til regimet. Dette påvirker hvordan internasjonale aktører forholder seg til en potensiell intervensjon, ettersom reaksjonen og kampen de får tilbake kan avgjøre hvorvidt en suksess er realistisk eller ikke. Dersom de militære viser støtte til opposisjonen eller holder seg nøytrale, vil det være større sjanse for å få en vellykket intervensjon (Barany, 2011, s.25).

I Libya var lojaliteten mot regimet delt. Libya har ikke hatt grunnlov siden 1951, og har med det ikke hatt noe formelt statsoverhode. Likevel ble Gaddafi ansett som den øverste lederen. Militær- og sikkerhetsetableringen i Libya var i 2011 delt inn i en rekke organisasjoner som ikke hadde kontakt med hverandre. Det vanlige militære hadde som hovedoppgave å forsvare landet mot utenforstående, mens sikkerhetsstyrkene skulle beskytte regimets indre. Gaddafi ga de fleste tillitsverv i militær- og sikkerhetskommendoen til nære slektninger, som sønner og nevøer (Barany, 2011, s.29). Da den arabiske våren fant sted var sikkerhetsstyrkene i førstelinjen og ble prioritert til å slå ned på opprørerne. Gaddafi hadde regulert lydigheten til soldatene ved å gi ut penger og kommet med trusler dersom de ikke overholdt beskjedene, blant annet ved å holde familiene til enhetsjefene som gisler. I tillegg hentet han inn leiesoldater fra Afrika sør for Sahara, Europa og Latin-Amerika. Foruten om parallelle elite- og paramilitære styrker var det flere soldater som utfordret Gaddafi (Barany, 2011, s.30). Til tross for at de militære i sin helhet ikke ga støtte til opposisjonen, var det tilstrekkelig til at FN

anså det som en realistisk seier dersom de grep inn. Den delte lojaliteten kan derfor ha vært avgjørende for at en intervensjon i Libya fant sted.

Før valget i november 2010 hadde forsvaret i Elfenbenkysten vært splittet. Det hadde tidligere vært konflikter innad i landet, og tross iherdig forsøk på gjenforening av forsvars- og sikkerhetsstyrkene var landet fortsatt delt i to da valget fant sted. Det var allment kjent av det internasjonale samfunnet at Ouattara sto som vinneren av valget. Likevel fikk Gbagbo støtte av den nasjonale hæren, DSF, da han gjorde statskupp (Boutellis, 2011, s.11). Flere fra de nasjonale forsvars- og sikkerhetsstyrkene forholdt seg upartisk, men etter hvert begynte sidene å kjempe mot hverandre. USA, EU og ECOWAS hadde gradvis begrenset Gbagbos evne til å betale DSF, ettersom de hadde gitt dem sterke økonomiske sanksjoner. Forces Nouvelles var en gruppe militære som allierte seg med Ouattara. Det hadde også vært vanskelig for Gbagbo å vurdere om offiserene kontrollerte troppene sine (Boutellis, 2011, s.12). Befolkningen i Elfenbenkysten er polarisert og det viste seg blant de militære også. Dette kan være med å vise til at den delte lojaliteten i forsvar- og sikkerhetsstyrkene i Elfenbenkysten har vært en faktor til at Sikkerhetsrådet anså det som en realistisk seier å oppnå, og derfor valgte å gripe inn.

I likhet med Libya og Elfenbenkysten, var forsvaret i Jemen delt etter at opprørene startet i 2011. Da opprørene i Jemen startet kuttet president Saleh skattene, økte matsubsidier og lovet å heve tjenestelønnen, for å få en sterkere lojalitet til militære. Folkemengden var ikke fornøyd med dette, og ønsket at Saleh skulle trekke seg. I etterkant var det flere av soldatene som var lojale, men den mangeårige allierte til Saleh, general Ali Mohsen al-Ahmar fikk med seg et dusin allierte til å gå i mot regimet. Flere vanlige soldater gikk også over til Ahmar og opposisjonen, og en del deserterte. For å klamre seg til makten hvilte Saleh sin tillitt til de bedre utstyrte og trente sikkerhetsstyrkene og elitehærene (Barany, 2011, s.29). I Jemen sin case var forsvaret, i likhet med Elfenbenkysten og Libya, splittet. Det var derimot ikke tilstrekkelig nok for stormaktene å intervensjonere i staten. Det må dermed andre forklaringer til hvorfor stormaktene ikke var interessert i Jemen.

I Syria tilbød president Assad økonomiske innrømmelser og reformløfter, men da dette ikke fungerte, brukte han en hard strategi basert på makt. Ifølge Barany er det lite sannsynlig at en internasjonal intervensjon vil svekke regimet når soldatene holder fast ved status quo (Barany, 2011, s.31-32). Stormaktene i Sikkerhetsrådet valgte derfor ikke å gripe inn i Syria, noe som

styrker hypotesen til Binder (2015) om at styrken til målstaten påvirker mulighetene for en vellykket intervensjon. Dette kan igjen forsterkes dersom målstaten er alliert med en vetomakt, eller en annen mektig stat. Den allierte kan da bruke sin politiske innflytelse i Sikkerhetsrådet for å forhindre FNs engasjement i staten (Binder, 2015, s.715). I Syria har dette vært en sentral faktor for at en intervensjon aldri har funnet sted i regi av FN. Russland, som er alliert med Assad-regimet, har nedlagt veto for intervensjon og støttet Assad med våpen og militære (Kissinger, 2015, s.128). Dette bidro også til at konflikten eskalerte, ettersom Russland, sammen med Iran, forhandlet frem til et samordnet militært engasjement (Østerud, 2021, s.72).

Likevel må det påpekes at USA, Frankrike og Storbritannia i 2018, og året før, gikk til angrep i Syria, ved at de gikk til angrep på anlegg som produserer og oppbevarer kjemiske våpen. Dette skjedde blant annet 14.april 2018, da Assad-regimet en uke før hadde brukt kjemiske våpen mot sivilbefolkningen. Ingenting tydet den gang på at noen ble drept eller såret (Pletten, 2018). Det ble diskutert om angrepet var et brudd på folkeretten, og flere hevdet at det var det ettersom det ikke var selvforsvar eller godkjent av Sikkerhetsrådet. På den andre siden er bruk av kjemiske våpen også et brudd på folkeretten, og noe Syria har signert på ikke å bruke (Thinn, 2018).

6.3.4. Materielle interesser som påskudd for intervensjon

Gjennombruddet for bruken av R2P var da det ble autorisert for intervensjon i Libya, kun en snau måned etter at opprørene hadde startet mot Gaddafi-regimet (Nahem & Egeland, 2014, s.103). Resolusjon 1973 viser til «the gross and systematic violation of human rights, including arbitrary detentions, enforced disappearances, torture and summary executions, Further condemning acts of violence and intimidation committed by the Libyan authorities» (Sikkerhetsrådet, 2011, resolusjon 1973). Ikke bare henviste Sikkerhetsrådet til menneskerettigheter og humanitære lidelser, de hevdet også at en intervensjon ville forebygge for fred og sikkerhet i det internasjonale samfunnet²⁶. Samtidig som at lidelsene for sivilbefolkningen var fatale, var det flere områder enn humanitære hensyn og internasjonal sikkerhet som spilte en viktig rolle for interessen i å intervenere i akkurat Libya.

²⁶ «The situation in the Libyan Arab Jamahiriya continues to constitute a threat to international peace and security» (Sikkerhetsrådet, 2011, resolusjon 1973)

I Libya viste R2P seg å spille en mindre rolle i beslutningen om intervensjon, til tross for retorisk framstilling av R2P som grunnlaget for intervensjonen (Mulford, 2022, s.94). Libya er rikt på oljeressurser, som har vært av stor betydning for vestlige stater. Frankrike importerte over 15 prosent av sin olje fra Libya før opprøret i 2011. Ønsket om å opprettholde tilgangen til libysk olje kan ha bidratt til Frankrikes vurdering av nødvendigheten av å intervenere. Likevel, dersom Frankrike hadde vært sterkt bekymret for oljeimporten, kunne de ha inngått en avtale med Gaddafi. På grunn av Frankrikes tidlige fordømmelse av Gaddafis handlinger og det faktum at de hadde brent broer med Gaddafi, ble det beste alternativet for å opprettholde tilgangen til olje å garantere støtte til opposisjonen (Davidson, 2013, s.319).

Russland og Kina godkjente for intervensjon i Libya, men mente i etterkant av NATOs tolkning og utførelse av resolusjon 1973 at det kunne virke som at NATO var interessert i regimeendring for egen vinning, ikke bare som formål å beskytte sivile (Nahem & Egeland, 2014, s.110). Til tross for de humanitære elementene ved intervensjonen i Libya, var det nødvendig for blant annet Frankrike å opprettholde handel og kontroll i området. Russland og Kina har uttrykt bekymring for om R2P skal bli et redskap for vestlige land til å fjerne regimer de ikke liker, noe de opplevde at skjedde i situasjonen i Libya (Svenbalrud, 2013, s.250). I Elfenbenkysten ble også bruken av militærmakt kritisert, ettersom det satte spørsmål ved hvor linjene mellom å beskytte sivilbefolkningen eller å endre regimene gikk (Williams & Bellamy, 2011, s.835).

Under intervensjonen i Elfenbenkysten henviste Sikkerhetsrådet i resolusjon 1975 til at regimet foretok forbrytelser mot befolkningen og at situasjonen truet internasjonal fred og sikkerhet²⁷. Med dette ga de også mandat til å bruke alle midler som var nødvendige²⁸. På

²⁷ «Considering that the attacks currently taking place in Côte d'Ivoire against the civilian population could amount to crimes against humanity and that perpetrators of such crimes must be held accountable under international law and noting that the International Criminal Court may decide on its jurisdiction over the situation in Côte d'Ivoire on the basis of article 12, paragraph 3 of the Rome Statute, Determining that the situation in Côte d'Ivoire continues to constitute a threat to international peace and security...» (Sikkerhetsrådet, 2011, resolusjon 1975)

²⁸ «Recalls its authorization and stresses its full support given to the UNOCI, while impartially implementing its mandate, to use all necessary means to carry out its mandate to protect civilians under imminent threat of physical violence, within its capabilities and its areas of deployment, including to prevent the use of heavy weapons against the civilian population and requests the Secretary-General to keep it urgently informed of measures taken and efforts made in this regard...» (Sikkerhetsrådet, 2011, resolusjon 1975)

samme måte som Libya, var Elfenbenkysten også et rikt land når det gjelder naturressurser, spesielt kakaoeksport. Da konflikten brøt ut i Elfenbenkysten, nasjonaliserte Gbagbo kakao- og kaffeindustrien (Boutellis, 2011, s.12). Dette kan ha bidratt til at stormaktene anså det som nødvendig å fjerne Gbagbo fra makten. Etter intervensjonene i disse råvarerike statene i Afrika, ble handlingene fordømt av flere som en form for nykolonialisme, og det ble hevdet at vestlige initiativtakere hadde blandede politiske motiver bak intervensjonene (Western, 2011, s.348). En annen sentral faktor for situasjonen i Elfenbenkysten var at befolkningen ønsket Ouattara som president, og at regimet tidligere hadde vært demokratisk. Dette ville derfor medføre til at pilar 3 i R2P, ansvar for gjenoppbygging, ikke ville bli like innviklet, og dermed mindre kostbart for FN i ettertid. For intervensjonen i Elfenbenkysten kunne dette vært avgjørende for avgjørelsen om intervensjon, ettersom handlingskostnadene for stormaktene ble mindre.

Flere kritiserer USA, Storbritannia og Frankrike for å utvide vestlig innflytelse i verden gjennom humanitære intervensjoner og R2P. Ifølge Felicity Mulford har medlemmer av Sikkerhetsrådet brukt retoriske tilpasningsteknikker for å unngå ansvar for å beskytte den jemenittiske befolkningen (Mulford, 2022, s.88). USA, Frankrike og Storbritannia har økonomiske, geopolitiske og sikkerhetsmessige interesser som kan påvirke deres ønske om å ta ansvar. Den Saudi-ledede koalisjonen (SLC) har spilt en aktiv rolle i konflikten i Jemen siden starten. De har begrunnet sin intervensjon med R2P, men har samtidig utført omfattende bombe- og luftangrep mot sivile, samt blokkert havner og flyplasser for å hindre humanitær bistand (Buys & Garwood-Gowers, 2019, s.2). Stormaktene har en interessekonflikt, da de har et langvarig forhold til Saudi-Arabia og tjener økonomisk på våpensalg. Mellom 2015 og 2020 var handelen mellom Storbritannia og SLC Storbritannias mest lønnsomme marked for våpensalg. Donald Trump inngikk en våpenavtale på 8 milliarder dollar med SLC, og Frankrike økte våpensalget med 50 prosent til SLC i 2018 (Mulford, 2022, s.89-90). Russland kritiserer Storbritannia for å ha en «kynisk dobbelstandard» da de taler for Jemens humanitære sak, men samtidig har materielle interesser i å fortsette konflikten (Mulford, 2022, s.92). USA, Frankrike og Storbritannia viser manglende interesse for Jemen og bidrar til grusomhetsforbrytelser, og deres økonomiske interesser gjør det gunstig å la konflikten fortsette.

De vestlige maktene stilte seg halvhjertet bak opprøret i Syria, ved at de krevde at enhver løsning skulle forutsette at president Assad gikk av (Østerud, s.2021, s.79-80). USA, som har

hatt en løsere politikk vedrørende å trosse FNs avgjørelser, valgte å ikke intervensjon i Syria, til tross for at de stemte for intervensjon i FN. Iverken etter å bistå i Syria, og ikke intervensjon uten Russland og Kinas samtykke, var preget av kostnadene og etterarbeidet en intervensjon eventuelt ville kreve (Kissinger, 2015, s.128). I motsetning til situasjonen i Elfenbenkysten, var avgjørelsen også preget av at kostnadene ved stabilisering var skremmende. De ulike fraksjonene i den syriske opposisjonen gjorde det vanskelig å se en fredelig løsning på konflikten, ettersom få av gruppene aktivt jobbet for et demokrati hvor de kunne dele på makten (Kissinger, 2015, s.128-129). Usikkerhet forbundet med intervensjon har også vært avgjørende for stormaktene i avgjørelsen om å ikke gripe aktivt inn, ettersom det er vanskelig å forutsi utfallet. Til tross for at Assad-regimet brukte kjemiske våpen, har flere konkludert med at å beholde status quo er bedre enn en uforutsigbar intervensjon (B. Larsen, 2014, s.118). Dette viser at interessene og det humanitære hensynet i Syria ikke var tilstrekkelige for at en intervensjon både med FNs autorisering og uten var tilstede.

Politisk vilje til å bistå i Syria og Jemen kan påvirkes av handlingskostnadene. Samtlige av de fire konfliktene var direkte eller indirekte påvirket av den arabiske våren. Vedtaket om intervensjon i Libya og Elfenbenkysten ble iverksatt før konfliktene i Syria og Jemen eskalerte, og dette kan ha påvirket viljen til Sikkerhetsrådets medlemmer og FN-medlemsland generelt. FN-pakten forplikter medlemslandene til å delta i Sikkerhetsrådets bestemte handlinger og resolusjoner, men dette kan oppleves som en belastning for suverene stater som kanskje ikke vil betale for å sikre fremtiden til fremmede (FN-pakten, 1945, art.43, MacQueen, 2001, s.45, Mulford, 2022, s.88). Intervensjoner krever ressurser og militære midler, og prioriteringen må vurderes, som å gi størst mulig beskyttelse til befolkninger i fare eller å minimere tap blant de intervensjonerende hærstyrkene (Weiss, 2001, s.24). Kronologien på intervensjonene kan bidra til å forklare at medlemslandene ikke var villige til å bruke flere av sine ressurser eller soldaters liv. Dette kan igjen ha bidratt til at forslaget om intervensjon i Jemen ikke kom før i 2018, til tross for at konflikten startet syv år tidligere.

6.3.5. Maktkamp og allianser

Under idealismens år på 1990-tallet ble det vedtatt flere intervensjoner når Russlands og USAs forhold var mildere. De siste årene har dette forholdet endret seg, og kan forklare Russlands hyppige bruk av veto. En forklaring kan være at det ikke er Russlands politiske interesser i målstatene som er hovedårsaken, men at de ikke vil støtte amerikanske og vestlige initiativ. Ifølge Julie Wilhelmsen er Russlands forhold til folkeretten kjennetegnet av ønsket

om å være en motvekt til USA, samtidig som de ønsker å styrke suverene staters rettigheter (Wilhemsen, 2014, s.135). Russlands nedlegging av veto, signaliserer derfor ikke bare deres visjon om suverenitetsprinsipp, men hvilket forhold de har til USA og Vesten.

Selv om Russland til stadighet understreker betydningen av suverenitetsprinsippet, har de likevel unnlatt å respektere folkeretten innenfor flere post-sovjetiske områdene, som Ukraina og Georgia (Wilhemsen, 2014, s.135). Russland har gjennom historien holdt suverenitetsprinsippet sterkt, og uttrykt en sterk retorikk for begrepet. Likevel er det mye som tyder på at der Russland har spesielle interesser, settes folkeretten til side (Wilhelmsen, 2014, s.143). Etter det som kan ha bli oppfattet som svik for Russland, etter krisene i Kosovo, Irak og Libya, ser det ikke ut til at Russland ser seg like forpliktet til FN som tidligere, og dermed kan unnlate å stille seg ansvarlig dersom de ønsker å intervensjon i lignende konflikter. Dette undergraver påstanden om at årsaken til at Russland ikke bidrar til å håndheve R2P, ligger i deres generelle oppfatning av folkeretten og suverenitetsprinsippet. Ved at Russland gjemmer seg bak suverenitetsprinsippet, kan de lettere komme unna avgjørelser på generell basis. Likevel blir ikke argumentet deres fruktbart, når de velger å intervensjon i stater når det er fordelaktig for dem (Wilhelmsen, 2014, s.137). Det må derfor vises til flere faktorer enn deres generelle utenrikspolitikk, for å forklare hvorfor de sjeldent intervensjon i andre staters anliggender.

Dersom målstaten (staten det intervensjoneres i) er i allianse med vetomakt eller andre stormakter, vil dette kunne påvirke interessen til stormaktene for å gripe inn (Binder, 2015, s.715). Til tross for at Russland viste til suverenitetsprinsippet i Syria-casen er en tydelig faktor for å ikke intervensjon at de var allierte, og at Russland støttet Syria. Dette kan ha avskrekket de andre stormaktene i å handle, ved at en annen stormakt stod på motsatt side av konflikten. På motsatt side kan allianse ha hatt en positiv virkning for intervensjon i Elfenbenkysten. Ouattara og det tidligere regimet i Elfenbenkysten før kuppet i 2010, hadde vært allierte med Frankrike. Ettersom det var Ouattara som i utgangspunktet vant valget i 2010, var det viktig for Frankrike, som alliert, å sørge for at han kom tilbake til makten (Bellamy & Williams, 2011, 829). Dette kan ha vært avgjørende for Frankrikes interesser i å intervensjon i Elfenbenkysten.

Ved å se på casene Syria, Jemen, Elfenbenkysten og Libya kan man undersøke hvilke stater som hadde interesser i områdene, og hvilke stater som tok initiativ til intervensjon. Forslaget

om en intervensjon i Libya ble foreslått av Frankrike, Storbritannia og Libanon i 2011, og selv om USA var tvilende, ble de etter hvert overtalt (Sikkerhetsrådet, 2011, resolusjon 1973). Under intervensjonen i Elfenbenkysten var det Frankrike som var initiativtakeren i 2011 (Sikkerhetsrådet, 2011, resolusjon 1975), mens det var Storbritannia og Nord-Irland som kom med forslaget om intervensjon i Jemen i 2018 (Sikkerhetsrådet, 2011, S/2018/156). I Syria kom det flere forslag fra ulike stater, og USA har vært pådrivere sammen med andre stormakter og land. Putin sin retorikk om hvorfor Russland ikke støttet intervensjonen i Syria, handlet ikke om at de støttet Assad, men heller et forsvar for "folkerettens regler og prinsipper og den moderne verdensorden" (Putin sitert i RBTH, 2013, i Wilhelmsen, 2014, s.143).

Under intervensjonen i Libya og Elfenbenkysten var det Frankrike som var pådrivere, og ikke USA. Dette kan forklare hvorfor Russland ikke nedla veto, siden de ikke behøvde å stille seg som en motmakt til USA. Julie Wilhelmsen (2014) mente dette kunne være en forklaring på hvorfor Russland var mer vennlig til en intervensjon. Imidlertid mente Russland i ettertid at vedtaket gikk lengre enn det FN-mandatet tilsa, og at tilliten hadde blitt brutt (Wilhelmsen, 2014, s.142). Det kan være flere grunner til hvorfor intervensjoner i Jemen og Syria ikke ble vedtatt i FNs sikkerhetsråd. Likevel kan det faktum at intervensjonene i Libya og Elfenbenkysten var franske initiativer, og ikke amerikanske, i stor grad forklare hvorfor Russland ikke nedla veto, siden de ikke behøvde å stille seg som en motmakt til USA.

Kontrastene mellom USA og Russland blir dermed store, ettersom Russland har statlig suverenitet som saksområde, mens USA i større grad har vektlagt menneskerettigheter (Wilhelmsen, 2014, s.136). Likhetene mellom USA og Russland er derimot påfallende. Begge stater har tydelige prinsipper og viser til folkeretten, men der hvor saker ligger dem nært, eller de føler at det ikke angår dem, har de en overmakt til at regelen kun skal gjelde alle andre enn dem selv (Wilhelmsen, 2014, s.143). Russland og USAs selektive valg av prinsipper, om så dette er menneskerettigheter, suverenitet eller demokrati, bidrar til at FNs makt og posisjon blir utfordret. Når to av vetomaktene til stadighet kjører solo, men ved andre anledninger bruker FN for å få frem sin vilje, mister FN sin makt og kredibilitet som beskytter av fred og sikkerhet.

6.4. Oppsummering

FNs Sikkerhetsråd har ingen generell regel for når det skal engasjere seg i en konflikt. Likevel er det tydelige tegn på at sprikende stormaktsinteresser påvirker hvilke konflikter det skal autoriseres R2P for, og hvilke som ikke skal det. Dette bekrefter den realistiske hypotesen.

Ved de positive casene, Elfenbenkysten og Libya, var geografiske, materielle interesser og troen på suksess viktige faktorer for at stormaktene intervenerte i området. I Jemen og Syria kan de samme faktorene hatt motsatt effekt. Russland og Kina hadde geopolitiske interesser i Midtøsten, og ønsket ikke eskalering av konflikt i området. I tillegg er allierte en viktig faktor, som at Russland var alliert med Assad-regimet i Syria og støttet dem militært. Det samme var Frankrike i Elfenbenkysten med det tidligere regimet, som kunne motivere dem til å intervenere. Her hadde verken Russland eller Kina sterke bånd, som ikke ga dem grunnlag til å si nei. Ved at de har sterke interesser i Midtøsten, og ikke Afrika, kan dette føre til at de oftere nedlegger veto i et område de oppfatter å ha kontroll i.

I Libya ville Frankrike og Storbritannia uavhengig av et samlet Sikkerhetsråd intervenert. Dette kan ha presset Russland og Kina til å godta intervensjonen, slik at de hadde kontroll over situasjonen. Uansett hvilke interesser som ligger til grunn i gitte konflikter og kriser, så er vetomaktens gevinster og tap av en mulig intervensjon avgjørende for om stater intervensjoner eller ikke. Vetomaktene spiller en avgjørende rolle for om en intervensjon i FNs regi finner sted, og det var Russland og Kina som var den største hindringen for at FN kunne håndheve R2P i Syria og Jemen. Interessene og gevinsten statene kunne oppnå, alliansene i området og den generelle oppfattelsen av suverenitetsprinsippet bidro alle til at Russland og Kina ikke autoriserte for R2P i henholdsvis Syria og Jemen. Det betyr at det ikke er én bestemt interesse som er avgjørende, men et samlet sett. Gitt de sprikende interesser til stormaktene kan en derfor konkludere med en sterk relevans for H2.

7. Historisk erfaringer som årsak til begrenset handlingsrom for FN og R2P

Dette kapittelet skal drøfte den siste hypotesen, *Historiske utfordringer og nasjonale erfaringer setter begrensninger på FNs evne til å håndheve R2P*. Dette gjøres ved kronologisk gjennomgang av historiske hendelser og hva som kan ha bidratt til at historiske utfordringer og nasjonale erfaringer har lagt en begrensning på FNs handlingsrom til å håndheve R2P. Først diskuteres erfaringer fra kolonitiden. Deretter diskuteres den kalde krigen og 1990-tallets optimisme og nedtur. Videre vil erfaringene fra 9/11 2001 diskuteres, hvor erfaringene fra Irak og Afghanistan presenteres. Til slutt vil et delkapittel om erfaringene fra Libya presenteres, hvor det diskuteres hvorvidt utfallet av intervensjonen har bidratt til at det ikke har autoriseres for R2P i senere tid.

Dette retter fokus på konstruktivistiske studier, der normative endringer legger føringer for hvordan det internasjonale samfunnet håndterer internasjonale kriser. Det kan være med å forklare hvorfor humanitære intervensjoner og håndhevelsen av R2P er selektive, og endrer seg over tid (Binder, 2015, s.714). Konstruktivismen forteller oss at stater bryr seg om hvordan det internasjonale samfunnet ser dem, og at deres status formes etter internasjonal reaksjon på handling (Finnemore, 1996). Ettersom FN-pakten legger vekt på suverenitet og forbyr makt utenom selvforsvar og autorisasjon fra Sikkerhetsrådet, søker stater derfor bred støtte før de engasjerer seg i en militær intervensjon (Davidson, 2013, s.313). Den internasjonale konsensusen blir derfor drivende for den konstruktivistiske teorien om historiske erfaringer. Erfaringer og omdømme tilknyttet tidligere intervensjoner vil derfor legge en demper eller motivere Sikkerhetsrådet og FN til å håndheve R2P.

7.1. *Kolonitidens erfaringer*

Da FN ble opprettet i 1945 var det 51 medlemsland. Frem til 1975 ble dette medlemstallet tredoblet til 144, og etter det har det bare vokst. Avkoloniseringen som skjedde på 1960-tallet frem til 1975 var en viktig endring for medlemstallet i FN, og endret maktbalansen i Generalforsamlingen drastisk. Dette betydde blant annet at hegemoniet USA hadde hatt i etterkrigstiden ble utfordret, og at flertallet i Generalforsamlingen ikke nødvendigvis støttet USAs kapitalistiske ideologi (Svenbalrud, 2013, s.243-244). I 1965 kom den eneste betydelige reformen for Sikkerhetsrådet. Denne vedtok at rådet skulle utvides fra 9 til 15 medlemmer (Weiss, 2004, s.145). De faste medlemmene var fortsatt fem, men de resterende ti

skulle være fordelt på regionale grupper. For at de ulike regionene i verden skulle få jevn makt, fikk Afrika tre seter, land i Asia og Stillehavet fikk to seter, to seter gikk til latinamerikanske og karibiske land, et sete gikk til land fra Sentral- og Øst-Europa, mens to seter gikk til vesteuropeiske og andre land (Utenriksdepartementet, 2020). Dette var spesielt viktig for de ikke-vestlige statene, ettersom de ikke hadde hatt lignende makt tidligere. Mange hadde vært underkastet stormaktene, og da var det viktig for mange å oppnå en egen suveren stat og en stemme i globale anliggender.

Historisk har humanitære hensyn blitt brukt som påskudd for kolonisering i ikke-vestlige land. Dette kan ha bidratt til at begrepet har mistet sitt belegg, ettersom flere av verdens suverene stater ved tidligere anledning har vært offer for dette selv (Weiss, 2004, s.142). Ukrainakrigen er et moderne eksempel på dette, ettersom Putins Russland gikk inn med retorikken om «militær hjelpeoperasjon» og «avnazifisering» for å redde befolkningen i Ukraina mot folkemord (Slotten & Klevan, 2023). Da Russland invaderte i Ukraina i 2014 henviste Putin også til «humanitær krise» (Haugevik & Wilhelmsen, 2014). Dette viser hvor lett folkeretten kan bli manipulert, dersom det ikke er noe klare retningslinjer.

Da den humanitære intervensjonen i Somalia fant sted i 1992 var det flere som fryktet at stormaktene hadde koloniale agendaer. Dette skyldes at Somalia bare noen tiår tidligere hadde vært en italiensk koloni, som de fryktet ville ha post-koloniale interesser (MacQueen, 2011, s.59). Dette har medført til en forsiktighet blant implementeringen av R2P, ettersom hensikten ikke er å rippe opp i kolonitidens grusomheter og frata de nylig suverene statenes suverenitet på ny. Et av hovedformålene med en intervensjon er å gripe inn uten samtykke fra målstaten. Dette medfører en forringelse av suvereniteten, som kan frata tidligere koloniers verdighet.

I 2003 sa daværende president i Algerie, Abdelazia Bouteflika:

We do not deny that the United Nations has the right and the duty to help suffering humanity, but we remain extremely sensitive to any undermining of our sovereignty, not only because sovereignty is our last defence against the rules of an unequal world, but because we are not taking part in the decision-making process of the Security Council (Newland et al, 2003, s.37 i Weiss, 2004, s.145).

Sitatet oppsummerer hvordan tidligere kolonistater har et forbehold mot humanitære intervensjoner. For å ikke undergrave de tidlige kolonistatenes opplevelser og traumer, har det vært viktig å inkludere en streng anvendelse av kriteriene til R2P, slik at et mulig misbruk av normen kunne forhindres (Weiss, 2004, s.148). Dette kan ha bidratt til at de historiske erfaringene har lagt en demper for intervensjonspolitikken, ettersom det fortsatt er dype sår.

Til tross for kolonitidens traumer og erfaringer, var forslaget til rettmessig intervensjon fra ICISS mer konservativ enn det Den afrikanske union ønsket. De asiatiske og latinamerikanske landene har derimot vært mer trofast mot folkerettens prinsipp om ikke-innblanding (Weiss, 2004, s.139). Dette kan skyldes ettervirkningene av den manglende intervensjonen i Rwanda, som flere afrikanske land mente var rasistisk (Nahem & Egeland, 2014, s.107). Anklagene rundt rasisme som var tilknyttet unngåelsen av å intervenere og kritikk for å demme opp mot suvereniteten i de nylig etablerte landene kan ha bidratt til blandede opplevelser om hvorvidt intervensjoner er legitime eller ikke. Det er likevel åpenbart at hensynet til å respektere suvereniteten til nye stater en vesentlig faktor i begrensningen av aktiveringen av R2P.

7.2. *Den kalde krigens rivalisering*

Hensikten med FN finner man allerede i den første siden i FN-pakten. Der advares det mot hva de to foregående verdenskrigene medførte, samt en oppfordring til verden om å samle seg om grunnleggende menneskerettigheter og forståelse for hverandre (FN-pakten, 1945). Troen på menneskerettighetene som en norm i verdenssamfunnet ble forsterket da verdenserklæringen om menneskerettigheter ble lagt frem (MacQueen, 2011, s.43). De vidtrekkende kravene i FN-pakten om makten i Sikkerhetsrådets hender og den komplekse politikken under den kalde krigen førte til at kapittel VII i FN-pakten aldri ble påberopt på riktig måte (MacQueen, 2011, s.46). Makten Sikkerhetsrådets faste medlemmer fikk under etableringen av FN i 1945, har i senere tid gitt FN lite handlingsrom. Da rivaliseringen mellom supermaktene, USA og Sovjetunionen, eskalerte på slutten av 1940-tallet bidro dette til at makten til FN ble marginalisert.

Den kalde krigens ideologiske konkurranse ga intervensjon under den kalde krigen en spesiell karakter. Med mye av verden på linje med én av de to supermaktene, var det betydelig press fra begge sider for å gripe inn i både interne og internasjonale væpnede konflikter. Denne formen for intervensjon var derimot verken legal eller av humanitær karakter. I tillegg var

bruken av veto i Sikkerhetsrådet nesten garantert. Det var større sannsynlighet for at en intervensjon under den kalde krigen skulle være ført alene, enn at de var multilaterale. Eksempler på dette var USA i Vietnam, Russland i Afghanistan og Sør-Afrika og Cuba i Angola. Der hvor intervensjoner hadde humanitære formål, som Storbritannias i Korfukanalen og USA i Nicaragua, holdt Den internasjonale domstolen (ICJ) fortsatt seg til prinsippet om ikke-innblanding i henhold til folkeretten. De avviste med dette forestillingen om bruk av makt for å sikre beskyttelse av menneskerettighetene (Evans et al, 2001, s.18). Intervensjoner hadde under den kalde krigen primært vært forankret i selvforsvarsretten, og få hadde humanitære begrunnelser (K. Larsen, 2014, s.97). I ettertid kan dette ha gitt et bilde på intervensjon som noe ulovlig, og som gir mer skade enn en forebygger. Dette kan ha endret hvilken retorikk en bruker rundt betegnelsen, og hvilken rolle, status og prestisje det får i verdenssamfunnet.

Under den kalde krigen vedtok FN én kollektiv sikkerhetsavgjørelse i forbindelse med deres engasjement i Korea i 1950. Dette vedtaket var spesielt på grunn av omstendighetene som førte til Sikkerhetsrådets beslutning: Russland var fraværende under diskusjonen som en protest mot et ikke-relatert spørsmål (Thakur, 2006, s.33). Polariseringen som preget den kalde krigen, gjorde det vanskelig å oppfylle FNs mandat for idealisme og kollektiv sikkerhet. Stormaktene nedla veto mot hverandres forslag. Selv om det fant sted intervensjoner i løpet av den kalde krigen, skjedde kun Korea-krigen innenfor rammen av kollektiv sikkerhet. Et eksempel er USAs intervensjon i Vietnam, som senere ble fordømt av verdenssamfunnet (Weiss, 2004, s.144).

7.3. 1990-tallets idealisme og utfordringer

Etter den kalde krigen ble de tradisjonelle prinsippene om ikke-intervensjon og suverenitet gradvis endret. Tidligere innenlandske saker som ble ansett for å være innenfor statens jurisdiksjon, ble nå sett på som relevante for det internasjonale samfunnet (Gordon, 1996, s.43). Slutten på den kalde krigen ble av flere sett på som FNs gjenfødelse. Stormakten stod ikke lenger mot hverandre. Det ble stor enighet og konsensus i Sikkerhetsrådet. FN fikk med dette vise sin reelle makt og handlekraft, og fikk vise at de var mer enn en symbolsk organisasjon.

Den internasjonale strukturen spiller med andre ord en viktig rolle i humanitære intervensjoner og R2P. Det er ingen tilfeldighet at ideen om R2P oppstod på slutten av 1990-tallet. Betegnelsen om en «ny verdensorden» ble gjort kjent av tidligere president i USA, George Bush, og ble en gjennomgående betegnelse på omveltningene som hadde skjedd i perioden (MacQueen, 2011, s.42). Etersom den kalde krigen sluttet brått, ble det ikke noe gradvis omveltning til den nye verdenspolitikken. Slutten på den kalde krigen fremskyndte utviklingen mot en global verdensorden der ideen om humanitært ansvar og demokratisering av stater sto høyt på agendaen (MacQueen, 2011, s.42-43). Etter den kalde krigen ble det åpnet opp for flere mulige FN-intervensjoner.

Etter den kalde krigen tok det ikke lang tid før de første humanitære intervensjoner inntraff. Disse var i Irak i 1990, Somalia i 1992 og Haiti i 1994 (Gordon, 1996). I Irak ble resolusjon 688 tolket som en godkjenning fra FN om å bruke militære midler, til tross for at det aldri ble referert til kapittel VII i FN-pakten. Resolusjonen omhandlet Iraks behandling av den kurdiske befolkningen. Dette var et klassisk eksempel der konflikten kunne eskalere til «trussel mot internasjonal fred» (Gordon, 1996, s.49). Konflikten i Somalia var mer kompleks og intrikat enn den i Irak. Sikkerhetsrådet evaluerte situasjonen som menneskerettighetsbruddene og hindringene for overlevering av humanitær bistand var en trussel mot internasjonal fred og sikkerhet, og fikk godkjent for resolusjon 794 som tillatt bruk av alle nødvendige midler (Gordon, 1996, s.51). Resolusjon 940 autoriserte for intervensjon i Haiti, men det har senere kommet sterk kritikk om det egentlig var en humanitær intervensjon. Dette skyldtes at de brukte makt for å gjenopprette en demokratisk valgt regjering, og at det dermed var ønsket (Gordon, 1996, s.52). Felles for statene var at statene bidro i intervensjonen hadde interesse i statene, i tillegg til det humanitære hensynet. Kaoset og konflikten som hadde vært i statene i forkant av intervensjonene hadde heller ikke blitt løst, og de hadde i samtlige tilfeller eskalere i større grad (Weiss et al, 2001, s.19).

Interessene stormaktene hadde i Irak, Somalia og Haiti var ikke like åpenbare i Rwanda. I 1994 ble rundt 800 000 mennesker drept i folkemordet i Rwanda (MacQueen, 2011, s.55). Dette ble gjort mens hele verden observerte under massiv mediedekning, uten at FN handlet i tide. Situasjonen var kompleks, ettersom det ville være høyst sannsynlig at liv ville gå tapt på FN sin side (Gordon, 1996, s.53). Gitt omfanget av folkemordet og de tydelige humanitære bruddet, forsterker dette troen på at det må mer til enn humanitære lidelser for at stormaktene skal reagere. Erfaringene fra Rwanda bidro til at FN fikk vedtatt normen om R2P, men det tok

lang tid før nye intervensjoner ble gjort i regi av FN. I 1995 ble 8000 sivile drept i bosniske Srebrenica som ligger ved grensen mellom Bosnia og Serbia (Davidson, 2013, s.321). FN hadde deltatt i fredsprosessene i Bosniakrigen, og allerede i 1993 hadde Srebrenica blitt garantert som en sikker sone av Sikkerhetsrådet. Som en del av dette påtok FN seg ansvaret for å beskytte befolkningen dersom de ble angrepet. Dette klarte de ikke, da det i løpet av få dager ble drept 8000 sivile bosniere (Bellamy, 2015, s.19-20).

Erfaringene fra Srebrenica og Rwanda presset mot R2P-rapporten. Som nevnt innledningsvis sa Kofi Annan i 2000:

...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 affect every precept of our common humanity? (Evans et al, 2001).

1990-tallets opp- og nedture er en sterk forklaringsfaktor for at historiske erfaringer bidrar til å legge føringer på hvordan en håndterer humanitære katastrofer. De hyppige, men lite vellykkede intervensjonene på starten av 1990-tallet bidro til å legge en demper på videre intervensjoner utover tiåret. Til tross for dette er det flere faktorer, deriblant realistiske tilnærminger om stormaktsinteresser, som bidrar til å forklare de vilkårlige intervensjonene som fant sted. De uklare reglene på når, og om, en skulle intervenere la grunnlaget for tankene om en retningslinje som statene skulle følge. Dette resulterte i det vi kjenner som R2P, for å få en generell regel, og ikke egne tolkninger på når det var humanitære kriser å ta ansvar for. De historiske erfaringene bidro til en endret tankegang, men intervensjoner i regi av FN tok det lengre tid før en igangsatte. Det la starten av 2000-tallet en demper for.

7.4. Erfaringer fra Irak, Afghanistan og Libya

I kjølvannet av terrorangrepet 9/11 2001 har spørsmålet om intervensjon for å beskytte mennesker blitt sett på som et av de mest kontroversielle og vanskeligste i det internasjonale samfunnet (Evans et al, 2001, s.VII). Da ICISS utga rapporten om R2P i 2001, hadde terrorangrepet 9/11 2001 akkurat funnet sted. Angrepet ble nevnt i rapporten, men det var ennå uvisst hvorvidt det skulle påvirke den videre implementeringen av R2P i ettertid. USAs reaksjon på angrepet med krigen mot terror har bidratt til at store deler av verdenssamfunnet har mistet tillitt til intervensjon som middel til å skape fred, og være en delforklaring på hvorfor FN de siste tjue årene har autorisert for få intervensjoner i R2Ps navn.

Etter terrorangrepet i 9/11 2001 intervenserte USA i Afghanistan og Irak, uten mandat fra FN. Dette begrunnet de med en humanitær retorikk, hevdet at det var et preventivt selvforsvar (K. Larsen, 2014, s.95). I etterkant av krigen mot terror og påberopelsen av artikkel 51, har flere stater vært tilbakeholdne i holdningene mot intervensjoner med humanitær retorikk. Bård Larsen skriver at «Irak-krigen huskes bedre enn ikke-intervensjonen i Rwanda» (2014, s.118). Den historiske erfaringen med fordømmelsen av intervensjonene i Irak og Afghanistan har rettet lys mot at det er bedre å la være og intervenere, enn å feile hvis en først forsøker. Ved å ikke intervenere får statene beholdt egne interesser, som å spare penger, og det setter heller ikke den geopolitiske balansen på prøve. Det kan derfor tyde på at flere stater bruker deres utsatte prestisje som faktor for å ikke intervenere.

En sentral konsekvens av intervensjonen i Irak var at skepsisen mot å gripe inn i Syria ble høyere. Da Obama ønsket å reagere på Assad-regimets bruk av kjemiske våpen mot den syriske befolkningen ble han møtt med stor skepsis. Dette var spesielt fra FN, som viste til folkeretten og de feilaktige påstandene om masseødeleggelsesvåpen i Irak (Murphy, 2013, i Restad, 2014, s.131). Etter intervensjonene i Irak og Afghanistan har det også blitt en diskusjon tilknyttet etterarbeidet etter en intervensjon (B. Larsen, 2014, s.118). Hva skjer etter at en har erstattet det tidligere regimet? Hvilke kostnader vil det ha, og vil det føre til varig fred? For å unngå at slike debatter oppstår, er det flere som har vendt tilbake til folkerettens prinsipp om ikke-innblanding og suverenitetsprinsippet, slik at en slipper å ta en slik avgjørelse.

Den svekkede tilliten til USA kan forklare hvorfor færre intervensjoner har blitt foretatt de siste årene. Den amerikanske alenegangen og deres egne tolkninger og unntak fra folkeretten har gjort at stater ikke nødvendigvis har vendt seg til USA når kriser har oppstått. Det samme gjelder deres egen politikk, da de selv fikk føle på ettervirkningene av krigen mot terror i Afghanistan og Irak. Det gjorde at deres egen vilje var begrenset, både på grunn av de enorme kostnadene, men også på grunn av reaksjonene (Weiss, 2004, s.135). Da ICISS la frem R2P-rapporten uttrykte de at det internasjonale samfunnet måtte være vare med å benytte seg av «føre-var-prinsippet» (Weiss, 2004, s.40). På dette tidspunktet hadde ikke USA rukket å reagere i stor grad, men det skulle vise seg at argumentet om nettopp «føre-var» og selvforsvarsretten var avgjørende. Bare på krigen i Irak brukte USA i 2004 mer ressurser enn resten av verdens militære til sammen (Center for Defense Information, 2004, i Weiss, 2004,

s.140). Dette viser at den militære kapasiteten til USA også kan ha vært en avgjørende faktor for at det ikke fristet å innlede nye intervensjoner som kunne bli kostbare.

I Frankrike og Storbritannia var det enighet om at intervensjonen i Irak i 2003 var en katastrofe, og at slike intervensjoner burde unngås i fremtiden. Likevel valgte begge land å bruke makt i Midtøsten i 2011 med hensikt å skape regimeendringer (Davidson, 2013, s.310). Erfaringene fra tidligere intervensjoner og katastrofer kan virke preventivt mot fremtidige intervensjoner i en periode, men politikken endrer fokus over tid. I en periode kan det være upassende å gripe til militære midler, på grunn av både nylige katastrofale erfaringer og hensynet til landets prestisje. Begrensede ressurser er en annen faktor å ta hensyn til. Dette kan bidra til at det er viktig å avvente etter en fiasko før man handler på nytt. Intervensjonen i Libya ser ut til å ha ført til en heving av terskelen for å gripe inn i interne konflikter, på samme måte som intervensjonen i Irak og Afghanistan hadde gjort tidligere (Nahem & Egeland, 2014, s.103).

Russland og Kina, samt Sør-Afrika, reagerte negativt på tolkningen av resolusjon 1973 og hvordan den ble utført. I etterkant av intervensjonen i Libya har de ytret et standpunkt om at de ikke har vært interessert i å blande seg inn i ytterligere konflikter (Svenbalrud, 2013, s.253). De hevdet at FN-mandatet ble misbrukt av de vestlige maktene, og dette har blitt brukt som argument for hvorfor de ikke har grepet inn i Syria. Intervensjonen i Libya var et unntakene Russland foretok som var avvikende til deres syn på folkeretten. Likevel hevdet de at FN-mandatet ble misbrukt av de vestlige maktene, så fort de startet intervensjonen (Wilhelmsen, 2014, s.142). Intervensjonens ettermæle har dog ikke mottatt negativ respons bare fra Russland og Kina. Flere mener at bombingene av sivile ikke førte til fred og at kaoset i landet eskalerte ytterligere. Både Russland og Kinas trussel om veto og det mislykkede resultatet etter intervensjonen i Libya har bidratt til at intervensjoner i senere tid, deriblant Syria, ikke har fått mandat til å iverksettes. Den historiske erfaringen bidrar til at lysten og iveren etter å bistå kommer med en bismak, og at frykten for å mislykkes veier tyngre enn de potensielle sivile livene en kan redde. Likevel er den begrenset, og minnene vil svekkes etter hvert som tiden går.

7.5. *Oppsummering*

FN ble etablert i 1945, men verdensordenen har endret seg siden den gang, spesielt etter den kalde krigen tok slutt. Dette har ført til behov for nye måter å håndtere internasjonale forhold

på, og debatten om intervensjon reflekterer disse endringene. Forskjellige aktører, både statlige og ikke-statlige, har i moderne tider tatt mer hensyn til økt samhandling og avhengighet mellom aktørene, spesielt innen spørsmål om fred, sikkerhet, menneskerettigheter og bærekraftig utvikling (Evans et al, 2001, s.3). Suverenitetsprinsippet har også endret seg i takt med utviklingen av folkeretten og økte krav og forventninger til stater om hvordan de behandler sine egne folk (Evans et al, 2001, s.7).

Hva suverene stater gjør, angår ikke bare deres egen befolkning, men globaliseringen har bidratt til at en stats konflikt kan gi ringvirkninger til en hel verden. Dette kan forsterke den konstruktivistiske tilnærmingen om at verden er i konstant endring, og at dette bidrar til å forme hvilken politikk som føres. Historisk bakgrunn og nasjonale erfaringer kan derfor bidra til å påvirke FNs handlingsrom i stor grad, og er sammen med legale begrensninger og sprikende stormaktsinteresser en vesentlig faktor, på hvilket handlingsrom FN har til enhver tid med å håndheve R2P. Likevel har erfaringene vist at selv om det internasjonale samfunnet blir avskrekket til å intervenere på bakgrunn av mislykkede intervensjoner, vil minnene bare ha et begrenset tidsrom. Flere argumenterte for at intervensjonen i Libya kunne være slutten på R2P, men når minnene etter Libya svekkes og nye katastrofer inntreffer, er det mulig at stormaktene vil reagere, så fremt det er interesser de selv kan vinne på ved å intervenere.

Del IV

8. Kan FN håndheve R2P?

Oppgaven har undersøkt og forsøkt å løse problemstillingen "*Hvilket handlingsrom har FN til å håndheve Responsibility to Protect?*". I innledningen ble det klargjort at oppgaven ikke søkte å finne en enkel løsning. Likevel er det visse faktorer som spiller en mer sentral rolle enn andre. Ved den liberale teorien som utledet hypotese 1 ble det predikert at normhierarkiet i folkeretten begrenser FNs handlingsrom. Dette har vist seg å være riktig. FNs legalitet er basert på reglene i folkeretten, og det er tydelig at FN-pakten har overordnet autoritet. Resolusjoner fra Generalforsamlingen har normgivende kraft, og siden R2P er basert på disse resolusjonene, vil det ikke overgå makten Sikkerhetsrådets medlemmer har til å nedlegge veto dersom en aktuell sak skulle komme på agendaen. Normhierarkiet og Sikkerhetsrådets makt er derfor bærebjelken til at FN som aktør ikke er handlekraftig. Dette blir forsterket av det faktum at andre stater og aktører har legitimert egne humanitære intervensjoner uten å følge kravene i folkeretten. FNs begrensninger blir mest synlige ved å se på de indre faktorene som er bundet av deres regelverk, og dette forsterkes av den liberale teorien om internasjonalt samarbeid gjennom regler.

Selv om FNs regelverk utgjør en hindring, er stormaktenes politiske interesser en viktig forklaring på hvorfor FNs handlingsrom er begrenset. Dette kan forklares ved at FNs maktforbud ikke er absolutt. Intervensjoner kan utføres, så lenge de blir autorisert av Sikkerhetsrådet (FN-pakten, 1945, kapittel VII). Derfor er FN avhengig av at stormaktene har interesser i å intervenere i stater der befolkningen lider, som den realistiske tilnærmingen og hypotese 2 viser til. Et viktig krav for å intervenere i R2Ps navn er at stormaktene må ha en rett intensjon og drives av ønsket om å hjelpe av humanitære årsaker (Evans et al, 2001, s.32). Ved å undersøke stormaktenes interesser i de positive og negative casene, var det tydelig at materielle årsaker var sentrale. Russlands og Kinas prinsipp om suverenitet kan utad være en årsak til at de ofte nedlegger veto, men det har ikke hindret dem fra å intervenere når de har sterke interesser i nærliggende stater. For USA, Frankrike og Storbritannia har faktorer som militær motstand fra målstaten, høye kostnader og usikkerhet rundt en potensiell seier vært viktig. Likevel har det vært enkelt for dem å skjule seg bak disse faktorene når andre faktorer som historiske bånd, handel med målstaten og økonomiske gevinster av å intervenere eller la være er til stede. Stormaktene, spesielt USA, Frankrike og Storbritannia, som retorisk ønsker

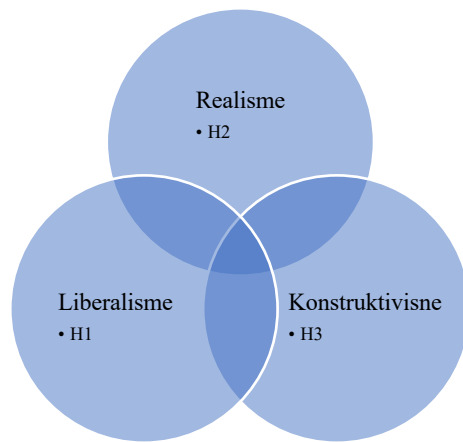
å fremstå som redningsmenn for land i nød, har vist seg å være en trojansk hest. Når de humanitære krisene i verden er så omfattende som de er, hvorfor er deres interesser mest synlige der de har egeninteresse i å intervensere? Dette kan bidra til å forklare hvorfor de viste initiativ i Jemen og Syria, da deres omdømme kunne opprettholdes samtidig som de visste at Russland og Kina uansett ville nedlegge veto.

Den historiske bakgrunnen og nasjonale erfaringer ligger til grunn for hypotese 3.

Sammenhengen mellom passiviteten til FN-intervensjoner vises tydelig gjennom historiske bølger, som kan forklares ved den konstruktivistiske metateorien. Likevel vil den historiske bakgrunnen kun ha begrenset effekt og bli mindre tydelig over tid. Det tok under ti år fra de mislykkede intervensjonene i Irak og Afghanistan til intervensjonen i Libya og Elfenbenskysten fant sted. Det har nå gått over ti år siden den mislykkede intervensjonen i Libya. Har den blitt glemt, eller vil de historiske minnene fra intervensjonen legge en demper når nye saker blir tatt opp på dagsordenen? Likevel er det tydelig at hvis nye saker blir aktuelle, er det ikke de historiske erfaringene som vil være mest fremtredende for hvorfor stormaktene ikke griper inn. Rivaliseringen og interessene til de ulike stormaktene vil være viktigere i det internasjonale miljøet fremover og vil bli tydeligere enn historiske erfaringer etter mislykkede intervensjoner.

På flere områder er de uavhengige variablene og hypotesene knyttet sammen. Derfor er det ikke en konkret hypotese som gir det definitive svaret. Dette symboliseres ved figur 5 (se s.60). Hypotesene som er utledet fra teoriene overlapper hverandre, selv om de tydelig er forankret i egne deler. Likevel vil konklusjonen peke på hvilken hypotese som i størst grad kan forklare relevansen til de gjenværende hypotesene. Begrensningene i normhierarkiet, som nevnt i hypotese 1, ville ikke nødvendigvis vært en begrensning hvis stormaktenes interesser ikke var motstridende. Nasjonale interesser og erfaringer, som nevnt i hypotese 3, kan være med på å forme interessene til stormaktene, ettersom prestisje og status er viktige elementer for både realismen og konstruktivismen (Davidson, 2013, s.312). Den sosiale anerkjennelsen fra erfaringer legger føringer på hvilke interesser stormaktene kan føre videre. Det kan derfor vise seg tydelig at stormaktenes motstridende interesser er den avgjørende faktoren for om FN kan håndheve R2P eller ikke. Hvis ikke folkerettens normhierarki hadde hatt et system basert på vetorett på toppen av hierarkiet, er det ikke gitt at interessene ville ha vært like avgjørende. Hvis flertallet hadde bestemt, kunne man ikke utelukke at det hadde vært flere intervensjoner i R2Ps navn enn de to tilfellene i Libya og Elfenbenskysten. Samtidig har stormaktene ved

flere anledninger handlet på egen hånd uten FN-mandat. For at FNs handlingsrom for å håndheve R2P skal bli mindre begrenset, er det nødvendig å reformere regelverket i Sikkerhetsrådet. Vetorettens makt henger som en mørk sky over FNs legitimitet og hindrer effektiv handling. FNs handlingsrom for å håndheve R2P vil ikke øke før dette oppnås.



Figur 5 Hypotesenes teoretiske forankring

9. Referanser

- Barany, Z. (2011). Comparing the Arab revolts: The role of the military. *Journal of Democracy*, 22(4), 24-35.
- Bellamy, A. J. (2014). *Responsibility to Protect: a Defense*. OUP Oxford.
- Bellamy, A. J., & Williams, P. D. (2011). The New Politics of Protection? Côte d'Ivoire, Libya and the Responsibility to protect. *International Affairs*, 87(4), 825-850
- Binder, M. (2015). Paths to Intervention: What Explains the UN's Selective Response to Humanitarian Crises?. *Journal of Peace Research*, 52(6), 712-726.
- Blandhol, S., Tøssebro, H. N., & Skotheim, Ø. (2015). Innføring i juridisk metode. *Jussens venner*, 50(6), 310-345.
- Boutellis, A. (2011). *The Security Sector in Côte d'Ivoire: A Source of Conflict and a Key to Peace*. New York: International Peace Institute.
- Buys, E., & Garwood-Gowers, A. (2019). The (Ir) relevance of human suffering: Humanitarian intervention and Saudi Arabia's operation decisive storm in Yemen. *Journal of Conflict and Security Law*, 24(1), 1-33.
- Carvalho, B. D., & Leira, H. (2020). *Hva er internasjonal politikk*. Universitetsforlaget
- Dag Hammarskjold Library. (n.d.). *Security Council Veto List*. Hentet 16.februar 2023, fra Dag Hammarskjold Library: <http://research.un.org/en/docs/sc/quick/veto>
- Dahl, A. W. (2008). *Håndbok i militær folkerett*. Cappelen akademisk forlag
- Davidson, J. W. (2013). France, Britain and the intervention in Libya: an integrated analysis. *Cambridge Review of International Affairs*, 26(2), 310-329.
- Dunne, Tim (2011). Liberalism. I Steve Smith, John Baylis og Patricia Owens (red.) *The Globalization of World Politics: An Introduction to International Relations*. (5. utgave.) Oxford: Oxford University Press, s. 102-112.
- Dunne, Tim og Brian C. Schmidt (2011). Realism. I Steve Smith, John Baylis og Patricia Owens (red.) *The Globalization of World Politics: An Introduction to International Relations*. (5.utgave.) Oxford: Oxford University Press.
- Evans, G., Sahnoun, M., Côté-Harper, G., Hamilton, L., & Ignatieff, M. (2001). *Responsibility to Protect: Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty*. IDRC, Ottawa, ON, CA.
- Evans, G. (2013, 23.august) *Diplomacy and Double Standards*. Global Centre for the Responsibility to Protect. <https://www.globalr2p.org/publications/diplomacy-and-double-standards/>

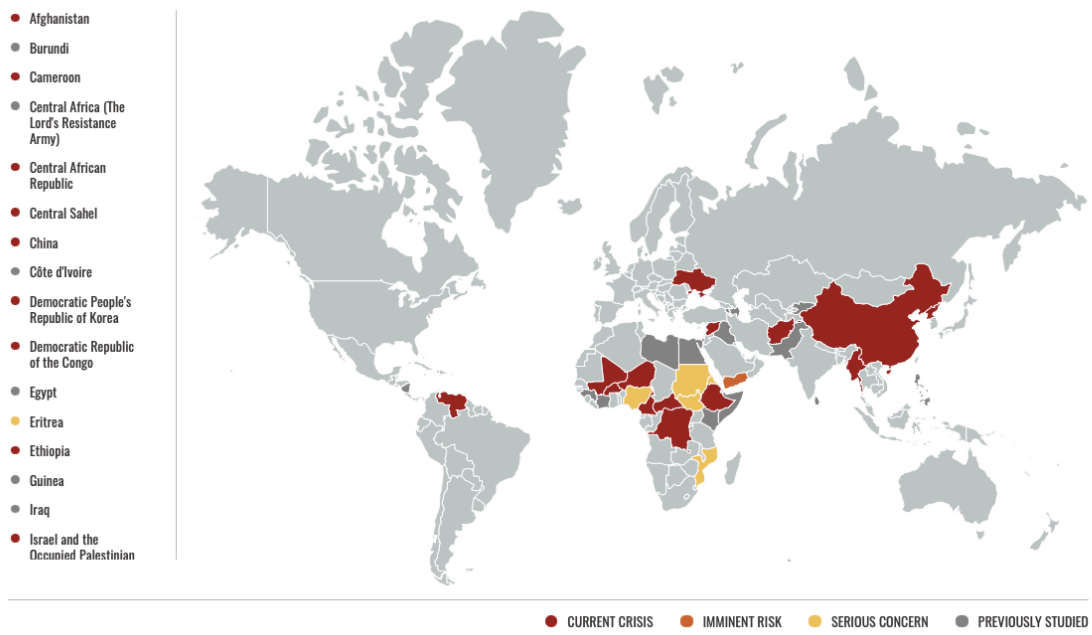
- Evans, G. (2014, 13.november) *Five Challenges for the UN Security Council*. Global Centre for the Responsibility to Protect. <https://www.globalr2p.org/publications/five-challenges-for-the-un-security-council-address-by-gareth-evans-co-chair-of-gcr2p-to-12th-annual-workshop-for-newly-elected-members-of-the-un-security-council-new-york-13-november-2014/>
- FN-pakten. (1945). *De forente nasjoners pakt*. Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/TRAKTATEN/traktat/1945-06-26-1>
- FNs Generalforsamling (2005). *Resolution Adopted by the General Assembly on 16 September 2005*. 60/1. 2005 World Summit Outcome.
- FNs Sikkerhetsråd (United Nations Security Council). *Resolution 2014 (2011)*. S/RES/2014. (21.oktober 2011).
- FNs Sikkerhetsråd (United Nations Security Council) *Resolution 1973 (2011)*. S/RES/1973. (30.mars 2011)
- FNs Sikkerhetsråd (United Nations Security Council) *Resolution 1975 (2011)*. S/RES/1975. (30. mars 2011)
- Global R2P (18.mai 2021) *UN General Assembly Adopts New Resolution on the Responsibility to Protect*. Global Centre for the Responsibility to Protect. <https://www.globalr2p.org/publications/un-general-assembly-adopts-new-resolution-on-the-responsibility-to-protect/>
- Global R2P (1.desember 2022). *R2P Monitor, Issue 63, 1 December 2022*. Global Centre for the Responsibility to Protect. <https://www.globalr2p.org/publications/r2p-monitor-issue-63-1-december-2022/>
- Grung, Egge og Malnes, R. (2011). 'Folkerett og internasjonal politikk'. I Hovi, J. og Malnes, R. (red.) *Anarki, makt og normer: Innføring i internasjonal politikk*. Oslo: Abstrakt forlag, s. 318-335.
- Inbar, E. (2013). *The Arab Spring, Democracy and Security*. London and New York, NY: Routledge.
- Kissinger, H. (2015). *World order*. Penguin Books.
- Larsen, B. (2014). FN som autokratisk legitimeringsarena—Et mulig forsvar for et forbund av demokratiske stater. *Internasjonal Politikk*, 72(1), 113-124.
- Larsen, K. M. (2014). Folkerettens regler om militær maktbruk: Retningslinjer eller rettsregler?. *Internasjonal politikk*, 72(1), 91-101.
- Lodgaard, S (2020, 17.desember) *Den arabiske våren: Ti år etter*. NUPI. <https://www.nupi.no/publikasjoner/innsikt-og-kommentar/hvor-hender-det/hhd-2020/den-arabiske-vaaren-ti-aar-etter>

- MacQueen, N. (2011). *Humanitarian Intervention and the United Nations*. Edinburgh University Press.
- Moses, J. W., & Knutsen, T. L. (2019). *Ways of knowing: Competing methodologies in social and political research*. Bloomsbury Publishing.
- Mulford, F. (2022). Circumventing the Responsibility to Protect in Yemen: Rhetorical Adaptation and the United Nations Security Council. *Global Responsibility to Protect*, 14(1), 75-104.
- Nahem, J., & Egeland, K. (2014). Legalitet og legitimitet: Responsibility to protect i teori og praksis. *Internasjonal politikk*, 72(1), 102-112.
- NTB (2.juni 2018) *USA stanset FN-resolusjon om beskyttelse av palestinerne*. VG. <https://www.vg.no/nyheter/utenriks/i/yvrdV2/usa-stanset-fn-resolusjon-om-beskyttelse-av-palestinere>
- Nye, J. S., & Welch, D. A. (2017). *Understanding global conflict and cooperation : an introduction to theory and history* (10th ed.). Pearson
- Nystuen, G. (2002). Terrorbekjempelse og folkerettslige normkonflikter. *Nordic Journal of Human Rights*, 20(3), 2-31.
- OCHA, 'Yemen: Global Humanitarian Overview 2021', <https://gho.unocha.org/yemen>. Hentet 6.mars 2023
- Pletten, C. (2018, 14.april). *USA, Frankrike og Storbritannia med felles angrep i Syria*. Aftenposten.
- Ramian, K. (2007). *Casestudiet i praksis*. Gyldendal
- Utenriksdepartementet (2020, 31.august). *Fakta om valg til FNs sikkerhetsråd*. Regjeringen. Hentet 4.mai 2023. https://www.regjeringen.no/no/tema/utenrikssaker/fn/srvalg_fakta/id2604939/
- Restad, H. E. (2014). USA og folkeretten – et hat/elsk-forhold. *Internasjonal Politikk*, 72(1), 125-134
- Slotten og Klevan (2023, 24.februar) *Slik rettferdiggjør Putin invasjonen*. NRK https://www.nrk.no/norge/begrunner-krigen-med-folkemord-_en-slags-parodi-1.15867836
- Svenbalrud, H.K (2013) FN og kollektiv sikkerhet. I H.H Waage, R. Tamnes, H. H. Vik (red.), *Krig og fred i det lange 20. Århundre* (s.91-114). Cappelen Damm Akademisk
- Thakur, R. (2006). *The United Nations, Peace and Security: From Collective Security to the Responsibility to Protect*. Cambridge University Press.

- Thakur, R. (2013). R2P after Libya and Syria: Engaging emerging powers. *The Washington Quarterly*, 36(2), 61-76.
- Thinn, I., J. (2018, 20.april). *Var USA, Storbritannia og Frankrikes angrep på Syria i strid med folkeretten? FN-Sambandet.*
- UCDP (2023). *Libya*. Uppsala Conflict Data Program. <https://ucdp.uu.se/country/620>
- UCDP (2023). *Ivory Coast*. Uppsala Conflict Data Program. <https://ucdp.uu.se/country/437>
- UCDP (2023). *Syria*. Uppsala Conflict Data Program. <https://ucdp.uu.se/country/652>
- UCDP (2023). *Yemen*. Uppsala Conflict Data Program. <https://ucdp.uu.se/country/678>
- United Nations (14.februar, 2019). *Humanitarian crisis in Yemen remains the worst in the world, warns UN*. UN News. <https://news.un.org/en/story/2019/02/1032811>
- Utdanningsdirektoratet (2020), Kompetansemål og vurdering. Utdanningsdirektoratet <https://www.udir.no/lk20/sak01-01/kompetansemaal-og-vurdering/kv48>
- Weiss, T. G., Evans, G. J., Hubert, D., & Sahnoun, M. (2001). *The Responsibility to Protect: Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty*. IDRC.
- Weiss, T. G. (2004). The Sunset of Humanitarian Intervention? The Responsibility to Protect in a Unipolar Era. *Security dialogue*, 35(2), 135-153.
- VCLT. (1969) *Vienna Convention on the Law of Treaties*. Lovdata. <https://lovdata.no/pro/#document/ATRAKTATEN/traktat/1969-05-23-500?searchResultContext=1021&rowNumber=2&totalHits=25>
- Western, J. (2011). Protecting States or Protecting Civilians: The Case for R2P. *The Massachusetts Review*, 52(2), 348-357.
- Wilhelmsen, J. (2014). Russland, folkeretten og-militær intervensjon: Selektiv prinsippfasthet. *Internasjonal politikk*, 72(1), 135-146
- Wilson-Roberts, G. (2000). Humanitarian Intervention: Definitions and Criteria. *Strategic Briefing Papers*, 3(part 1).
- Østerud, Ø. (2021) *Geopolitikk*. Oslo: Dreyer

10. Vedlegg

Figur 6 "Populations at Risk"



Global Centre for the Responsibility to Protect: Populations at risk

Figur 7 Bruk av vetorett i Sikkerhetsrådet etter 2009

Date	Draft	Tema	Sikkerhetsrådet vetomedlemmer
30/9 2022	S/2022/720	Ukraina	Russland
8/9 2022	S/2022/538	Midtøsten	Russland
26/5 2022	S/2022/431	Nord-Korea	Kina, Russland
25/2 2022	S/2022/155	Ukraina	Russland
13/12 2021	S/2021/990	Opprettholde internasjonal fred og sikkerhet	Russland
31/8 2020	S/2020/852	Trusler mot internasjonal fred og sikkerhet, grunnet terrorangrep	USA
10/72020	S/2020/667	Midtøsten	Kina, Russland
7/7 2020	S/2020/654	Midtøsten	Kina, Russland
20/12 2019	S/2019/961	Midtøsten	Russland, Kina
19/9 2019	S/2019/756	Midtøsten	Russland, Kina
28/2 2019	S/2019/186	Bolivia/ Venezuela	Russland, Kina
1/6 2018	S/2018/516	Midtøsten, Israel/Palestina	USA
10/4 2018	S/2018/321	Midtøsten	Russland
26/2 2018	S/2018/156	Midtøsten	Russland
18/12 2017	S/2017/1060	Midtøsten, Israel/Palestina	USA
17/11 2017	S/2017/970	Midtøsten	Russland
16/11 2017	S/2017/962	Midtøsten	Russland
24/10 2017	S/2017/884	Midtøsten	Russland
12/7 2017	S/2017/315	Midtøsten	Russland
28/2 2017	S/2017/172	Midtøsten	Kina, Russland
5/12 2016	S/2016/1026	Midtøsten	Kina, Russland
8/10 2016	S/2016/846	Midtøsten	Russland
29/7 2015	S/2015/562	Ukraina	Russland
8/7 2015	S/2015/508	Bosnia-Herzegovina	Russland
22/5 2014	S/2014/348	Midtøsten- Syria	Kina, Russland
15/3 2014	S/2014/189	Ukraina	Russland
19/7 2012	S/2012/538	Midtøsten, Syria	Kina, Russland
4/2 2012	S/2012/77	Midtøsten, Syria	Kina, Russland
4/10 2011	S/2011/612	Midtøsten, Syria	Kina, Russland
18/2 2011	S/2011/24	Midtøsten, Israel/Palestina	USA
15/5 2009	S/2009/310	Georgia	Russland

Appendix

Nærmere presentasjon av casene

Libya

Bakgrunnen for konflikten i Libya ligger i de politiske omveltningene tilknyttet den arabiske våren. Det hele startet med protester i midten av januar, som raskt eskalerte. Dette var delvis på grunn av undertrykkelsen til Muammar al-Gaddafis regime, og delvis fordi flere forlot hæren og regjering, som gjorde det lettere å opprette en væpnet opposisjonsgruppe.

Opposisjonen fikk raskt kontroll over flere områder, men i begynnelsen av mars 2011 fikk Gaddafis styrker tilbake store deler av landet. (Bellamy & Williams, 2011, s.838). 22.februar 2011 krevde FNs høykommissær for menneskerettigheter, Navi Pillay, at myndighetene skulle stoppe å bruke vold mot demonstrantene. Samme dag sa spesialrådgiverne i FN at regimets oppførsel kunne utgjøre forbrytelser mot menneskeheten, og henviste til R2P. Krisen i Libya fortsatte, og til tross for FNs videre advarsler var det lite som skjedde (Bellamy & Williams, 2011, s.839).

I starten var det Storbritannia og Frankrike som ønsket en offensiv rolle mot Libya, mens USA ønsket en mer tilbakeholden rolle. Med referanse til kapittel VII i FN-pakten krevde Sikkerhetsrådet en umiddelbar slutt på konflikten og oppfordret Gaddafi-regimet til å sikre trygg passasje for humanitære og medisinske forsyninger (Bellamy & Williams, 2011, s.840). I tillegg til Frankrike og Storbritannia ønsket flere regionale parter håndhevelse til å beskytte de sivile. Samtidig begynte USA å bli mer villig til å autorisere en ny resolusjon med blant annet flyforbud. Kina og Russland var skeptiske. Det var også de ikke-permanente medlemmene India, Brasil og Tyskland. Den 17.mars ble resolusjon 1973 likevel vedtatt med ti stemmer for og fem avholdne (Brasil, Kina, Tyskland, India og Russland). Rådet ga NATO tillatelse til å utføre intervensjon. Så snart vedtaket ble vedtatt oppstod det uklarheter om hvordan resolusjonen skulle tolkes. NATO-allierte og andre land, som Qatar og Jordan, tolket resolusjonen som et mandat til å bruke omfattende militære ressurser, mens Russland og Kina mente at NATOs bombing av Libya hadde ført til flere sivile tap, enn det som var antatt (Bellamy & Williams, 2011, s.845). Totalt viser tall fra UCDP at 13 979 personer blitt drept i Libya i perioden fra 2009 til 2021. Toppen var i 2011, før det drastisk gikk ned i antall året etter. Likevel gikk tallene fort opp igjen, og det var lite tegn til stabilitet, før det fra 2019 sank på nytt igjen (UCDP, 2023).

Elfenbenskysten

I etterkant av Elfenbenskystens frigjøring fra Frankrike i 1960, hadde landet en sterk økonomisk vekst. Likevel var de økonomiske fordelene ujevnt fordelt, og dette skapte ulikheter mellom det økonomiske sør og det fattige nord. Samtidig hadde lederne i Elfenbenskysten i en årrekke motsatt seg demokratiske reformer (Bellamy & Williams, 2011, s. 829). I 2003 ble FNs fredsbevarende styrker, med Frankrike i spissen, utplassert og fikk bruke «alle nødvendige midler» for å beskytte de sivile. Det ble imidlertid ikke gitt tilstrekkelige ressurser til å håndheve avtalen, å beskytte alle sivile eller til å tjene som en erstatning for den statlige myndigheten (Bellamy & Williams, 2011, s.829).

I 2010 eskalerte konflikten på nytt, etter at et lenge utsatt presidentvalg hadde ført til konflikter. Kort tid etter forekom det en væpnet konflikt mellom tilhengerne av den sittende presidenten Laurent Gbagbo og hans utfordrer Alassane Ouattara. Gbagbo erklærte valgseier, mens Economic Community of West African States (ECOWAS) og FNs generalsekretær og Sikkerhetsrådet konkluderte med at Ouattara hadde vunnet. Dette førte til militære konflikter fra begge parter (Bellamy & Williams, 2011, s.829). Den 29. desember henviste spesialrådgiverne til generalsekretæren i FN om forebygging av folkemord, og viste til R2P. Uttalelsen viste til «alvorlig bekymring» for sivilbefolkningen i Elfenbenskysten og minnet medlemmene i FN om ansvaret om å beskytte (Bellamy & Williams, 2011, s.833).

I 2011 anså verdenssamfunnet det som sannsynlig at nye bølger med konflikt og borgerkrig ville forekomme i Elfenbenskysten (Bellemy & Williams, 2011, s.831). FN og Frankrike tok saken opp i Sikkerhetsrådet. Resolusjon 1975 ga mandat til å beskytte sivilbefolkningen, anerkjente Ouattara som president, og autoriserte United Nations Operation in Côte D'Ivoire (UNOCI) til å bruke alle nødvendige midler til å beskytte sivilbefolkningen. FN-helikoptre og franske helikoptre ble brukt til å angripe militærleirer og til å ødelegge tunge våpen og våpenlagre. Denne bruken av militær makt satte spørsmål ved hvor linjene mellom å beskytte sivilbefolkningen eller å endre regimer gikk (Williams & Bellamy, 2011, s.835). Fra og med 2009 har det vært 1413 drepte i Elfenbenskysten. Etter 2011 har tallet sunket drastisk til underkant av hundre drepte frem til 2021 (UCDP, 2023).

Syria

I forkant av 2011 hadde Syria i lang tid vært preget av tørke og økonomiske tilbakeslag, som hadde bidratt til politisk og økonomisk misnøye. Syria ble en del av den arabiske våren i mars

2011, da 15 barn ble arrestert og torturert av syriske sikkerhetsstyrker (Inbar, 2013, s.8). Dette førte til voldsomme protester og demonstrasjoner, og responsen fra myndighetene var brutal. Konflikten eskalerte fort, ettersom opprørene hadde hatt store forventninger om internasjonal støtte (Østerud, 2021, s.72). Dette skulle dog bli vanskelig, ettersom medlemmer i FNs sikkerhetsråd ved gjentatte ganger hadde blitt nedstemt fra veto-maktene Russland og Kina. Et av argumentene til Russland og Kina hadde vært at de var kritiske til intervensjonen som hadde vært i Libya, og at de derfor ville unngå at lignende skjedde i Syria. I tillegg var Russland alliert av Assad-regimet (Kissinger, 2015, s.128).

Konflikten i Syria involverer flere parter og fraksjoner, der ingen av de ulike etniske og religiøse gruppene har ønsket å overlate sin skjebne til de andre gruppene sine avgjørelser (Kissinger, 2015, s.126). På det meste var det opp mot tusen forskjellige fraksjoner, hvor ti til tolv av dem var av relativ betydning. I etterkant av 2011 fikk konflikten et nytt sentralt element. Jihadismen fikk en større rolle i konflikten og terrorgruppen IS vokste seg større. IS motkjempet både Assad-regimet og de rivaliserende delene av den syriske opposisjonen, som bidro til å gjøre konflikten mer kompleks (Østerud, 2021, s.72).

Ved 14 anledninger har Russland og Kina nedlagt veto i FNs sikkerhetsråd som spesifikt omhandler Syria (Se figur 7 på s.66). R2P i forbindelse med Syria-konflikten har blitt nevnt i fire resolusjoner i Sikkerhetsrådet. Ved samtlige resolusjoner i Sikkerhetsrådet har forholdet mellom R2P og Syria-konflikten handlet om at det er syriske myndigheter som har primæroppgaven om å beskytte sivilbefolkningen, og henviser ikke til verdenssamfunnet sitt ansvar (GCRP, 2022). Antall drepte i Syria har ifølge Uppsala Conflict Data Program (UCDP) økt til 405 730 fra fra 2009 til 2021 (UDCP, 2023). Flere kritikere har hevdet at konflikten i Syria har vist at R2P ikke fungerer, ettersom de ikke klarer å finne en løsning på hvordan en kan håndtere store massedrap (Bellamy, 2015, s.58).

Jemen

I perioden før 2011 hadde det vært konflikter og misnøye i Jemen, og demonstranter hadde tvunget den daværende presidenten, Ali Abdullah Saleh, til å tre av. Med hjelp fra FN og Gulf Cooperation Council (GCC) tok stedfortrederen til Salah over makten. Troen på reformer og stabilisering i landet skulle derimot ikke vare lenge. Gruppen Houthis fra nordlige deler av Jemen tok over makten i 2014, og fra og med februar 2015 hadde det resultert i en borgerkrig i landet (Mulford, 2022, s.78). Den saudiarabisk-ledede koalisjonen

(SLC), med støtte fra USA, Storbritannia og Frankrike interвенerte i 2015 mot Houthi-regimet, og brukte blant annet luftvåpen, bakkestyrker og logistikkassistanse. Den regionale intervensjonen ble derimot mer mislykket enn vellykket, og førte til mer lidelse i landet. I tillegg til utfordringer med regimet, har Jemen også hatt utfordringer med Al-Qaida og IS (Mulford, 2022, 79). I Jemen har under Houthi-regimet vært bevis på krigsforbrytelser og forbrytelser mot menneskeheten, inkludert vilkårlig internering, angrep på sivile og gjenstander og fortur.

Internasjonal humanitær lov (IHL) og Internasjonal menneskerettighetslov (IHRL) har legitimert for R2P i Jemen, men så lenge det er Sikkerhetsrådet som har siste myndighet til å autorisere for R2P, har det ikke blitt utført. Ved én anledning har Sikkerhetsrådet vist til R2P i en resolusjon om Jemen. Resolusjon 2014 tar for seg situasjonen i Jemen i 2011 og viser til at det er myndighetene i Jemen som har ansvaret om å beskytte (FNs sikkerhetsråd, 2011, RES 2014). Ansvaret fra verdenssamfunnet ble med dette avskrevet. I 2018 tok Storbritannia, Frankrike og Nord-Irland situasjonen i Jemen opp i Sikkerhetsrådet, og ytret ønske om å intervenere og bistå i landet. Forslaget fikk de ikke gjennom, ettersom Russland nedla veto (FNs sikkerhetsråd, 2018, S/2018/156).

I 2019 krevde 80 prosent av befolkningen humanitær bistand. UCDP skriver at det er frem til 2021 var 54 370 drepte fra 2009 til 2021. Ifølge FNs kontor for koordinering av humanitær innsats (OCHA) var det frem til 2020 estimert at 232 000 hadde dødd som en konsekvens av konflikten. Dette inkluderte også mangel på mat og helsetilbud, og dårlig infrastruktur (OCHA, 2021). Dette har medført til at FN kaller konflikten og situasjonen i Jemen for den verste humanitære krisen i verden (UN, 2019).

