



Humanitær intervensjon

Når, hvor – og hvorfor ikke?

Marius Hjelmesæth

Forsvarets stabsskole (FSTS)

Akershus festning, bygning 10, Postboks 1550 Sentrum, 0015 Oslo, Norge

Forsvarets stabsskole er en del av Forsvarets høyskole (FHS). Som faglig uavhengig høyskole utøver FHS sin virksomhet i overensstemmelse med anerkjente vitenskapelige, pedagogiske og etiske prinsipper (jf. Lov om universiteter og høyskoler § 1 – 5).

Sjef Forsvarets stabsskole: flaggkommandør Jan Østensen Berglund

Militære studier er en militærfaglig tidsskriftserie innenfor Forsvarets stabsskoles ulike fagområder. Alle synspunkter, vurderinger og konklusjoner som fremkommer i denne publikasjonen står for forfatterens egen regning. Hel eller delvis gjengivelse av innholdet kan bare skje med forfatterens samtykke.

Ansvarelig redaktør: oberstløytnant Tormod Heier (PhD)

Ass. redaktør: Yngvild Sørbye

Norwegian Defence Command and Staff College

Akershus festning, bygning 10, Postboks 1550 Sentrum, 0015 Oslo, Norway

The Norwegian Defence Command and Staff College is part of the Norwegian Defence University College (FHS). As an independent university college, FHS conducts its professional activities in accordance with recognized scientific, pedagogical and ethical principles (pursuant to the Act pertaining to Universities and University Colleges, section 1 – 5).

Chief Norwegian Defence Command and Staff College: Commodore Jan Østensen Berglund

Militære studier is an independent military journal attached to the Norwegian Defence Command and Staff College's broad portfolio of professional interests. All views, assessments and conclusions which appear in this publication are the author's own. The author's permission is required for any reproduction, wholly or in part, of the contents.

Editor-in-chief: Lieutenant Colonel Tormod Heier (PhD)

Assistant editor: Yngvild Sørbye

Humanitær intervensjon

Når, hvor – og hvorfor ikke?

Marius Hjelmesæth

Utgiver

Forsvarets stabsskole/FHS

Redaksjon

Oberstløytnant Tormod Heier (ansv.)

Yngvild Sørbye

Tekst

Opprinnelig versjon trykt som masteroppgave ved Institutt for statsvitenskap, UiO, 2015.

Grafisk design

commandogroup.no

ISSN

1894-2547

Forsidebilde

En sivil afghaner blir behandlet ved det norske ledede feltsykehuset MERO i PRT-leiren i Meymaneh, Afghanistan.

Foto

Torbjørn Kjosvold, Forsvarets mediesenter

Trykk

07 Media – 07.no

Henvendelser om skriftserien kan rettes til

Forsvarets stabsskole/Forsvarets høyskole
post.fhs@mil.no

Forfatteren

Marius Hjelmesæth er nyutdannet samfunnsviter og kommer fra Tønsberg. Han har en mastergrad i statsvitenskap fra Universitetet i Oslo (2015). Hans ferdypningsfelt er internasjonal politikk, med spesielt fokus på utfordringer knyttet til internasjonal sikkerhet, interne konflikter og beskyttelse av sivile.

Summary

In the post-Cold War era, we have seen an increasing number of innocent civilians exposed to grave threats and violent attacks, especially in failed states. In 2005, the UN doctrine of *Responsibility to protect* (R2P) laid an international framework for humanitarian intervention. The evolving practice of such intervention, however, raises a number of fundamental questions. In some conflicts, the international community has acted quickly, whereas in other cases, there have been no such attempts.

The purpose of the current study is to explain the selective use of military intervention on humanitarian grounds, compared in the cases of Kosovo, Darfur, Libya, and Syria. Drawing on the theory of Peter Viggo Jakobsen, the study tries to identify five decisive factors, namely, *clear threat to civilians* and the ensuing *debates of the UN Security Council*, *national interests* of the main countries, the *expectation of military success*, the pressure of *regional organizations*, and the *effect of media and public opinion* («the CNN effect»).

Key findings suggest that even if the threat against civilians constitutes a prerequisite for humanitarian intervention, the consideration of national interest is the single most important factor. When national interest allows intervention, the expectation of military success constitutes an important variable (thus, operational risk should be low and the time frame short). Also, regional organizations are important when it comes to the legitimacy of humanitarian intervention. For instance, it seems that regional organizations could play a significant role in lobbying the UN Security Council to act, or to persuade its permanent members to intervene in humanitarian crises. The effect of media and public opinion remains unclear. However, the CNN effect is increasingly more important once the decision to intervene has been made and the operation is launched.

Keywords: humanitarian intervention, Kosovo, Darfur, Libya, Syria, Responsibility to Protect, civilians, CNN effect, UN Security Council, national interest, regional organizations

Innhold

Forfatteren	5
Summary	5
Redaktørens forord	9
Kapittel 1 Innledning	11
Problemstilling	12
Tre kjennetegn	13
Fire konflikter, fem påvirkningsfaktorer	14
Metode, utvalg og kildebruk	16
Kapittel 2 Humanitær intervensjon	19
Suverenitet versus beskyttelse	20
Ulegitimert maktbruk eller plikt til å gripe inn?	22
Jakobsens funn	24
De fem variablene	27
Kapittel 3 Kosovo	32
Trussel mot sivile – debatt i Sikkerhetsrådet	34
Stormaktenes nasjonale interesser	36
Forventet militær suksess	38
Medier og offentlig opinion	39
Regionale organisasjoner	40
Oppsummering	40
Kapittel 4 Darfur, Sudan	41
Trussel mot sivile – debatt i Sikkerhetsrådet	42
Nasjonale interesser	45
Militære utfordringer	47
Medier og offentlig opinion	48
Regionale organisasjoner	49
Oppsummering	50

Kapittel 5 Libya	52
Trussel mot sivile – debatt i Sikkerhetsrådet	53
Nasjonale interesser	56
Forventet militær suksess	59
Medier og offentlig opinion	60
Regionale organisasjoner	61
Oppsummering	63
Kapittel 6 Syria	65
Trussel mot sivile – debatt i Sikkerhetsrådet	66
Nasjonale interesser	69
Militære utfordringer	71
Medier og offentlig opinion	73
Regionale organisasjoner	74
Oppsummering	76
Kapittel 7 Hovedfunn og konklusjon	78
Trussel mot sivile	79
Debattene i Sikkerhetsrådet	79
Stormaktenes nasjonale interesser	79
Mulig militær suksess	80
Regionale organisasjoner	81
Medier og offentlig opinion	81
Færre humanitære intervensjoner?	82
Forkortelser	83
Litteraturliste	85

Redaktørens forord

Kjære leser!

Vi har i dag en ny generasjon politikere. Felles for dem alle er avmaktfølelsen etter massakrene i Burundi, Rwanda og Srebrenica i 1993 – 1995. Vi har også en ny generasjon offiserer. Felles for mange av dem er tilgangen på noen av verdens beste nisjekapasiteter, noe som gjør at risikoen for egne tap er betydelig lavere enn for ti år siden. Deres primære referanseramme er ikke bare nordområdene, men også 25 år med vedvarende kamp for grunnleggende menneskerettigheter i utlandet.

Våre politikere og offiserer er barn av sin tid. Alle er de preget av den ideologiske seieren etter den kalde krigen. Og alle har de gått til krig i troen på vestlige verdiers universelle gyldighet og fortreffelighet. Dette rettferdiggjør humanitære intervensjoner og innblanding i andre lands indre anliggender. Av dette følger en verdensorden der staters suverenitet bygger på evnen til å ta ivareta befolkningens sikkerhet. Slike intervensjoner ledes an av NATO-land, men er høyst diskuterte i Russland, Kina, India, Brasil og Sør-Afrika.

Derfor er denne utgaven av *Militære studier* viktig. Den gir oss mer innsikt i hvilke forhold som legitimerer humanitær intervensjon. Bomber slippes i land vi åpenbart ikke kjenner. Bak fernissen av humanitet og godhet ligger realpolitiske syn på hva som gagnar oss best selv. Når de humanitære lidelsene er store nok og nasjonale interesser taler til fordel for intervensjon, da kommer den nest viktigste faktoren inn: offiserens evne til å omsette politiske mål til militær suksess. Dersom offiseren overbeviser politikeren om at høye tapstall er usannsynlig og at krigen vinnes raskt – ja, da kan stormaktene intervensjon. Skulle det i tillegg vise seg at regionale organisasjoner går tungt inn, som EU, NATO, kanskje Den arabiske liga eller Den afrikanske union – ja, da er saken langt på vei avgjort i FNs sikkerhetsråd.

Å forstå hvorfor den internasjonale responsen på systematiske overgrep mot sivile varierer fra krise til krise og fra én region til en annen, gir oss mer kunnskap. Vurderingene som ble gjort i forbindelse med humanitære overgrep i Kosovo, Darfur, Libya og Syria lever sine egne liv, men som denne studien viser: nasjonale interesser trumfer det meste.

Tormod Heier

Ansvarlig redaktør/oberstløytnant

Forsvarets stabsskole/Forsvarets høgskole

Kapittel 1

Innledning

Spørsmålet om humanitær intervensjon melder seg med jevne mellomrom i det internasjonale samfunnet og i FN. Det kan skje når en statlig myndighet truer med å begå eller iverksetter omfattende og alvorlige angrep mot sivile borgere, eller når statsapparatet har brutt sammen og ikke er i stand til å beskytte landets egen befolkning (Wheeler, 2000, s. 27).

Spørsmålet er høyaktuelt i dagens sikkerhetspolitiske situasjon. Den typiske konflikten i det 21. århundret er ikke en tradisjonell mellomstatlig krig, men interne stridigheter og borgerkriger. I årene etter den kalde krigens slutt, da stormaktsbalansen ikke lenger holdt interne motsetninger i tømme, blusset det opp en rekke regionale konflikter, særlig i enkelte afrikanske land og på Balkan. Disse konfliktene var kjennetegnet av omfattende angrep mot sivile, noe som medførte at spørsmålet om humanitær intervensjon brått befant seg høyt oppe på den internasjonale politiske agendaen. Enkelte av disse konfliktene resulterte i humanitær intervensjon, andre ikke. De mest kjente eksemplene fra dette tiåret er krigshandlingene i Bosnia, Somalia, Kuwait, Rwanda og Kosovo (Hehir, 2011, s. 1331).

Etter angrepet mot World Trade Center i 2001 skulle krigen mot terror komme til å dominere det første tiåret av det 21. århundret, noe som medførte at det humanitære aspektet som primær motivasjonsfaktor for vestlig militær tilstedeværelse for en tid ble skjøvet til side. Våren 2011 startet en bølge med demonstrasjoner i en rekke arabiske land. Flere av disse bevegelsene utviklet seg til opprør eller borgerkriger i land som Egypt, Tunisia, Libya og Syria.

Begivenhetene i kjølvannet av Den arabiske våren medførte at spørsmålet om bruk av militære virkemidler for å beskytte sivile igjen ble høyaktuelt.

I mars 2011 autoriserte FNs sikkerhetsråd bruk av «alle nødvendige midler» for å beskytte sivile i Libya, etterfulgt av en militær intervensjon ledet av NATO. I Syria, hvor det har pågått en omfattende borgerkrig siden 2011, har derimot ingen intervensjon funnet sted. Disse utgjør bare to av flere eksempler på ulik internasjonal respons på konflikter som preges av omfattende angrep mot sivile og grove brudd på menneskerettighetene. Hva kan forklare at vestlige land, koalisjoner og/eller organisasjoner intervensjoner på humanitært grunnlag i en situasjon, mens de i andre og minst like alvorlige situasjoner velger å avstå?

Problemstilling

Formålet med denne studien er å undersøke hvilke faktorer som er utslagsgivende for hvorvidt humanitær intervensjon iverksettes eller ikke. Er det mulig å identifisere et mønster som kan forklare hvorfor den internasjonale responsen på overgrep mot sivile i noen tilfeller innebærer at militære virkemidler settes inn, mens de i andre tilfeller er fraværende eller utilstrekkelige? Med andre ord: *Hva forklarer variasjonen i den internasjonale responsen på omfattende og systematiske angrep mot sivile i det 21. århundret? Hvilke faktorer er mest avgjørende for om humanitær intervensjon finner sted?*

I Sikkerhetsrådet er politisk vilje blitt trukket frem som den viktigste forklaringen på disse spørsmålene. Det er for eksempel hevdet at ikke-intervensjon først og fremst skyldes at sentrale staters vilje til å intervensjon har vært svak eller fraværende (Badescu, 2007, s. 55). Denne studien søker å nyansere forholdet mellom politisk vilje og humanitær intervensjon. Er det fortsatt slik at politisk vilje er det mest sentrale, og hvis dette er tilfellet, hva er det som genererer politisk vilje til intervensjon i det 21. århundret? Har aspekter som militære utfordringer og regionale organisasjoner større betydning nå enn før? Hvor avgjørende er interessehensyn, som i tråd med en realistisk tankegang må foreligge dersom et land velger å intervensjon?

Spørsmålene vil belyses gjennom et utvalg konflikter som har vært preget av omfattende trusler eller angrep mot sivile, men hvor den internasjonale responsen har variert fra diplomati til militær intervensjon. På denne måten håper studien å nyansere oppfatningen om hvilke forutsetninger som er mest sentrale for at humanitær intervensjon finner sted i vår tid. Problemet er mer aktuelt enn noen sinne, for i dag utgjør interne stridigheter den vanligste formen for konflikt, og sivile er ofte et mål i seg selv i disse såkalte «nye krigene».

Tre kjennetegn

Begrepet humanitær intervensjon er definert på en rekke ulike måter. Felles for de fleste tolkningene er et krav om at den humanitære situasjonen må være så alvorlig at den rettferdiggjør bruk av militære virkemidler for å beskytte sivile. Ofte vektlegges også fraværet av samtykke: En humanitær intervensjon vil innebære at mottakerstaten ikke har gitt tillatelse til den eksterne parten som intervensjonerer. Andre mener at dette aspektet ikke er sentralt for hvorvidt en intervensjon skal kunne kalles humanitær.

I denne floraen av ulike definisjoner finnes det en form for konsensus rundt tre sentrale aspekter. For det første står *bruk av militære virkemidler* sentralt. En humanitær intervensjon innebærer bruk av militærmakt, og motivene bak den militære intervensjonen skal være helt eller delvis humanitære. For det andre: Selv om humanitære kriser i fremmede stater sjelden utgjør en direkte trussel mot statene som intervensjonerer, vil det ofte foreligge en viss grad av *hensyn til nasjonale egeninteresser* bak intervensjonsavgjørelsen. Poenget i denne sammenheng er at det sjelden vil være snakk om vitale nasjonale interesser som rikets sikkerhet eller overlevelse. Et tredje kjennetegn ved humanitær intervensjon er at *fravær av samtykke* vil innebære at mottakerstatens rett over eget territorium krenkes. En humanitær intervensjon er derfor en *ekstraordinær innblanding i en fremmed stats interne anliggender* (Kanter, 2000, s. 3 – 4).

På bakgrunn av disse tre aspektene vil denne studien basere seg på følgende definisjon av humanitær intervensjon: *Humanitær intervensjon innebærer bruk*

av militære virkemidler mot en fremmed stat uten dens samtykke, med det formål å beskytte sivile.

Fire konflikter, fem påvirkningsfaktorer

Store deler av den foreliggende forskningen på området preges fortsatt av de klassiske casene fra 1990-tallet. Da denne studien tar for seg spørsmålet om humanitær intervensjon i det 21. århundret, tar den utgangspunkt i fire konflikter som strekker seg fra 1999 frem til 2015. Av disse er det to tilfeller der intervensjon har funnet sted, nemlig i Kosovo og i Libya, og to tilfeller der intervensjon ikke har funnet sted, nemlig Darfur og Syria. Disse fire casene varierer både i tid og geografisk beliggenhet, men alle har båret preg av trusler og voldsutøvelse mot sivile.

De fire konfliktene – Kosovo, Darfur, Libya og Syria – analyseres ved hjelp av fem påvirkningsfaktorer som er mer eller mindre bestemmende for avgjørelsen om humanitær intervensjon. Disse variablene tar utgangspunkt i den danske forsvarsanalytikeren Peter Viggo Jakobsens artikkel fra 1996: «National interest, humanitarianism or CNN: What triggers UN peace enforcement after the Cold War?».

Jakobsens mål var å identifisere de viktigste årsakene til det han kalte «fredsskapende operasjoner» på 1990-tallet. Selv om han bruker denne betegnelsen, faller alle casene hans, bortsett fra Kuwait, inn under en bred definisjon av begrepet humanitær intervensjon. Han fant frem til fem ulike forklaringsmodeller som han så brukte til å analysere en rekke konflikter på 1990-tallet (Jakobsen, 1996). Denne studien vil bygge videre på Jakobsens variabler og modifisere dem i lys av 2000-tallets internasjonale kontekst.

I sin analyse av konfliktene i Kuwait, Nord-Irak, Somalia, Rwanda og Haiti på 1990-tallet benyttet Jakobsen seg av følgende faktorer: «klart humanitært eller rettslig grunnlag», «nasjonale interesser», «mulighet for suksess», «nasjonal opinion» og «CNN-effekten». Denne studien vil modifisere disse variablene i lys av den

nye internasjonale konteksten, og den vil også trekke inn betydningen av regionale organisasjoner som en egen variabel.

De fem variablene som brukes i denne studien kan kort beskrives som følger: 1) *Klar trussel mot sivile og debatt i Sikkerhetsrådet*, 2) *Stormaktenes nasjonale interesser*, 3) *Mulig militær suksess*, 4) *Medier og offentlig opinion*, og 5) *Betydningen av regionale organisasjoner*.

Variabelen *klar trussel mot sivile* vil operasjonaliseres nokså likt fra tilfelle til tilfelle. Analysen vil undersøke om det foreligger en klar og omfattende trussel mot sivilbefolkningen, og dernest se på i hvilken grad dette er avgjørende for om intervensjon finner sted eller ikke. *Debatt i Sikkerhetsrådet* vil analyseres som del av samme variabel. Hovedfokus ligger på medlemslandene USA, Storbritannia, Frankrike, Russland og Kina, deres holdninger til konfliktene og deres argumentasjon om eventuell respons fra verdenssamfunnet.

Variabelen *stormaktenes nasjonale interesser* (i denne sammenheng ensbetydende med sentrale medlemmer av FNs sikkerhetsråd) vil operasjonaliseres i lys av 2000-tallets kontekst, med hovedvekt på strategiske og økonomiske aspekter.

Under variabelen «mulighet for suksess» tok Jakobsen for seg både det politiske og det militære aspektet. I denne studien vil det politiske i stor grad dekkes av andre variabler. Suksess-variabelen vil dermed kun omhandle *det militære aspektet*. Spørsmålet blir med andre ord i hvilken grad forventet militær suksess (eller forventede militære utfordringer) har betydning for intervensjonsspørsmålet.

Jakobsens variabler «CNN-effekten» og «offentlig opinion» vil i denne studien utgjøre en felles variabel som kalles *medier og offentlig opinion*.

Betydningen av *regionale organisasjoner* vil tilføyes som en ny variabel, ettersom slike organisasjoner kan tenkes å ha større innvirkning på spørsmålet om humanitær intervensjon på 2000-tallet enn tidligere, med Den afrikanske union og Den arabiske liga som typiske eksempler.

Studiens caser strekker seg som nevnt fra 1999 til 2015, og utvalget er basert på forekomsten av alvorlige og systematiske angrep mot sivile. Innenfor denne tidsperioden finnes det mange konflikter som tilfredsstillende dette kriteriet,

der den internasjonale responsen har variert fra tilnærmet null respons til humanitær intervensjon. Når studien omfatter to tilfeller av intervensjon (Kosovo og Libya) og to tilfeller av ikke-intervensjon (Darfur og Syria), er utvalget variert med tanke på tid, geografisk beliggenhet og internasjonal respons. Med et slikt utvalg og rammeverk vil denne studien forhåpentlig kunne bidra til den vitenskapelige diskursen.

Variablene diskuteres mer detaljert i slutten av kapittel 2. Deretter anvendes de i analysen av humanitær intervensjon i de fire aktuelle konfliktene, som er viet hvert sitt kapittel.

Metode, utvalg og kildebruk

Denne teksten er en dybdestudie av spørsmålet om humanitær intervensjon. Konfliktene i Kosovo, Darfur, Libya og Syria utgjør studiens caser. Det brukes altså en kvalitativ metode med komparativ dybdeanalyse av et lite antall caser (Keohane, Verba og King, 1994, s. 4). Formålet er å belyse variasjonen i forekomsten av humanitære intervensjoner ved hjelp av systematisk analyse (George og Bennett, 2005, s. 151; Andersen, 1997).¹

Studien vil sammenlikne variasjonen i den internasjonale responsen på konflikter der trusler og angrep mot sivilbefolkningen har stått sentralt. Bruken av et slikt kvalitativt forskningsdesign muliggjør en dybdeanalyse i sammenlikningen av de fire konfliktene. Håpet er å kunne oppnå kunnskap om hvorfor humanitær intervensjon finner sted i enkelte konflikter, men ikke i andre.

I forsøket på å forklare denne variasjonen benyttes fem variabler som undersøkes i hver case. Derfor vil studiens forskningsdesign også ta utgangspunkt i Alexander Georges metode om strukturert, fokusert sammenlikning (George og Bennett, 2005, s. 67). Metoden er strukturert ved at analysen benytter et

¹ En mer utfyllende redegjørelse for metodebruken i denne studien finnes i Hjelmesæth (2015a).

sett med generelle spørsmål, her fem faktorer eller variabler, som reflekterer undersøkelsens målsetning. De samme spørsmålene undersøkes i hver case for å standardisere datainnsamlingen, noe som muliggjør en mest mulig systematisk sammenlikning av funnene i hver case (ibid.).

Alexander Georges metode ble utviklet for å kunne studere historiske hendelser på en måte som muliggjorde oppnåelse av generisk kunnskap om viktige utenrikspolitiske policyområder (ibid.). I denne studien vil det spesifikke forskningsmålet være å undersøke i hvilken grad fem spesifikke faktorer kan forklare variasjonen i den internasjonale responsen på systematiske overgrep mot sivilbefolkningen.

I en casestudie vil utvalget per definisjon være lite (Gerring, 2007, s. 21). Utvelgingen av case bør basere seg på representativitet og kausal innflytelse. Casene bør med andre ord kunne representere et større univers, samtidig som utvalget bør variere i forhold til studiens interesse (Gerring, 2007, s. 88). En slik utvalgsmetode muliggjør fordypning og sammenlikning. Valget av fire caser er også tatt på bakgrunn av antall variabler som skal undersøkes, samt et ønske om å kunne gå i dybden. Innenfor de gitte rammene anses fire konflikter som maksimalt for å kunne gjennomføre en god komparativ casestudie. Samtidig er antallet tilstrekkelig til å kunne identifisere sammenhenger og tydeliggjøre forskjeller.

En kritikk som ofte blir rettet mot utvalg ved casestudier er påstanden om at det foreligger stor risiko for utvalgsbias (George og Bennett, 2005, s. 22). Når det kommer til den kvalitative forskningen, og spesielt til casestudier, vil forskere noen ganger velge ut caser med et spesifikt utfall på den avhengige variabelen. En slik utvalgsmetode kan bidra til å lettere kunne identifisere hvilke variabler som er nødvendige for selve utfallet (George og Bennett, 2005, s. 23).

I denne studien er Kosovo og Libya valgt ut på bakgrunn av et spesifikt utfall, nemlig at disse konfliktene har resultert i humanitær intervensjon i det 21. århundret.² I tillegg har studiens definisjon av humanitær intervensjon,

² Selv om intervensjonen i Kosovo fant sted i juni 1999, rettfærdiggjøres valget ved at den kun ligger et halvt unna årtusenskiftet. De ulike KFOR-styrkene har dessuten vært operative langt inn i 2000-tallet.

som majoriteten av den foreliggende litteraturen baserer seg på, og hvor fravær av samtykke fra mottakerstaten står sentralt, medført at universet av intervensjonscaser er forholdsvis lite.

De to andre casene i studien er valgt ut på bakgrunn av hvilke konflikter som er mest interessante både teoretisk og analytisk, men også med tanke på variasjon i forhold til studiens problemstilling. En sentral forutsetning for utvelgelse av alle casene har vært den humanitære situasjonen i den enkelte konflikt. Det må ha foreligget omfattende og alvorlige angrep mot sivile eller klare trusler om slike angrep.

Vi har målt de to intervensjonscasene opp mot to konflikter der trusselen mot sivile på mange måter har vært like alvorlig, men der en humanitær intervensjon ifølge denne studiens definisjon ikke har funnet sted. Disse to konfliktene er krigene i Darfur og Syria.

Den langvarige krigen i Darfur i Sudan utgjør en av 2000-tallets mest omfattende humanitære kriser og har utløst et globalt engasjement. Konflikten representerer også et historisk utenrikspolitisk skille: Både den amerikanske kongressen og den amerikanske presidenten uttalte for første gang at et folkemord fant sted i en pågående konflikt.

Syria er i stor grad valgt på bakgrunn av aktualitet. Syria-konflikten er også spesielt interessant som følge av intervensjonen i Libya i 2011, en hendelse som kan tenkes å ha hatt betydning for den internasjonale responsen på konflikten i Syria. I tillegg ligger Syria i Midtøsten, som er en ustabil og historisk sentral region.

Studien benytter seg av ulike kilder. En del av disse er primærkilder, slik som offentlige dokumenter, herunder rapporter og resolusjoner fra FN og andre internasjonale institusjoner. Disse har særlig blitt brukt i undersøkelsen av hvilke holdninger Sikkerhetsrådets faste medlemmer hadde til konfliktene. I kildegrunnlaget inngår også taler og offentlige uttalelser fra for eksempel statsledere og regionale organisasjoner. Videre har studien også basert seg på artikler fra ledende internasjonale aviser, slik som *The New York Times* og *The Guardian*.

Kapittel 2

Humanitær intervensjon

Spørsmålet om humanitær intervensjon reflekterer et av vår tids store dilemmaer, nemlig hvordan det internasjonale samfunnet skal beskytte sivile som blir utsatt for vold fra egne myndigheter eller andre aktører. Debatter om hva som bør gjøres når en statlig myndighet begår overgrep mot egen befolkning, har i ulik grad preget verdensbildet siden 1945, da FNs charter og internasjonale konvensjoner la klare føringer for hvordan styresmakter skal behandle sin befolkning. Dette kom særlig til uttrykk i *Verdenserklæringen om menneskerettighetene*, som ble vedtatt av FNs generalforsamling i 1948.

Verdenserklæringen av 1948 fastslår alle individers grunnleggende, universelle rettigheter, uavhengig av statlig suverenitet og lovverk (Seybolt, 2008, s. 9). Problemet med menneskerettighetsprinsippene er at det ikke eksisterer noen universell myndighet som kan sørge for at disse rettighetene blir opprettholdt i global skala. Verken FN eller enkeltstater har internasjonal rett til å håndheve menneskerettigheter i andre stater, og internasjonal maktbruk er ifølge FNs charter kun tillatt i selvforsvar mot ekstern aggresjon (Seybolt, 2008, s. 6). I praksis ligger det primære ansvaret hos den enkelte stat (ibid.).

Prinsippene om statlig suverenitet og ikke-innblanding, samt de universelle menneskerettighetene, står nedskrevet i det internasjonale lovverket. Artikkel 2 (1) i FNs charter stadfester suverenitetsprinsippet, som sikrer alle staters nasjonale selvstendighet og likhet for internasjonal lov. Retten til ikke-innblanding er stadfestet i artikkel 2 (7), som forbyr eksterne aktører å intervenere i forhold som ligger innenfor et medlemslands nasjonale jurisdiksjon (Thakur, 2008, s. 389). Disse rettighetene kan overstyres i de

tilfeller hvor FNs sikkerhetsråd mener at det foreligger en klar trussel mot internasjonal fred og sikkerhet, slik som ved en konflikt. Da aktiveres kapittel syv i FNs charter, som tillater bruk av «alle nødvendige midler» for å eliminere eller svekke trusselen (Thakur, 2008, s. 390).

Suverenitet versus beskyttelse

Under den kalde krigen var det bred aksept for at bruk av makt for å beskytte sivile i en fremmed stat utgjorde et klart brudd på internasjonal lov og prinsippene om suverenitet og ikke-innblanding. Til tross for dette åpner FNs charter for maktbruk i gitte situasjoner. I tråd med kapittel syv kan Sikkerhetsrådet autorisere bruk av «alle nødvendige midler» dersom det foreligger en trussel mot internasjonal fred og sikkerhet. Når Sikkerhetsrådet klassifiserer en situasjon der sivile er utsatt for omfattende angrep som en slik trussel, vil dette åpne for en legal humanitær intervensjon.

Til tross for denne adgangen til maktbruk hersker det fortsatt bred uenighet om det legale i Sikkerhetsrådets rett til å autorisere intervensjoner på humanitært grunnlag, også blant Sikkerhetsrådets egne medlemmer, da dette i teorien som oftest vil bryte med prinsippene om suverenitet og ikke-innblanding (Wheeler, 2000, s. 1). Det eksisterer med andre ord et gap mellom staters normative forpliktelser og tilgjengelige håndhevingsmekanismer. Uten en overnasjonal myndighet som kan håndheve de universelle menneskerettighetene er nasjonale befolkninger i stor grad prisgitt sine egne styresmakters evne og vilje til beskyttelse. I de tilfeller hvor dette ikke skjer, og hvor overgrep og vold mot sivile finner sted på en omfattende skala, vil mange anse humanitær intervensjon som den eneste muligheten til å beskytte.

Dette skjæringspunktet representerer kjernen i debatten rundt spørsmålet om humanitær intervensjon. Det utgjør da også et vedvarende dilemma for beslutningstakere i møte med alvorlige og omfattende angrep mot sivile: Effektiv handling, herunder intervensjon, vil ofte medføre sterk kritikk om brudd på de internasjonale rettsprinsippene om suverenitet, mens

passivitet vil kunne resultere i beskyldninger om brudd på moralske, etiske og folkerettslige prinsipper (ibid.).

Hovedmotivet bak en humanitær intervensjon er å beskytte sivile i ekstreme situasjoner hvor den enkelte stat ikke vil eller ikke kan beskytte sin egen befolkning. I mange tilfeller vil styresmaktene selv stå bak voldsutøvelsen. En humanitær intervensjon er ikke ment å skulle skape fred eller endre et politisk system, men forme et miljø for fredsbygging ved å sørge for at de involverte partene får et pusterom (ibid.).

Mot slutten av det 20. århundret sank forekomsten av tradisjonelle mellomstatlige kriger, samtidig som antallet interne stridigheter og borgerkriger steg. En viktig årsak til dette var at den kalde krigen og at stormaktspolitikken ikke lenger la lokk på interne konflikter. I dag utgjør interne stridigheter den vanligste formen for konflikt, og et sentralt aspekt ved disse såkalte nye krigene er at sivile ofte er et mål i seg selv. Undersøkelser antyder at rundt 90 prosent av ofrene i disse konfliktene har vært sivile. Antallet sivile som har mistet livet som følge av voldsutøvelse fra egen regjering er også høyere enn sivile ofre i tradisjonelle mellomstatlige konflikter (Bellamy, 2010, s. 360).

Konsekvensen av denne utviklingen var at bruken av militærmakt for å beskytte sivile økte etter den kalde krigen (Weiss, 2012, s. 1). Fokuset på internasjonale menneskerettigheter ble stadig mer fremtredende, og dette utfordret de internasjonale prinsippene om suverenitet og ikke-innblanding. Diskusjonens kjerne sto mellom tilhengere av absolutt respekt for statlig suverenitet og ikke-innblanding, og de som mente at disse prinsippene måtte vike ved tilfeller av ekstreme menneskerettighetsbrudd. Aksepten for at stater og regjeringer i større grad måtte stå til ansvar for egen befolknings sikkerhet økte markant utover på 1990-tallet. Dette ga seg utslag i at FNs sikkerhetsråd irettesatte, sanksjonerte og aksjonerte mot stater på bakgrunn av alvorlige menneskerettighetsbrudd, slik som i Irak, Somalia og Øst-Timor (Glanville, 2012, s. 3).

Debatten rundt spørsmålet om menneskerettigheter og humanitære hensyn som legitim årsak til maktbruk hardnet til da NATO intervenerte i Kosovo i juni 1999 uten eksplisitt mandat fra Sikkerhetsrådet. Daværende generalsekretær i FN, Kofi Annan, tok til orde for å etablere konsensus rundt internasjonal maktbruk i ekstreme tilfeller, samt en omformulering av

suverenitetsprinsippet. På bakgrunn av dette tok Canada i 2001 initiativ til opprettelse av *Den internasjonale kommisjon vedrørende intervensjon og statssuverenitet* (ICISS), der hensikten var å få de motstridende begrepene til å forenes i et nytt konsept. Dette resulterte i begrepet *Responsibility to Protect* (R2P), som tydeliggjorde alle staters ansvar for å beskytte egen befolkning.

Tanken bak ideen om ansvar for å beskytte var at dette skulle vende fokus vekk fra ideen om rett til intervensjon i humanitære konflikter og heller fokusere på staters ansvar for å beskytte egen sivilbefolkning fra folkemord, forbrytelser mot menneskeheten, krigsforbrytelser og etnisk rensning (Seybolt, 2008, s. 13). R2P innebar at dersom en stat ikke ønsket eller ikke maktet å opprettholde dette ansvaret, falt oppgaven på det internasjonale samfunnet som helhet. Bruk av militærmakt var ikke ønskelig, men skulle anses som en siste løsning dersom andre virkemidler ikke var tilstrekkelige til å forbedre den aktuelle situasjonen.

Ulegitimert maktbruk eller plikt til å gripe inn?

Mange anser intervensjon som nødvendig og legitimt i ekstreme tilfeller. Andre mener at eksternt innblanding i interne konflikter som regel vil forverre situasjonen. De tradisjonelle prinsippene om suverenitet og ikke-innblanding står fortsatt sterkt hos en rekke sentrale aktører. Kina og Russland, for eksempel, ønsker ikke at suverenitetsprinsippet skal svekkes til fordel for humanitære aspekter, og de har ofte fremstilt krav om samtykke fra mottakerstaten når humanitær intervensjon har vært på agendaen i Sikkerhetsrådet.

Også mange regionale organisasjoner har vært skeptiske, og svakere stater har fryktet at humanitære intervensjoner vil brukes som skalkeskjul for maktmisbruk og overtredelser fra sterkere stater. Den USA-ledede militæroperasjon i Irak i 2003 blir ofte trukket frem som eksempel: USA og Storbritannia forsøkte å legitimere Operasjon Iraqi Freedom som humanitær intervensjon, selv etter at det ble klart at det ikke fantes masseødeleggelsesvåpen i landet (Bellamy, 2010, s. 366).

Tidligere president i Algerie, Abdelaziz Bouteflika³, delte disse motforestillingene da han i etterkant av intervensjonen i Kosovo uttalte at suverenitetsprinsippet utgjorde svake staters siste forsvar mot eksterne aktører, og at samtykke fra mottakerstaten derfor måtte være en klar forutsetning for enhver form for innblanding (Glanville, 2012, s. 3). Den nest største grupperingen av stater, Bevegelsen av alliansefrie nasjoner (NAM), har lagt seg på samme linje og avvist enhver form for humanitær intervensjon (Thakur, 2013, s. 64).

Motstandere har også argumentert for at internasjonal fred og sikkerhet best bevares ved at den internasjonale maktbruken holdes til et minimum. De eneste unntakene vil være situasjoner som påkaller selvforsvar (artikkel 51), og hendelser der Sikkerhetsrådet autoriserer maktbruk i tråd med kapittel syv i FNs charter (Bellamy, 2010, s. 365 – 367).

Den grunnleggende tanken hos tilhengere av humanitær intervensjon har vært at det eksisterer en internasjonal plikt til å gripe inn når det begås alvorlige og omfattende angrep mot sivile. Dette tankesettet stammer fra den sudanske diplomaten og FN-ambassadøren Francis Dengs ide om betinget suverenitet, som R2P i stor grad gjenspeiler. Dette innebærer at statlig suverenitet er betinget av at befolkningens sikkerhet og trygghet opprettholdes, og dersom en stat ikke opprettholder dette ansvaret, opphører dens rett til suverenitet og ikke-innblanding (Bellamy, 2010, s. 363).

Et annet sentralt argument for humanitær intervensjon tar utgangspunkt i at dagens globale samfunn er preget av gjensidig avhengighet og korte avstander. Intern uro og konflikt kan få ringvirkninger, spre seg til andre stater og dermed true regional fred og sikkerhet. Storbritannias statsminister Tony Blair sto sentralt i denne debatten på 1990-tallet. Han var en av pådriverne for intervensjonen i Kosovo i 1999 og lanserte i den forbindelse sin «nye doktrine for det internasjonale samfunnet». Blair påpekte hvordan økende globalisering medførte store mellomstatlige endringer, og at den tradisjonelle forståelsen av suverenitet derfor måtte tilpasses et nytt verdensbilde. Han mente at det ville være i alles interesse å utøve internasjonalt ansvar ved humanitære kriser og konflikter, spesielt på bakgrunn av risikoen for spredning av konflikt og menneskerettighetsbrudd til andre stater. I tilfeller

³ Bouteflika var leder for The Organization of African Unity, forløperen for Den afrikanske union.

av folkemord, masse mord eller etnisk rensning ville det i hans øyne være legitimt å intervensjon i en fremmed stat, uavhengig av suverenitet (ibid.).

Tilhengere av humanitær intervensjon mener å ha sett en utvikling i retning av internasjonal aksept for slik intervensjon i ekstreme tilfeller. Intervensjonen i Irak i januar 1991 (Operasjon Desert Storm) trekkes ofte frem som eksempel. Frankrike, USA og Storbritannia forsøkte å legitimere intervensjonen ved å henvise til internasjonalt lovverk og «retten» til å intervensjonere.

Til tross for manglende intervensjon under folkemordet i Rwanda i 1994 ble retten til å intervensjonere også trukket frem av enkelte. Under diskusjonene i Sikkerhetsrådet var det ingen som henviste til suverenitetsprinsippet, og noen analytikere mener derfor i ettertid at en intervensjon ville blitt ansett som legitim. Dette kan selvsagt diskuteres, og de fleste mener at fraværet av robust handling i Rwanda skyldtes medlemslandenes aversjon mot å risikere egne soldaters liv for å bistå afrikanske sivile (Bellamy, 2010, s. 364).

Alexander Bellamy mener at verdenssamfunnet har vært i overkant optimistisk når man har snakket om internasjonal aksept rundt bruken av militære virkemidler for å beskytte sivile. Ifølge Bellamy er spriket mellom subjektive oppfatninger og objektiv virkelighet stort (ibid.). Det faktum at FN i økende grad var en pådriver for humanitær intervensjon fra 1990-tallet og utover, er ikke ensbetydende med at det har skjedd en utvikling mot en slik aksept, ifølge Bellamys argumentasjon: Konfliktene i Rwanda, Kongo og Darfur er bare noen eksempler på konflikter der FN ikke har strukket til.

Jakobsens funn

Som vi har sett, forsøkte forsvarsanalytikeren Peter Viggo Jakobsen (1996) å finne svar på hvorfor stater og allianser intervensjonere på humanitært grunnlag. I sin søken etter å identifisere et mønster analyserte han en rekke faktorer i konfliktene i Kuwait, Nord-Irak, Somalia, Rwanda og Haiti i dette tiåret. De viktigste variablene var *klart humanitært eller (folke)rettslig grunnlag*,

nasjonale (stormakts)interesser, mulighet for suksess, nasjonal opinion og den såkalte CNN-effekten (Jakobsen, 1996).

Jakobsen identifiserte faktoren «*klart humanitært (eller folkerettslig) grunnlag*» i alle sine caser. Han konkluderte med at et slikt grunnlag var nødvendig både med henblikk på effektivt samarbeid i Sikkerhetsrådet og internasjonal legitimitet, og for at en intervensjon skulle kunne finne sted.

Faktoren «*nasjonale interesser*» ble identifisert som drivkraft i forbindelse med Kuwait, men var av mindre betydning i de andre konfliktene. Jakobsen konkluderte derfor med at realistbaserte forklaringer med nasjonale interesser i sentrum ikke kunne forklare forekomsten av humanitære intervensjoner etter den kalde krigen. Det kan derimot tenkes at dette funnet kan sees som en konsekvens av endringer i de vestlige stormaktenes nasjonale interesser. Samtidig mente Jakobsen å se en utvikling hvor det oppsto et skille mellom fredsskapende operasjoner som først og fremst var drevet frem av tradisjonelle nasjonale interesser, og operasjoner som primært ble drevet frem av humanitære impulser (Jakobsen, 1996, s. 211 – 212).

Faktoren «*mulighet for suksess*» ble identifisert og skåret høyt i alle casene utenom Rwanda. Dette impliserer at intervensjon er usannsynlig i de tilfeller hvor mulighetene for suksess blir ansett som lave. Jakobsen argumenterte for dette ved å vise til hvordan frykten for å feile sto sentralt da Vesten ikke brukte tilstrekkelig makt i Bosnia før i august 1995.

Støtte fra «*nasjonal opinion*» ble identifisert i alle casene bortsett fra Haiti. Faktoren ble ansett som en viktig, men ikke nødvendig forutsetning for intervensjon (ibid.).

I forbindelse med «*CNN-effekten*» trakk Jakobsen et skille mellom operasjoner drevet av nasjonale interesser og operasjoner drevet av en humanitær tankegang. Ifølge hans undersøkelse var CNN-effekten irrelevant for intervensjoner som primært var drevet av nasjonale interesser, fordi myndighetene i slike tilfeller i utgangspunktet vil ønske å intervenere. Forholdet mellom mediene og myndighetene vil da snus på hodet: Myndighetene vil diktere og bruke mediene aktivt for å generere legitimitet og støtte til intervensjonen i befolkningen (ibid.).

Dersom nasjonale interesser ikke var involvert, fant Jakobsen et annet bilde. Her var CNN-effekten en sentral faktor. Han mente at ingen av casene ville vært oppe til diskusjon på internasjonalt nivå dersom de ikke hadde hatt bred dekning i mediene. Mediene var sentrale gjennom å sette spørsmålet om intervensjon på staters agendaer, men den endelige avgjørelsen ble i slike tilfeller tatt på bakgrunn av muligheten for militær suksess – med andre ord den militærfaglige vurderingen av hvorvidt en intervensjon ville lykkes eller ikke.

Effekten av de resterende faktorene var avhengig av stormaktenes nasjonale interesser. Dersom nasjonale interesser var involvert, ville de intervensjoner statene aktivt søke å mobilisere støtte på nasjonalt og internasjonalt nivå. I slike tilfeller ville også styresmaktens risikoaversjon og frykt for tap av liv være mindre fremtredende, ettersom mange land ville akseptere høyere risiko når nasjonale interesser var involvert. Her ville effekten av medier og mulighet for suksess være mindre, fordi styresmaktene i utgangspunktet hadde et ønske om intervensjon (Jakobsen, 1996, s. 212–213).

Da humanitære intervensjoner sjelden eller aldri springer ut av «rene» humanitære motiver, men heller en blanding av moralske aspekter og nasjonale interesser, kan det være vanskelig å forholde seg til det skillet Jakobsen trekker opp. I vurderingen av hvorvidt man skal gå til humanitær intervensjon vil det ofte foreligge en blanding av motiver. Et viktig poeng er likevel at primære nasjonale interesser sjelden vil være direkte truet i forbindelse med humanitære intervensjoner. Når Jakobsen konkluderte med at humanitære intervensjoner ville forekomme sjelden som følge av lav politisk vilje hos vestlige aktører, hadde han delvis rett. Dersom vi ser på konfliktene som har funnet sted i etterkant av hans funn, har det kun forekommet to humanitære intervensjoner i ordets rette forstand: Kosovo i 1999 og Libya i 2011.

Det nye århundrets utvikling har imidlertid brakt med seg en rekke nye aspekter, utfordringer og trusler. Økende globalisering har knyttet verden tettere sammen, samtidig som internasjonal terrorisme utgjør en av de største truslene mot vestlige land. Ustabile og utsatte stater, såkalte «failed states», har blitt mer sentrale i staters sikkerhetspolitikk, blant annet som følge av økt flyktningproblematikk, og ved at terrorgrupper ofte opererer i slike stater. 2000-tallets internasjonale sikkerhetspolitikk har også vært

preget av langvarige militære operasjoner, slik som i Irak og Afghanistan. Samtidig har regionale organisasjoner, slik som Den arabiske liga og Den afrikanske union, til en viss grad åpnet for ekstern innblanding i deres respektive regioner.

De fem variablene

1. Trussel mot sivile – debatt i Sikkerhetsrådet

Jakobsen identifiserte faktoren «*et klart humanitært grunnlag*» i alle sine caser og konkluderte med at den var en forutsetning for intervensjon og effektivt samarbeid i Sikkerhetsrådet. I foreliggende studie vil denne variabelen modifiseres til en klar *trussel mot sivile* og undersøke forekomsten og betydningen av denne trusselen i studiens caser. I tillegg vil analysen trekke inn debatten foran Sikkerhetsrådets avstemninger.

Når det kommer til Sikkerhetsrådets medlemmer, vil studien først og fremst se på hvordan USA, Kina og Russland har oppfattet den konkrete konflikten, og hvordan de har argumentert for sine ståsteder. Også Storbritannia og Frankrike vil trekkes inn, da disse har vært spesielt delaktige i forbindelse med Kosovo og Libya. Også vetoretten i Sikkerhetsrådet, som forventes å være sentral for spørsmålet om humanitær intervensjon, vil bli gjenstand for undersøkelse (Hehir, 2013, s. 138).

2. Stormaktenes nasjonale interesser

Begrepet *nasjonale interesser* kan defineres som summen av en stats materielle og sikkerhetsmessige interesser (Krieg, 2013, s. 37). Nasjonale interesser er grunnleggende i enhver stats sikkerhets- og utenrikspolitikk, og de er derfor en selvskreven faktor i spørsmålet om humanitær intervensjon (Seybolt, 2008, s. 4). På bakgrunn av antakelsen om at stater alltid vil handle i tråd med

egne interesser, blir strategiske, økonomiske eller idealistiske interesser av den realistiske skole ansett som nødvendige forutsetninger for intervensjon (Jakobsen, 1996, s. 206). Ifølge realismen vil humanitære intervensjoner kun finne sted når det gagnar den intervensjonerende statens interesser, og maktbruk bør kun utøves for å forsvare eller styrke disse (Wheeler, 2000, s. 30). I praksis vil de nasjonale interessene i denne studien tilhøre sentrale internasjonale aktører eller stormakter, nærmere bestemt de faste medlemslandene i FNs sikkerhetsråd.

Tradisjonelt sett har territoriell integritet og sikkerhet utgjort den overordnede nasjonale interessen, ikke minst under den kalde krigen da partene anså hverandre som eksistensielle trusler. I dag har denne trusselen i stor grad falt bort, noe som har gjort det vanskeligere for stormaktene å definere sin overordnede nasjonale interesse (Rice, 2000, s. 45). Samtidig har globalisering og økende gjensidig avhengighet gjort at selv store nasjoner som USA ikke kan isolere seg fra konflikter som ikke berører dem direkte. Stormaktene har derfor en klar interesse av at internasjonal stabilitet og sikkerhet opprettholdes (Nye jr., 1999, s. 27).

Analysen av denne variabelen vil fokusere på økonomiske og strategiske interesser, og videre i hvilken grad forekomsten eller fraværet av slike interesser påvirker sentrale aktørers vilje til intervensjon. Økonomiske interesser kan innebære forekomsten av naturressurser i mottakerlandet eller handelsavtaler mellom mottakerlandet og sentrale aktører som USA, Russland eller Kina. Strategiske interesser vil omhandle makt, sikkerhet og geografisk beliggenhet (Krieg, 2013, s. 66). Eksempler på faktorer som kan spille inn er flyktningproblematikk, geografisk nærhet, risiko for at konflikten sprer seg til naboland, internasjonalt renommé eller allianseforpliktelser. Hovedfokus vil være på landene som initierer handling med tanke på intervensjon, først og fremst USA, Storbritannia og Frankrike. Kinesiske og russiske interesser vil også undersøkes, spesielt i tilfellene av ikke-intervensjon.

3. Forventet militær suksess eller militære utfordringer

Det er en utbredt oppfatning at gode muligheter for militær suksess utgjør en sentral forutsetning for at stater velger å intervenere. Suksess vil innebære at målet oppnås med lave kostnader og liten risiko på relativt kort tid. I forbindelse med humanitære intervensjoner vil hovedaspektet være å minimere risikoen for egne styrker, ettersom toleransen for tap av egne styrker vil være lav når sentrale nasjonale interesser ikke er involvert. Bruk av luftvåpen mot antatt svakere motstand har derfor tradisjonelt sett vært en foretrukket strategi (Jakobsen, 1996, s. 207; Krieg, 2013, s. 45).

Ut over disse avveiningene vil militære utfordringer omfatte terreng, demografi og militær kapasitet (hos begge parter), herunder i hvilken grad effektiv identifisering og angrep på fiendtlige mål er mulig. Studien vil undersøke i hvilken grad slike vurderinger har spilt inn og hvor sentral denne faktoren er for hvorvidt humanitær intervensjon initieres.

Variabelen vil ta høyde for erfaringer fra humanitære operasjoner på 1990-tallet, og krigene i Irak og Afghanistan på 2000-tallet vil også trekkes inn i analysen.

4. Medier og offentlig opinion

Siden 1990-tallet har nasjonale medier hatt stadig større innvirkning på staters utenrikspolitikk. Myndighetene har i økende grad måttet ta hensyn til mediene når de foretar politiske valg. En bred og kritisk mediedekning av humanitære kriser kan skape engasjement i befolkningen, noe som igjen kan påvirke policyutformingen (Krieg, 2013, s. 64–65). Dette fenomenet ble tidlig betegnet som «CNN-effekten». Begrepet stammer fra det første globale nyhetsnettverket, som gjennom sin dekning av Golfkrigen i 1990–1991 ble anerkjent som en viktig internasjonal aktør (Gilboa, 2005, s. 27–28).

En rekke sentrale politikere har bekreftet mediens effekt på utformingen av nasjoners utenriks- og sikkerhetspolitikk. James Baker III, tidligere amerikansk utenriksminister, uttalte i 1995 at mediedekningen av konflikten i Somalia,

Bosnia og Rwanda bidro til å legge sterkt press på den amerikanske regjeringen. En rekke offentlige britiske tjenestemenn har gjort samme observasjon, og tidligere generalsekretær i FN, Boutros Boutros-Ghali, beskrev i sin tid CNN som «det sjette faste medlem av Sikkerhetsrådet». Colin Powell har presentert et noe mer komplekst bilde ved å påpeke at mediene har begrenset påvirkningskraft når det kommer til utenrikspolitiske beslutninger, men de bidrar til å skape et miljø for policyutforming (Gilboa, 2005, s. 28).

Det forventes at mediene vil ha størst påvirkningskraft i de tilfeller hvor myndighetene er usikre på hvordan de skal respondere. Medienes innflytelse på politiske valg vil ha størst potensial i tilfeller der policyen er uklar, spesielt når mediedekningen vektlegger en spesifikk respons eller handlingsvei (Robinson, 1999, s. 308).

Denne studien vil undersøke mediernes effekt ved å se på mediedekningen i forkant av intervensjonene i Kosovo og Libya, samt i forbindelse med konfliktene i Darfur og Syria. Hvordan har mediene fremstilt konfliktene, og i hvilken grad kan dette sies å ha påvirket myndighetene? Er mediene en avgjørende faktor for spørsmålet om intervensjon, eller er de i større grad en faktor som setter agenda i tråd med Powells oppfatning?

Det er en utbredt oppfatning at stater sjelden vil delta i humanitære intervensjoner uten støtte i egen befolkning. Etter den kalde krigen ble det vanskeligere å oppnå oppslutning til slike intervensjoner, blant annet fordi slike konflikter sjelden utgjorde en direkte trussel mot vestlige land (Jakobsen, 1996, s. 206). I tillegg har sikkerhetspolitikken utviklet seg fra å være et lukket forum forbeholdt elite og politikere, til å bli gjenstand for diskusjon og påvirkning fra den offentlige opinionen. Denne åpenheten, kombinert med at humanitære intervensjoner i stor grad er frivillige kriger, har medført at legitimering av maktbruk blir stadig viktigere (Matlary, 2006, s. 70 – 72).

5. Betydningen av regionale organisasjoner

Det internasjonale samfunnet har i det 21. århundret gjennomgått en utvikling der enkelte organisasjoner har gått fra å tviholde på prinsippene

om suverenitet og ikke-innblanding til å åpne for ekstern innblanding i humanitære situasjoner. Analysen vil se på i hvilken grad regionale organisasjoner kan fungere som katalysatorer for handling, og i hvilken grad de har innvirkning på sentrale staters holdning til konflikt og respons.

En regional organisasjon kan defineres som en organisert regional gruppering av stater som påtar seg ansvar for fred og sikkerhet i egen region (Tavares, 2010). Forholdet mellom Sikkerhetsrådet og regionale organisasjoner står sentralt i det Bellamy og Williams (2011) omtaler som en ny beskyttelsespolitikk – «the new politics of protection». De påpeker hvor viktige regionale organisasjoner som Den afrikanske union og Den arabiske liga har blitt i forbindelse med fredsbevaring, men også deres rolle som såkalte portvoktere («gatekeepers») ved spørsmålet om humanitær intervensjon. Begrepet portvoktere sikter til regionale organisasjoners innvirkning på hvilke saker som diskuteres i Sikkerhetsrådet, diskusjonens vinkling, samt handlingsalternativer. Tanken er at regionale organisasjoner i økende grad kan påvirke og legge press på FN.

Regionale organisasjoner har blitt en viktig kilde til legitimering av internasjonal maktbruk (Bellamy og Williams, 2011, s. 826). Tidligere forskning viser at den internasjonale responsen på humanitære kriser vil være mest effektiv når det foreligger et godt samarbeid mellom FN og relevante regionale organisasjoner. Samtidig kan det oppstå problemer når slike organisasjoner ikke ønsker ekstern innblanding i en konflikt. I slike tilfeller vil regionale organisasjoner bidra til å blokkere effektiv handling (Bellamy og Williams, 2011, s. 848). Kina har for eksempel ofte henvist til regionale organisasjoner i sin argumentasjon i Sikkerhetsrådet. Betydningen av regionale organisasjoner gjenspeiler seg også i den kinesiske rapporten *Position paper on UN reforms* fra 2005, som blant annet vektlegger respekt for regionale organisasjoners holdninger til en konflikt (Glanville, 2012, s. 6).

Denne studiens caser hører inn under regionene Afrika og Midtøsten, og fokus vil derfor ligge på regionale organisasjoner som Den afrikanske union og Den arabiske liga. Studien vil undersøke deres holdninger til analysens konflikter. Videre vil den se på i hvilken grad land som USA, Russland og Kina har latt seg påvirke og henvist til deres holdninger i sin argumentasjon.

Kapittel 3

Kosovo

Kosovo var en provins i Serbia, en konstitusjonell republikk i Jugoslavia som siden Jugoslavias grunnlov fra 1946 hadde hatt en viss grad av indre selvstyre. Verken serbere eller kosovoalbanere var imidlertid særlig begeistret for denne ordningen. Serberne mente at kosovoalbanerne hadde for stor grad av selvbestemmelse, mens kosovoalbanerne selv hadde et ønske om en egen republikk. Det forelå med andre ord store spenninger og uro mellom de ulike folkegruppene i Kosovo. Sjefen for det serbiske kommunistpartiet, serbisk-jugoslaviske Slobodan Milošević, brukte Kosovo aktivt i sin nasjonalistiske politikk på vei til makten. Han fremstilte provinsen som et område av stor historisk betydning for det serbiske folk, blant annet på bakgrunn av et avgjørende slag som fant sted i 1389. Milošević spilte på nasjonalistiske strenger om at Serbia igjen var truet, og at det serbiske folk måtte stå sammen.

Da Milošević ble Serbias president i 1989, fikk Kosovo-provinsen for alvor kjenne utslagene av denne nasjonalismen. I løpet av ett år ble Kosovos autonomi kraftig innskrenket, blant annet på bakgrunn av anklager om kosovoalbanske angrep mot den serbiske minoriteten. Kosovo mistet sin vetorett i det serbiske parlamentet, og serbiske myndigheter overtok styringen av Kosovos samfunnssektorer. Kosovoalbanerne svarte ved å utvikle et parallelt og uformelt system ved hjelp av intern skattlegging og lokal finansiell støtte. Dette arbeidet ble ledet av Ibrahim Rugova, partileder for Kosovos demokratiske liga (LDK), som var blitt stemt frem i uoffisielle valg og som la seg på en ikke-voldelig linje overfor serbiske styresmakter. Provinsen unngikk i stor grad uroen som utspant seg på Balkan i kjølvannet av kommunismens fall mellom 1990 og 1995 (Eide, 2000, s. 34 – 35).

Den blodige krigen i Bosnia, som hadde pågått med stadig større tap siden 1992, ble på papiret avsluttet med fremforhandlingen av fredsavtalen i Dayton i november – desember 1995. Brudd på menneskerettigheter og ønsket om uavhengighet i Kosovo var imidlertid ikke tema under forhandlingene, noe som førte til stor forargelse hos mange kosovoalbanere. Denne misnøyen åpnet for at den væpnede gruppen Kosovos frigjøringshær (UÇK), som hadde blitt holdt i sjakk av Rugova frem til Dayton, kunne ta i bruk hardere midler i kampen for selvstyre og uavhengighet fra Serbia. UÇKs strategi var å fremprovosere serbiske angrep for å generere støtte blant lokalbefolkningen, og kanskje viktigere, i håp om at det internasjonale samfunnet ville fordømme Serbia og president Milošević. UÇKs mål var at konflikten skulle medføre at eksterne stater ville intervenere og kjempe på kosovoalbansk side mot serberne (Hehir, 2010, s. 203 – 204).

I 1998 hadde kampene i Kosovo resultert i ca. 500 drepte, mens rundt 400 000 personer hadde flyktet eller mistet sine hjem. Dette var et lavt tall sammenliknet med andre tilsvarende konflikter, men mange argumenterte for at Serbia ville eskalere angrepene mot UÇK og sivile kosovoalbanere dersom internasjonale aktører unnlot å ta affære. Mange trakk også paralleller til krigen i Bosnia (Hehir, 2010, s. 204). Situasjonen var også ytterligere komplisert ettersom Milošević fra 1997 var president for Den føderale republikken Jugoslavia (FRJ), som besto av republikkene Serbia og Montenegro.

Den 31. mars 1998 vedtok FNs sikkerhetsråd Resolusjon 1160, som krevde en slutt på volden fra begge parter og påla FRJ å trekke ut sine styrker fra området. Sikkerhetsrådet tok i bruk kapittel syv i FNs charter og karakteriserte konflikten som en trussel mot internasjonal fred og sikkerhet, samtidig som Jugoslavias territoriale integritet og suverenitet ble understreket (Wheeler, 2000, s. 259). Men resolusjonen hadde liten effekt, og konflikten vedvarte. I juni oppnådde UÇK en viss suksess på slagmarken, og serberne svarte med voldsomme motangrep mot albanske landsbyer i et forsøk på å utslette motstanderen (Wheeler, 2000, s. 260).

På bakgrunn av stadig flere sivile dødsfall som følge av konflikten tok Sikkerhetsrådet igjen affære, og Resolusjon 1199 ble vedtatt den 23. september 1998. Resolusjonen gjentok kravene fra mars og fremsatte krav til begge parter om opphør av kamphandlingene, samtidig som man henstilte å unngå en humanitær katastrofe. Resolusjonen fremstilte ingen trussel om bruk av

makt dersom kravene ikke ble innfridd, til tross for bruk av kapittel syv i charteret. Jugoslavias suverenitet og territorielle integritet ble nok en gang understreket (Wheeler, 2000, s. 260). Samtidig hadde president Milošević lovet USAs fredsutsending, Richard Holbrooke, å trekke sine soldater ut av Kosovo.

Den 12. oktober 1998 vedtok de 16 landene i NATO-rådet en såkalt aktiveringsordre («activation order») for luftangrep mot serbiske mål. Rådet legitimerte avgjørelsen ved å vise til Sikkerhetsrådsresolusjon 1160 og 1199. Bruk av makt uten eksplisitt tillatelse fra Sikkerhetsrådet skapte stor misnøye hos land som sto utenfor NATO, spesielt Kina og Russland (Wheeler, 2000, s. 262). Etter at et siste internasjonalt forsøk på forhandlinger mellom UÇK og Serbia i Rambouillet mislyktes (februar – mars 1999), innledet NATO den 24. mars 1999 Operasjon Allied Force (Evans, 2008, s. 29).⁴

Trussel mot sivile – debatt i Sikkerhetsrådet

Operasjon Allied Force må sees på bakgrunn av voldseskaleringen i Kosovo i slutten av 1998. Stadig flere kamphandlinger mellom serbiske styrker og UÇK medførte at store sivile grupper i Kosovo ble drevet ut av sine hjem, noe som resulterte i flere hundre tusen internt fordrevne (Eide, 2000, s. 39). I mars 1999 hadde konflikten generert rundt 230 000 flyktninger og over 10 000 dødsfall. Det ble rapportert om massakrer og etnisk rensning av kosovoalbanere, utført av serbiske styrker. Selv om konflikten formelt var intern og borgerkrigsliknende, så stormaktene seg tvunget til å gripe inn. President Bill Clinton uttalte at handling var nødvendig for å forhindre ytterligere forverring av situasjonen, og statsminister Tony Blair la seg på samme linje (Krieg, 2013, s. 89).

Det forelå med andre ord en klar trussel mot sivile i Kosovo som gjorde at NATO kunne benytte seg av det humanitære aspektet som legitimitetsgrunnlag.

⁴ At NATO gikk til krig mot en suveren stat (Jugoslavia) uten at det var gitt et klart FN-mandat, representerte noe nytt i alliansens historie.

At situasjonen skulle bli enda mer prekær *etter* intervensjonen, kunne ingen vite på dette tidspunktet.

NATOs intervensjon i Kosovo ble som nevnt foretatt uten mandat fra Sikkerhetsrådet. Den ble ikke iverksatt i selvforsvar, og var derfor i prinsippet i strid med folkeretten og internasjonal lov (selv om dette er omdiskutert). Likevel var den i manges øyne ansett som legitim, og det er mulig å spore argumenter fra Sikkerhetsrådets resolusjoner i forbindelse med konflikten.

Da Sikkerhetsrådet vedtok Resolusjon 1160 den 31. mars 1998, avsto Kina fra stemmegivningen. Kina ga sammen med Russland uttrykk for sterk bekymring for ytterligere innblanding i Jugoslavias interne affærer. Russland anså situasjonen i Kosovo som Jugoslavias anliggende, mens Kina uttalte at innblanding fra Sikkerhetsrådet i etniske problemer innad i stater kunne ville få negative implikasjoner. Samtidig argumenterte majoriteten av Sikkerhetsrådets medlemmer med at menneskerettighetsbruddene i Kosovo utgjorde en klar trussel mot regionenes fred og sikkerhet (Wheeler, 2000, s. 259).

Da Resolusjon 1199 ble vedtatt den 23. september 1998, hadde USA og Storbritannia ønsket et sterkere og mer entydig vedtak. På forhånd var det imidlertid klart at Russland og Kina ville stoppe en resolusjon som åpnet for maktbruk mot Milošević. Russland godtok resolusjonen, men understreket at den ikke åpnet for militær innblanding i Jugoslavia. Kina avsto fra stemmegivningen med henvisning til at de ikke anså situasjonen som en trussel mot internasjonal fred og sikkerhet (Wheeler, 2000, s. 260–261).

Resolusjon 1199 innebar et krav om at FNs generalsekretær, Kofi Annan, skulle observere partenes oppfølging av kravene. I oktober 1998 fremla generalsekretæren sin rapport, som dokumenterte massedrap på sivile. Dette medførte et uformelt møte i Sikkerhetsrådet, der Storbritannia tok initiativ til et resolusjonsforslag som ville autorisere bruk av alle nødvendige midler for å stoppe angrepene mot sivile. Russland gjorde det klart at de ville bruke sin vetorett ved enhver form for trussel om militær innblanding. Russiske ambassader verden over annonserte at bruk av makt mot en suveren stat uten mandat fra Sikkerhetsrådet ville være et brudd på FNs charter og underminere det internasjonale systemet (Wheeler, 2000, s. 261).

Som følge av trusselen om russisk veto måtte NATO-rådet benytte seg av de foreliggende resolusjonene som grunnlag for militær intervensjon. Enkelte NATO-medlemsland, først og fremst Tyskland, var skeptiske til legitimiteten ved dette, men den tyske nasjonalforsamlingen endte med å gi sin støtte til tysk deltakelse i operasjonen. Den tyske utenriksministeren påpekte da at Resolusjon 1199 rettferdiggjorde militære angrep i Kosovo, men understreket at konflikten var et unikt tilfelle (Wheeler, 2000, s. 262).

Stormaktenes nasjonale interesser

Storbritannia var en av de viktigste initiativtakerne til intervensjonen i Kosovo. Den britiske regjeringen satte det transatlantiske forholdet høyt og anså NATO som det viktigste bindeleddet mellom Europa og USA. Det kan hevdes at alliansens troverdighet sto på spill, ettersom den amerikanske utenriksministeren hadde truet med militærmakt dersom Milošević ikke tonet ned voldsbruken. Det lå i kortene at dersom slike trusler ikke ble fulgt opp med konkret handling, ville NATOs internasjonale troverdighet svekkes. I tillegg kom at den eksistensielle trusselen mot NATO, nemlig Sovjetunionen, hadde opphørt få år tidligere. Uroen på Balkan på 1990-tallet ga NATO et nytt formål i form av såkalte «out-of-area»-operasjoner, fredsoperasjoner utenfor alliansens eget territorium, der regional stabilitet utgjorde det overordnede målet (Davidson, 2011, s. 77). Dette formålet inngikk offisielt i alliansens strategiske konsept fra og med 1999.

Storbritannia anså konflikten i Kosovo som en trussel mot britiske interesser. Balkan er en del av Europa, geografisk nært Storbritannia, og mange fryktet at konflikten kunne spre seg utover i regionen, noe som ville true NATO-landenes interesser og den europeiske stabiliteten. Den britiske statsministeren Tony Blair trakk frem flyktningproblemet, fare for politisk «spillover»-effekt til andre europeiske land, og europeisk stabilitet som tre av de viktigste faktorene bak den britiske deltakelsen (Davidson, 2011, s. 78–79).

Geografisk nærhet medførte også at konflikten truet franske interesser. Frankrikes president Jaques Chirac trakk frem regional stabilitet i sørøst-Europa

som den viktigste faktoren bak den franske deltakelsen i NATO-operasjonen. Frankrike hadde også samme frykt for spredningseffekt, såkalt «spillover», med hensyn til sosial uro, flyktningproblematikk og ukontrollerbar immigrasjon (Davidson, 2011, s. 87 – 88).

Om vi antar at Frankrike ønsket å spille en rolle på den internasjonale og europeiske arena som et land av sentral betydning, kan fransk prestisje tenkes å ha utgjort en faktor. I et slikt perspektiv representerte Kosovo en sjanse for Frankrike til å utvise lederskap og handlingskraft i møte med en geografisk nær konflikt som truet franske interesser. Samtidig hadde ikke Frankrike så mye valg, da det ville vært utenkelig å stå på sidelinjen mens Storbritannia og USA tok ansvar (Davidson, 2011, s. 88 – 89).

Frankrikes ønske om en sterkere europeisk forsvars- og sikkerhetsintegrasjon gjennom Den europeiske union kan også ha medvirket. Det kan tenkes at Kosovo ble ansett som en mulighet til å vise at Europa var i stand til å løse et regionalt sikkerhetsproblem, og slik sett styrke mulighetene for en felles europeisk integrering av forsvar og sikkerhet (ibid.).

Amerikanerne argumenterte som sine britiske allierte med at Vesten hadde et moralsk ansvar for å gripe inn, også vis-à-vis egen befolkning. Clinton-administrasjonen påpekte at dersom USA valgte å avstå fra å hjelpe Europa i møte med en trussel mot kontinentets sikkerhet, ville dette kunne sette amerikanske interesser i fare. Clinton påpekte viktigheten av felles sikkerhet for USA og Europa, samt USAs strategiske interesse i å bevare et stabilt og demokratisk Europa (Wheeler, 2000, s. 266).

Russland og Kina var sterkt imot NATOs håndtering av konflikten og den påfølgende intervensjonen. De to landene var svært skeptiske til det de anså som alliansens selvutnevnte rolle som forsvarer av global fred og sikkerhet (Thakur, 2011, s. 48). Prinsippene om suverenitet og ikke-innblanding var en sentral faktor bak deres motstand, da begge land anså disse prinsippene som det eneste av absolutt verdi i internasjonal politikk (Pharo, 2000, s. 9). For Russland handlet konflikten også om kontinentets maktfordeling og risikoen for at NATO skulle styrke sin regionale dominans på russisk bekostning (Eide, 2000, s. 40).

Forventet militær suksess

Operasjon Allied Force var en ren luftoperasjon. På mange måter var dette et kompromiss, for den regjerende oppfatningen blant vestlige militære ledere i forkant av intervensjonen var at territorium måtte vinnes på bakken, og at bruk av luftmakt alene ikke var tilstrekkelig. Også militæranalytikerne påpekte at intervensjonen kunne føre til direkte konfrontasjon med Beograd, noe som ville kreve en troverdig landstyrke i tillegg til luftvåpen. Dette var nok militært gjennomførbart, men den politiske viljen for en slik bakkestyrke var ikke mulig å oppdrive. En rekke NATO-medlemmer argumenterte istedenfor for at presise luftvåpen og effektiv identifisering av fiendtlige mål ville være tilstrekkelig. Tanken var at bombingene av serbiske mål skulle presse Milošević til nedtrapping av konflikten og tilbake til forhandlingsbordet på relativt kort tid (Eide, 2000, s. 47–48).

Operasjonen tok imidlertid vesentlig lenger tid enn forventet. Dette kan tilskrives både fraværet av bakkestyrker og det faktum at NATO feilberegnet president Milošević. NATOs evne til å ramme serbiske mål var i tillegg svakere enn forventet og preget av feilbombing og sivile tap (ibid.). Som følge av risikohensyn holdt NATOs fly stor høyde, noe som gikk ut over presisjonen i bombingene. 70 dager etter operasjonens iverksettelse var det jugoslaviske luftforsvaret fortsatt intakt (Robinson, 1999, s. 677). Til tross for disse tilbakeslagene var operasjonen i siste instans effektiv ved at Milošević innså at han på et eller annet tidspunkt ble nødt til å gi etter for NATOs krav (Pharo, 2000, s. 19).

Det er to hovedforklaringer bak NATOs valg av luftvåpen som hovedstrategi i Kosovo. For det første betød fraværet av bakkestyrker mindre kostnad og risiko. Vestlige myndigheter fryktet at et eventuelt tap av egne soldater raskt ville svekke støtten til intervensjonen blant egen befolkning, og hensynet til nasjonal legitimitet sto sentralt og la stramme føringer på strategien (Wheeler, 2000, s. 268). For det andre var NATOs ledere overbevist om at Milošević ville legge ned våpnene og inngå i forhandlinger etter kort tid. Det siste viste seg å være en feilvurdering. En annen feilvurdering var å ignorere risikomomentet ved at bombingene kunne medføre en opptrapping av serbiske angrep mot sivilbefolkningen. Dette skjedde senere, da Milošević som følge av intervensjonen ikke lenger hadde noe incentiv til å la være (ibid.).

Medier og offentlig opinion

I forkant av NATOs intervensjon i Kosovo i mars 1999 var mediedekningen av konflikten bred. Likevel bar den ikke preg av en retorikk som la handlingspress på amerikanske myndigheter (Robinson, 2000, s. 409). Mediedekningen i de allierte landene var ensidig, og fokuset lå på de serbiske styrkenes angrep mot den kosovoalbanske sivilbefolkningen. Mye av omtalen dreide seg om Milošević' såkalte Operasjon Hestesko (Operacija Potkovicica), en hemmelig plan for tømning av Kosovo som innebar at Serbia ville utdrive sivile kosovoalbanere fra provinsen. Spesielt i USA og Tyskland ga mediene et svært ensidig bilde av konflikten, preget av en dyp anti-serbisk retorikk, og journalistikken var i stor grad basert på rapporter og informasjon fra NATO-landenes myndigheter. Mye av den informasjonen som ble presentert, skulle senere vise seg å være irrelevant, vag eller usann (Krieg, 2013, s. 90). Eksempler på slik rapportering uten rot i virkeligheten var blant annet at serbiske spesialstyrker hadde likvidert fire velkjente kosovoalbanske politikere, og at fotballstadioner hadde blitt omgjort til konsentrasjonsleirer (Thussu, 2000, s. 346 – 348).

CNN og andre store medieselskaper la seg på linje med NATOs hovedargumentasjon – at jugoslaviske myndigheter hadde skapt en humanitær katastrofe i Kosovo som truet internasjonal fred og sikkerhet (ibid.). CNN fremstilte NATOs operasjon som et humanitært foretagende, der USA og Vesten frigjorde sivilbefolkningen fra et diktatorisk styresett. Professor i kommunikasjon, Daya Thussu, mener at CNNs dekning i stor grad bidro til å forme den internasjonale oppfatningen av konflikten (ibid.).

Mediene under Kosovo-krisen var sentrale både gjennom sin vinkling av konflikten og som kilde til legitimitet. Mediene hadde altså en viss betydning, men var ikke avgjørende for selve intervensjonsspørsmålet. Tidlig i 1999 var vestlige myndigheter i utgangspunktet innstilt på intervensjon ettersom diplomatiske løsninger viste seg utilstrekkelige. Majoriteten av den britiske befolkningen støttet landets deltakelse i Kosovo. I to individuelle undersøkelser støttet 55 prosent opp om britisk deltakelse, mens 27 prosent var imot. Samtidig er det lite som tyder på at disse tallene gjorde noe fra eller til for den britiske regjeringen, da Tony Blair anses som en av initiativtakerne til intervensjonen (Davidson, 2011, s. 80 – 81). I Frankrike viste tilsvarende undersøkelser at 60 prosent av den franske befolkningen støttet operasjonen (Davidson, 2011,

s. 90). Gallupundersøkelser foretatt i USA i forkant av intervensjonen viste at 43 prosent av amerikanerne var positive til intervensjon i Kosovo. Dette representerte den laveste oppslutningen om en amerikansk intervensjon siden 1990 (Dugan, 2013).

Regionale organisasjoner

Regionale organisasjoner tilsvarende dem som finnes på det afrikanske og arabiske kontinentet hadde ingen rolle i spørsmålet om humanitær intervensjon i Kosovo. Riktignok er hovedaktøren NATO en regional organisasjon, men den er først og fremst en forsvarsorganisasjon. EU ville vært den mest nærliggende regionale organisasjonen for analyse, men den ble først delaktig i etterkant av intervensjonen og hadde ingen effekt på selve intervensjonsspørsmålet.

Oppsummering

Ved årsskiftet 1998/1999 ble trusselen mot sivile i Kosovo ansett som alarmerende. Dette var kanskje den viktigste faktoren som legitimerte den påfølgende intervensjonen som humanitær. Mediene utgjorde også en viktig kilde til legitimitet, spesielt som følge av at NATO ikke hadde et eksplisitt mandat fra Sikkerhetsrådet. Begge variabler var viktige i forbindelse med denne intervensjonen, men de kan likevel ikke sies å ha vært avgjørende. Mest sannsynlig utgjorde hensynet til strategiske interesser hos land som Storbritannia, Frankrike og USA den viktigste faktoren, spesielt ettersom disse interessene sammenfalt med det moralske aspektet. Det overordnede målet om fred og stabilitet i Europa, ønsket om å hindre ytterligere destabilisering av regionen i forbindelse med Kosovo-konflikten, samt hensynet til NATOs troverdighet og internasjonale rolle, var sentrale årsaksforklaringer. I tillegg forelå det, før intervensjonen fant sted, en forventning om god mulighet for militær suksess med lav risiko på relativt kort tid.

Kapittel 4

Darfur, Sudan

Sudan ble selvstendig i 1956, men landet har vært herjet av motsetninger og har kun opplevd elleve år med fred siden løsrivelsen fra Storbritannia. Den kanskje mest kjente langvarige konflikten mellom det arabiske nord og afrikanske sør, den såkalte Nord/Sør-konflikten, er bare én av flere konfliktlinjer i landet.

Darfur er en etnisk sammensatt region i den vestlige delen av Sudan, der majoriteten tilhører islam. Regionen består hovedsakelig av to folkegrupper, henholdsvis afrikanske jordbrukere og arabiske nomader (Hehir, 2010, s. 242).

På 1970-tallet valgte sudanske myndigheter å fjerne de offentlige ordningene for mekling mellom ulike stammer og folkegrupper, et system som tidligere hadde fungert svært effektivt i å hindre konflikter om vann, land og mat i Darfur. Da tørke på slutten av 1970-tallet medførte en hardere kamp om disse ressursene, hadde ikke befolkningen noen effektiv institusjonell myndighet å gå til. For regioner som Darfur medførte dette frustrasjon og mangel på tilknytning til den nasjonale politikken. Som en konsekvens av dette ble de to opprørsgruppene *Den sudanske frigjøringsbevegelsen* (SSLM) og *Bevegelsen for rettferdighet og likhet* (JEM) dannet høsten 2001 (ibid.).

Konflikten i Darfur brøt ut i februar 2003, da de to opprørsgruppene innledet angrep mot statlige militære installasjoner. Myndighetene slo tilbake med tunge våpen, og mange sivile mistet livet. For å slå ned på opprøret mobiliserte og finansierte Sudans myndigheter den arabiske militsgruppen Janjaweed. Militsen fikk frie tøyler i regionen og gikk systematisk inn for etnisk rensning

av Darfurs sivilbefolkning (De Waal, 2007, s. 1040). Hovedstrategien var utdrivelse av sivile fra landsbyene, noe som ble iverksatt ved å brenne ned hele landsbyer og drepe flere tusen sivile (Grono, 2006, s. 624; Hehir, 2010, s. 243).

I 2004 definerte FN konflikten i Darfur som den mest alvorlige humanitære krisen på globalt nivå (Williams og Bellamy, 2005, s. 31). Verdens helseorganisasjon estimerte at mellom 240 og 440 mennesker mistet livet daglig (Hehir, 2010, s. 243–244). Mellom 2003 og 2005 mistet minst 250 000 mennesker – trolig over 300 000 – livet i Darfur som følge av konflikt, sult eller sykdom. 90 prosent av ofrene var sivile, og over to millioner ble drevet på flukt (Weiss, 2012, s. 60). Etter 2005 sank konfliktnivået noe, men angrepene mot sivilbefolkningen har vedvart (Bellamy og Wheeler, 2011, s. 520).

FNs og Sikkerhetsrådets respons på konflikten i Darfur var preget av passivitet og avmakt. Mangel på politisk vilje hos aktører som Storbritannia og Frankrike, amerikansk engasjement i Afghanistan og Irak, og amerikanske og kinesiske interesser i Sudan, var noen faktorer som bidro til at FN skjøv ansvaret over på Den afrikanske union (AU). Dette resulterte i den AU-ledede fredsstyrken *African Union Mission in Sudan* (AMIS), som ble satt inn i juli 2004. Hovedmålet var å overvåke våpenhvile mellom partene, men operasjonen viste seg raskt å være utilstrekkelig, og i desember 2004 konkluderte FNs generalsekretær Kofi Annan med at AMIS ikke fungerte (Hehir, 2010, s. 244). Den generelle oppfatningen har vært at AMIS var en symbolsk fredsstyrke som ikke evnet å utøve effektiv beskyttelse av sivile i Darfur (Badescu og Bergholm, 2009, s. 298).

Trussel mot sivile – debatt i Sikkerhetsrådet

Den første internasjonale anklagen om Sudans rolle i angrepene mot sivile i Darfur ble fremsatt tidlig i 2004. Da anklaget FNs koordinator for Sudan, Mukesh Kapila, myndighetene og Janjaweed-militsen for etnisk rensning. FNs kommisjon for menneskerettigheter uttalte at den sudanske stat og Janjaweed var skyldige i brudd på universelle menneskerettigheter og internasjonal

humanitær lov, og at det forelå et utbredt terrorvelde i Darfur (Bellamy og Williams, 2006, s. 149). I juli 2004 erklærte den amerikanske kongressen at regjeringen i Sudan var skyldig i folkemord (Weiss, 2012, s. 60) – en type åpen fordømmelse som ble fremsatt av USA for første gang.

På bakgrunn av de høye dødstallene må det sies å ha foreligget en klar trussel mot sivile i Darfur helt siden 2003. Fredsbevarende operasjoner som AMIS og UNAMID har ikke vært tilstrekkelige tiltak for effektiv beskyttelse av sivile. Faktoren *klar trussel mot sivile* har altså begrenset effekt i gitte tilfeller.

Sikkerhetsrådets reaksjon på konflikten i Darfur har vært preget av tilbakeholdenhet og vektlegging av samtykke fra Sudan. Dette kom klart til syne allerede i Resolusjon 1547 av 11. juni 2004. Denne resolusjonen omhandlet først og fremst fredsavtalen *Comprehensive Peace Agreement (CPA)* mellom Sudan og frigjøringshæren SPLM/A (Sudan People's Liberation Movement/Army) i forbindelse med den langvarige Nord/Sør-konflikten i Sudan. På dette tidspunktet var Kina og Russland av den oppfatning at den humanitære situasjonen i Darfur ikke var alvorlig nok til å stille spørsmålsteget rundt Sudans ansvar for egen befolkning. Pakistan understreket Sudans rettigheter som medlem av FN, derunder landets suverenitet og territorielle integritet. At flere medlemmer i Sikkerhetsrådet hadde dette fokuset, ble tydelig illustrert ved at resolusjonen hadde en egen passasje som understreket behovet for å respektere Sudans suverenitet og uavhengighet (Bellamy og Williams, 2006, s. 150).

Det samme mønsteret er tydelig i Resolusjon 1556 av 30. juli 2004, som karakteriserte konflikten som en trussel mot internasjonal fred og sikkerhet. I prinsippet åpnet dette for bruk av alle nødvendige midler i tråd med kapittel syv i FNs charter. USA og Storbritannia påpekte da også at det var et klart behov for å beskytte sivile i Darfur, men understreket at ansvaret lå hos Sudan, og at Den afrikanske union var best egnet til å assistere landet i denne prosessen. Sudans myndigheter fikk 30 dager på seg til å avvæpne Janjaweed-militsen og stoppe angrepene mot sivile (Hehir, 2010, s. 243). Kina avsto fra stemmegivningen og mente at resolusjonen gikk for langt, mens russerne avfeide alt snakk om humanitær intervensjon. Både Kina og Russland anså det som uaktuelt å trosse Sudans rett til suverenitet og ikke-innblanding, og flere medlemmer av Sikkerhetsrådet forventet at disse landene ville blokkere enhver form for påtvungen ekstern intervensjon i Darfur. Videre var verken

USA eller Storbritannia villige til å påta seg ansvaret for sivile i Darfur uten samtykke fra Sudan (Bellamy og Williams, 2006, s. 151).

Den 2. september 2004 rapporterte FNs spesialrepresentant for Sudan, Jan Pronk, at myndighetene ikke hadde imøtekommet kravet om avvæpning av Janjaweed-militsen. Han stilte seg likevel bak landene i Sikkerhetsrådet som frarådet ytterligere sanksjoner mot Sudan, deriblant Pakistan, Russland og Kina. FNs representant for internt fordrevne personer, Francis Deng, la seg på samme linje og understreket at hovedansvaret for beskyttelse av sivile lå hos Sudan. Deng vektla myndighetenes vilje til samarbeid med Den afrikanske union gjennom AMIS og fryktet at ytterligere ekstern innblanding eller sanksjonering ville svekke denne viljen. Han anså økt tilstedeværelse i regionen i regi av AU, samt ytterligere samarbeid med regjeringen i Khartoum, som det beste alternativet for å løse konflikten (Bellamy og Williams, 2006, s. 152).

Resolusjon 1564 i juli 2004 resulterte kun i gjentakelser av kravene fra Resolusjon 1556 i juni, til tross for amerikansk press. I tillegg vedtok FN å opprette en undersøkelseskommisjon samt å utvide Den afrikanske unions engasjement i regionen. Russland og Kina gjentok imidlertid sin argumentasjon, og verken Storbritannia eller USA argumenterte for at vestlige aktører skulle påta seg ansvaret for å beskytte sivile i Darfur (Bellamy og Williams, 2006, s. 154).

I mars 2005 vedtok Sikkerhetsrådet Resolusjon 1593, som henviste konflikten i Darfur til Den internasjonale straffedomstolen (ICC). USA avsto fra å stemme på bakgrunn av amerikansk motstand mot domstolens generelle trussel mot suverenitetsprinsippet. Amerikanerne valgte med andre ord å avstå fremfor å nedlegge veto som følge av behovet for en samlet respons på situasjonen i Darfur. Henvisningen til straffedomstolen var det eneste vedtaket Sikkerhetsrådet kunne bli enige om. USA anså dette som et bedre alternativ enn ytterligere passivitet eller unilateral handling (Bellamy og Williams, 2006, s. 155).

I mai 2006 ble fredsavtalen i Darfur (Darfur Peace Agreement) inngått mellom Sudans regjering og enkelte opprørsgrupper, men konflikten fortsatte. Som nevnt begynte stadig flere internasjonale aktører å anse AMIS som mislykket, deriblant Den europeiske union. På bakgrunn av fredsavtalen mente USA at FN burde overta ansvaret for en fredsoperasjon. Den 31. august 2006 vedtok Sikkerhetsrådet Resolusjon 1706. Resolusjonen fremsatte et ønske om at FN

overtok ansvaret for fredsbevaringen hvis Sudan ga sitt samtykke, men Sudan avsto tilbudet på bakgrunn av en frykt for gjentakelse av intervensjonen i Irak (Badescu og Bergholm, 2009, s. 300).

I november 2006 ble det lansert et kompromiss, da Kina og USA ble enige om opprettelsen av en hybrid fredsstyrke mellom FN og Den afrikanske union. Dette godtok Sudan. Resultatet var etableringen av *African Union/United Nations Hybrid Operation in Darfur* (UNAMID), som ble autorisert av Sikkerhetsrådet den 31. juli 2007. Operasjonens formål skulle være å implementere og overvåke fredsavtalen fra 2006, og ble iverksatt i desember. Men heller ikke denne fredsoperasjonen var ikke spesielt effektiv, og et år senere var befolkningen i Darfur i ferd med å miste troen på det internasjonale samfunnets evne og vilje til å hjelpe. Fredsavtalen kollapset mot slutten av 2010 (Badescu og Bergholm, 2009, s. 301).

Nasjonale interesser

Sudan er rikt på naturressurser, først og fremst olje. Som følge av økonomiske sanksjoner fra 1997 hadde amerikanske oljeselskaper imidlertid ingen handelsavtaler med Sudan. Det er derfor vanskelig å spore amerikanske økonomiske interesser selv om USA lenge har ansett landet som en fremtidig oljekilde. Videre innebærer oljen at en intervensjon i Darfur lett ville bli gjenstand for beskyldninger om vestlig imperialisme, ikke minst på bakgrunn av intervensjonen i Irak i 2003 (Bellamy og Williams, 2005, s. 35 – 37).

Sudan var tradisjonelt kjent som en frihavn for terrorister. Etter angrepene mot USA i 2001 og den påfølgende krigen mot terror innledet amerikanerne et informasjons- og etterretningssamarbeid med landet. En intervensjon i Darfur ville sette dette samarbeidet på spill, samtidig som Sudan sto i fare for å vende tilbake til rollen som en frihavn for terrorgrupper (Bellamy og Williams, 2005, s. 38).

Den internasjonale responsen i Darfur må også sees i sammenheng med den langvarige konflikten mellom Sudans arabiske nord og afrikanske sør, den

såkalte Nord/Sør-konflikten, som har pågått siden 1983. I januar 2005 inngikk partene den skjøre fredsavtalen *Comprehensive Peace Agreement* (Hehir, 2010, s. 242), også kjent som Naivasha-avtalen. Internasjonale aktører som USA og Storbritannia hadde lenge vært dypt engasjert i disse fredsbestrebelsene, og vurderingen var at en tvungen humanitær intervensjon i Darfur mest sannsynlig ville sabotere fredsarbeidet. Trolig har altså Nord/Sør-konflikten spilt inn og påvirket amerikanske og britiske holdninger til spørsmålet om intervensjon i Darfur. Samlet tyder alle disse faktorene på at amerikanske interesser har vært best tjent med ikke-intervensjon i Darfur.

Kina hadde investert store summer i Sudans oljemarked. China National Petroleum Corporation var den største investoren i Sudans nasjonale oljeselskap, og i 2005 importerte Kina nesten halvparten av Sudans totale oljeproduksjon (Holslag, 2008, s. 71). Kinas interesser ville derfor være best tjent ved at forholdet til Khartoum og stabiliteten i Sudan bestod.

For Russland har Sudan utgjort et viktig marked for våpeneksport siden 1990-tallet (Bukkvoll, 2011, s. 26). En intervensjon i Darfur uten ville sette nedbetalingen av disse våpnene i fare, og det forelå derfor en viss russisk økonomisk interesse i landet.

Rent strategisk var ikke Darfur-regionen viktig for Russland. Viktigere var nok den generelle russiske skepsisen til FN-autoriserede intervensjoner i interne konflikter og humanitære kriser. Prinsippene om suverenitet og ikke-innblanding er av nasjonal interesse for Russland, som frykter at hyppigere humanitære intervensjoner vil åpne for vestlig innblanding i russiske nærområder (Grono, 2006, s. 628). Det var derfor ikke overraskende at russerne motsatte seg både sanksjoner og sterkere virkemidler overfor Sudan. Russiske interesser ville åpenbart være best tjent med at eksterne aktører holdt seg utenfor.

Militære utfordringer

Da FNs sikkerhetsråd vedtok resolusjonene mot Sudan i 2004 – 2006, mente mange observatører at humanitær intervensjon i Darfur ikke var tilrådelig. Det ville være en prinsipielt feil løsning på konflikten, og muligheten for militær suksess ville være liten. At FN-rådgiver Francis Deng argumenterte mot intervensjon, skyldtes først og fremst at en slik handling ble antatt å ville provosere Janjaweed og myndighetene til ytterligere angrep mot sivile, samtidig som det ville sette fredsprosessen mellom nord og sør i fare (Heinze, 2007, s. 380).

USA, Storbritannia og NATO hadde strukket sin militære kapasitet gjennom operasjonene i Afghanistan og Irak (Williams og Bellamy, 2012). Som følge av disse intervensjonene forelå det også som nevnt en høy legitimitetsrisiko (Heinze, 2007, s. 378).

Landets geografi talte også mot militær intervensjon. Sudan er Afrikas største land, og kombinasjonen av et betydelig areal og en dårlig infrastruktur innebærer logistiske utfordringer som ville svekke mulighetene for en vellykket militæroperasjon (Hehir, 2010, s. 246). Statsviteren Robert Pape har trukket frem ulendt terreng og fravær av kyst som spesielle utfordringer. En operasjon à la Libya ville ha vært vanskelig i Darfur, først og fremst fordi bruk av marinefartøyer ikke ville vært mulig (Sharp, 2011).

Andre forskere har avfeid disse argumentene og påpekt at en effektiv humanitær intervensjon ville vært mulig. Alexander Bellamy (2010) mener at en kombinasjon av luftvåpen og lett infanteri hadde vært tilstrekkelig for effektiv beskyttelse av sivile, samtidig som det ville ha sikret tilgang for humanitære hjelpeorganisasjoner. Det amerikanske nasjonale forsvarsuniversitetet støtter dette synspunktet gjennom sine rapporter, der de har funnet grunnlag for å hevde at en vellykket intervensjon i Darfur ville vært mulig ved hjelp av afrikanske styrker og vestlige luftstyrker (Hehir, 2010, s. 251).

Mest sannsynlig ville en intervensjon uten samtykke ha møtt kraftig motstand fra regjeringen i Khartoum, og en ren luftoperasjon kunne medført eskalering av angrepene mot sivile. En kombinasjon av bakke- og luftstyrker ville vært mest effektivt med tanke på beskyttelse av sivile, men dette innebærer en risiko som vestlige land generelt ikke var villige til å ta, og slike operasjoner

er som regel utelukket på bakgrunn av politiske forhold. Disse avveiningene antyder at kostnadene og utfordringene forbundet med intervensjon i Darfur var kalkulert som høye, samtidig som fordelene ble ansett som minimale (Hehir, 2010, s. 250 – 251).

Medier og offentlig opinion

Denne analysen har valgt å fokusere på mediedekningen og den offentlige opinionen i USA, da det er amerikanerne som har utvist størst vilje av de faste medlemmene i Sikkerhetsrådet til handling i Darfur.

Sudan-konflikten fikk bred mediedekning i USA fra og med 2004. Særlig *The New York Times* publiserte en rekke artikler om situasjonen i Darfur. Dette genererte aktivitet hos en rekke nasjonale grupper og aktører, noe som la et visst press på amerikanske myndigheter (Straus, 2005, s. 128). Blant disse gruppene var *The Congressional Black Caucus Foundation* (CBCF), som arbeider for å bedre afroamerikanernes sosioøkonomiske situasjon. I september 2004 fremsatte CBCF krav til FN og amerikanske myndigheter om å påta seg ansvar i Darfur (Totten og Markusen, 2005, s. 280). Kort tid etter karakteriserte den amerikanske kongressen situasjonen i Darfur som et folkemord og påla regjeringen å vurdere en militær intervensjon i regionen, enten med amerikanske styrker alene (unilateralt) eller som del av NATO-alliansen (multilateral intervensjon). I en tale til FNs generalforsamling 21. september uttalte også daværende president, George W. Bush, at folkemord fant sted i Darfur. Dette var første gang at både den amerikanske kongressen (ved utenriksminister Colin Powell) og presidenten erklærte at folkemord fant sted i en pågående konflikt (Straus, 2005, s. 129 – 130).

En rekke ikke-statlige organisasjoner slik som Amnesty, Human Rights Watch og The International Crisis Group presset alle på for sterkere tiltak i Darfur. I tillegg kom aktivistbevegelsen *SaveDarfur*, bestående av 162 ikke-statlige og lokale organisasjoner, som frontet Darfur-saken i USA. I 2006 samlet kampanjen inn over én million underskrifter fra amerikanere som ønsket en omfattende militæroperasjon i Darfur (Hehir, 2010, s. 254).

I 2005 spurte *Program on International Policy Attitudes* (PIPA) et representativt utvalg av den amerikanske befolkningen om deres holdning til en intervensjon i Darfur. 61 prosent mente at FN burde tillate militære virkemidler for å beskytte sivile i regionen, mens 54 prosent mente at USA burde bidra i en multilateral operasjon (Stephens, 2006). Disse funnene stemmer godt overens med andre undersøkelser. International Crisis Group kartla at 84 prosent av den amerikanske befolkningen mente at USA burde intervensjonere i Darfur, men da uten bakkestyrker. En flyforbudssone var å foretrekke – hele 80 prosent støttet en slik løsning (Crisis Group, 2005).

Alle disse tallene er en klar pekepinn på at det store flertall amerikanere var positive til militært engasjement, forutsatt at det var forankret i et mandat fra FN. Vi ser at mediene satte dagsorden, fikk saken på agendaen og bidro til å forme et miljø der nasjonale organisasjoner og grupper mobiliserte for beskyttelse av sivile. Det kan også tenkes at mediene bidro til at amerikanske myndigheter iverksatte undersøkelser av situasjonen i Darfur, noe som senere resulterte i uttalelser om folkemord. Samtidig antyder utspillene fra medier og opinion at engasjement og støtte blant egen befolkning ikke nødvendigvis spiller noen vesentlig rolle for spørsmålet om humanitær intervensjon, og at mediens påvirkningskraft på nasjonale myndigheter er begrenset.

Regionale organisasjoner

Den afrikanske union (AU) har vært sentral i Darfur-konflikten gjennom AMIS og UNAMID. Andre aktørers manglende evne eller vilje til å involvere seg, slik som FN og NATO, innebar at AU så muligheten til å utvise styrke og engasjement til konfliktløsning på sitt eget kontinent. Likevel har effekten av disse operasjonene vært begrenset, ettersom de har vært rene fredsbevarende operasjoner, ikke humanitære intervensjoner. Den afrikanske union har hele tiden vært klar på kravet om samtykke fra Sudans regjering. AU har understreket statens rett til suverenitet og ikke-innblanding, noe som har vanskeliggjort effektiv beskyttelse av sivile i Darfur (Bellamy og Williams, 2005, s. 35).

Den arabiske liga har inntatt et tilsvarende ståsted og ment at myndighetene i Sudan ikke var involvert i angrepene på sivile i Darfur. De har uttrykt støtte til Sudans myndigheter, fordømt anklagene om folkemord og understreket behovet for å gi myndighetene tid til å rydde opp (Bellamy og Williams, 2005, s. 43). I tilfellet Darfur har ikke regionale organisasjoner bidratt til å sette humanitær intervensjon på dagsordenen i Sikkerhetsrådet. Dermed har et viktig pressmiddel for handling bortfalt, samtidig som en eventuell intervensjon ville ha manglet sentral legitimitet uten støtte fra AU eller Den arabiske liga.

De regionale organisasjonenes ståsted har også svekket sjansene for at stater som ikke ønsket ytterligere tiltak i Darfur mistet ansikt, da de kunne henvise til de to mektigste regionale organisasjonene (Bellamy og Williams, 2005, s. 35). Både Kina og Russland har brukt dette i sin argumentasjon i Sikkerhetsrådet. I dette tilfellet sammenfalt de relevante regionale organisasjonenes holdning til konflikten med majoriteten av Sikkerhetsrådets medlemmer.

Oppsummering

Det var aldri noen tvil om at det forelå en klar trussel mot sivile i Darfur. Likevel fant det ikke sted noen intervensjon. Viktige årsaker til dette var hensyn til stormaktenes nasjonale interesser, samt en utbredt enighet om at en intervensjon kunne forverre situasjonen i regionen (herunder den politiske situasjonen i Sudan for øvrig).

Muligheten for militær suksess med lav risiko ble ansett som liten, og USA og NATO hadde allerede strukket sin militære kapasitet gjennom operasjonene i Afghanistan og Irak. Samtidig ville det ha vært risikabelt å intervensjon militært uten samtykke fra Sudan, da USAs anseelse i den muslimske og afrikanske verden var lav på dette tidspunktet. Sudan var også en viktig samarbeidspartner i krigen mot terror, og amerikanske interesser ville være best tjent med å unngå intervensjon i Darfur. I tillegg forelå en prioritering av fredsavtalen mellom Nord- og Sør-Sudan.

Kina og Russland hadde visse økonomiske interesser i Sudan, men disse var av mindre betydning. Viktigere var hensynet til de tradisjonelle prinsippene om suverenitet og ikke-innblanding.

Medienes dekning av konflikten var bred og genererte engasjement, spesielt i den amerikanske befolkningen, der rundt 80 prosent var positive til opprettelse av en flyforbudssone. Mediene utgjorde en viktig faktor for opplysning og hva som kom på agendaen, men viste seg å ha begrenset påvirkning på intervensjonsspørsmålet.

Både Den arabiske liga og Den afrikanske union var klare på krav om samtykke fra Sudans regjering ved enhver form for innblanding. Begge var negative til tvungen eksternt intervensjon, noe Kina og Russland vektla i sin argumentasjon i FNs sikkerhetsråd. Dette gjenspeiler at regionale organisasjoner er en viktig faktor for spørsmålet om humanitær intervensjon, enten det er ved å sette dagsorden, som pådriver, kilde til legitimitet eller som skalkeskjul for nasjonale motiver.

Analysen indikerer at hensyn til stormaktenes nasjonale interesser, militære utfordringer og forbehold fra de regionale organisasjonene har størst forklaringskraft for hvorfor en humanitær intervensjon ikke har funnet sted i Darfur – en region som fortsatt preges av sterk uro og omfattende vold mot sivilbefolkningen.

Kapittel 5

Libya

Den voldelige uroen som brøt ut i Libya i februar 2011 må sees i sammenheng med demonstrasjoner mot myndighetene i en rekke arabiske stater, deriblant Tunisia, Bahrain og Egypt. Disse bevegelsene startet like før nyttår 2010 og ble i 2011 kjent som *Den arabiske våren*.

Opprøret i Libya startet som fredelige demonstrasjoner mot det sittende libyske regimet på bakgrunn av et folkelig ønske om politisk innflytelse og bedre levevilkår. Landets myndigheter responderte med voldelige virkemidler og slo hardt ned på demonstrasjonene (Themner og Wallenstein, 2012, s. 568). Regimets harde linje medførte at situasjonen eskalerte, og demonstrasjonene gikk raskt fra å være fredelige til å bli voldelige, med omfattende sivile tap (Glanville, 2012, s. 9).

Libyas leder, oberst Muammar al-Gaddafi, fremsatte sterke trusler mot befolkningen der han oppfordret sine tilhengere til å eliminere «skadedyrene» som protesterte mot hans regime. Han erklærte at hæren skulle rense Libya hus for hus og eliminere alle som truet landets samhold. Den krasse språkbruken ga assosiasjoner til 1990-tallets konflikter på Balkan (ibid.).

Det var en rekke eskalerende hendelser som medførte at FN til slutt, i mars 2011, autoriserte bruk av «alle nødvendige midler» for å beskytte sivile i Libya. Det nyopprettede nasjonale overgangsrådet i Libya (NTC) påberopte seg den 5. mars rollen som Libyas øverste representant og henvendte seg til FNs sikkerhetsråd om hjelp til å beskytte sivile fra det libyske regimet. NTC fikk støtte fra Golfrådet (GCC) og Organisasjonen for islamsk samarbeid (OIC),

som fordømte regimets forbrytelser mot sivile og fremsatte ønsker om en flyforbudssone. To dager senere uttalte Golfrådet at Gaddafi og hans regime hadde mistet all legitimitet og ba Den arabiske liga om å innlede kontakt med Det nasjonale overgangsrådet. Frankrike, Storbritannia og EU fulgte etter og inngikk dialog med NTC samme dag.

Den 17. mars 2011 vedtok Sikkerhetsrådet Resolusjon 1973, som i tråd med kapittel syv i FNs charter autoriserte bruk av alle nødvendige midler for å beskytte sivile i Libya. Dette resulterte i opprettelsen av en flyforbudssone over Libya, der NATO gikk inn med luftstyrker og angrep libyske regeringsmål. Etter at den amerikanskledede Operasjon Odyssey Dawn ble iverksatt 19. – 30. mars, overtok NATOs Operasjon Unified Protector frem til 31. oktober samme år, en drøy uke etter Gaddafis død (Bellamy og Williams, 2012, s. 276).

Trussel mot sivile – debatt i Sikkerhetsrådet

Flere aktører i FN var tidlig ute og advarte om den alvorlige situasjonen i Libya. En rekke uavhengige menneskerettighetsanalytikere påpekte regimets brudd på universelle menneskerettigheter og likvidering av egen befolkning (Nebhay, 2011). Folkerettsjuristen Navi Pillay, FNs menneskerettighetskommissær, understreket i februar 2011 den omfattende trusselen mot sivile og deres behov for beskyttelse. Hun påpekte at regimets angrep mot sivilbefolkningen potensielt kvalifiserte som forbrytelser mot menneskeheten. FNs spesialrådgiver for forebygging av folkemord fra 2007, Francis Deng, understreket Libyas ansvar for å beskytte egen sivilbefolkning og henstilte til myndighetene om å ta ansvar (ibid.).

Gaddafi tok tidlig i bruk tunge våpen mot demonstrantene. Utenlandske journalister i Tripoli rapporterte om en hovedstad preget av snikskyttere og angrep mot ubevæpnede sivile (Buckley, 2012, s. 84). Gaddafis eksplisitte trusler mot opprørere og sivile levnet ingen tvil om at situasjonen var prekær. Allerede i februar 2011 beregnet italienske myndigheter de sivile tapene til ca. 1000, mens WHO meldte at flere enn 2000 hadde mistet livet som følge av

regimets voldsutøvelse. I mars estimerte FNs flyktningagentur at konflikten hadde tvunget over 300 000 mennesker på flukt (Pape, 2012, s. 62 – 64).

Uformelle kilder i den amerikanske administrasjonen hevdet at mer enn 100 000 personer sto i fare for å miste livet, enten som følge av direkte angrep eller av mangel på mat og elektrisitet. En rekke aktører, deriblant Frankrike, Storbritannia, EU og FNs generalsekretær, påpekte allerede på dette tidspunktet situasjonens alvor som truet tusenvis av sivile. Særlig fryktet man at situasjonen i Benghazi, som hadde rundt 700 000 innbyggere, skulle ende i et blodbad (ibid.).

På bakgrunn av dette kan det sies at det forelå en klar og omfattende trussel mot sivile i Libya allerede i februar 2011. Antakeligvis veide likevel trusselen om hva som potensielt kunne skje, først og fremst i Benghazi, tyngst for den internasjonale responsen.

Sikkerhetsrådets første reaksjon ble vedtatt den 26. februar 2011 i form av Resolusjon 1970. Resolusjonen fordømte de systematiske og omfattende angrepene mot sivile og vedtok økonomiske sanksjoner mot det libyske regimet (Bellamy og Williams, 2012, s. 276). Resolusjonen henviste også til Den afrikanske unions og Den arabiske ligas uttalelser. Det ble fremstilt krav om at volden måtte opphøre umiddelbart, og konflikten ble meldt til Den internasjonale straffedomstolen (Bellamy og Williams, 2012, s. 276).

Men resolusjonen førte ikke frem, og kravene hjalp ikke på situasjonen. Mot slutten av mars 2011 ble opprørsgruppens hovedkvarter i Benghazi utpekt som mål for regimets styrker. På bakgrunn av Gaddafis entydige trusler fryktet FN at situasjonen kunne ende i en massakre. Mange observatører begynte å tvile på om diplomatiske virkemidler ville være tilstrekkelig (Bellamy og Williams, 2012, s. 278). Samtidig hadde sentrale medlemmer i Sikkerhetsrådet utelukket hardere vedtak mot det libyske regimet. Russland fremhevet diplomati som den eneste og beste løsningen på konflikten, og mente at militære virkemidler kun ville forverre situasjonen. Kina og India var av samme oppfatning (Bellamy og Williams, 2011, s. 840).

I midten av mars var diskusjonene i Sikkerhetsrådet preget av den overhengende trusselen mot Benghazi og de regionale organisasjonenes holdning. Den 17. mars 2011 ble Resolusjon 1973 vedtatt med et flertall på ti av femten

stemmer. Brasil, India, Kina, Russland og Tyskland avsto fra stemmegivningen (RUSI, 2011, s. 4).

Storbritannia, Frankrike og USA var alle delaktige i forarbeidet med resolusjonsutkastet. Frankrikes argumentasjon var at angrepene mot sivile i Libya kunne kvalifisere som forbrytelser mot menneskeheten, og at det libyske regimet ikke hadde imøtekommet kravene i Resolusjon 1970. Landet henviste til Den arabiske ligas ståsted og understreket at det forelå et kritisk behov for rask og effektiv handling for å beskytte sivile (S/PV.6498, s. 3).

Storbritannia benyttet tilsvarende argumenter og henviste til Gaddafis manglende respons på tidligere krav og Den arabiske ligas ønske om flyforbudssone. Samtidig understreket Storbritannias representant den overhengende faren for omfattende sivile tap i Benghazi på bakgrunn av Gaddafis eksplisitte trusler (S/PV.6498, s. 4).

Amerikanernes representant i Sikkerhetsrådet, Susan E. Rice, understreket at hovedmotivet bak resolusjonen var beskyttelse av sivile. Argumentasjonsrekken var ellers den samme som for Frankrike og Storbritannia, med henvisninger til regionale organisasjoner, tidligere resolusjoner og vedvarende voldsbruk mot sivile i Libya (S/PV.6498, s. 5). Som nevnt ser det ut til at Den arabiske ligas klare holdning utgjorde et vendepunkt for amerikanerne, da dette ville sikre regional legitimitet for en intervensjon.

Russland aksepterte at voldsutøvelsen mot sivile var uakseptabel og måtte opphøre umiddelbart. Samtidig henviste russerne til Den arabiske ligas ønske om flyforbudssone. Russland var derimot av den oppfatning at militærmakt ikke var det beste virkemiddelet. Russland mente at Resolusjon 1973 var utilstrekkelig og preget av en rekke usikre elementer, slik som hvordan flyforbudssonen skulle utøves og rammebetingelser for de militære virkemidlene. De fryktet at resolusjonen skulle åpne for en omfattende militær intervensjon som kunne medføre en ytterligere de stabilisering av regionen. Russland støttet derfor ikke resolusjonen, men unnlot å bruke sin vetorett som følge av respekt for humanitære verdier og prinsippet om beskyttelse av sivile (S/PV.6498, s. 8).

Kina uttrykte stor bekymring for situasjonen i Libya og ga sin støtte til at FN responderte, så lenge responsen var i tråd med FNs charter og internasjonale

normer. Libyas rett til suverenitet ble understreket, og Kinas tradisjonelle motstand mot maktbruk i internasjonale relasjoner ble vektlagt. Kina avsto fra stemmegivningen av hensyn til konflikten spesielle omstendigheter og de regionale organisasjonenes ståsted (S/PV.6498, s. 10).

Henvisningen til regionale organisasjoner var et gjennomgående element i diskusjonen og argumentasjonen i FNs sikkerhetsråd. Nær sagt alle medlemsland henviste til Den arabiske liganes ønske om flyforbudssone i Libya. Både Kina og Russland var skeptiske til utkastet, særlig med tanke på uklarhet rundt de militære rammebetingelsene. Likevel valgte ingen av landene å blokkere resolusjonen. Det kan tenkes at den klare oppfordringen om flyforbudssone fra regionale aktører gjorde det vanskelig for Russland og Kina å blokkere et tiltak som hadde bred støtte både i Sikkerhetsrådet og i regionen. Dette antyder at den brede regionale ryggdekningen utgjorde en sentral faktor som satte humanitær intervensjon på agendaen.

Nasjonale interesser

Libya var i utgangspunktet ikke av strategisk interesse for Storbritannia. Landets forsvarsminister, Liam Fox, så ingen britisk fordel av en intervensjon i Libya. Hans hovedargument var at en intervensjon ville være av minimal nasjonal interesse for Storbritannia, og at det ville være vanskelig å forutsi utfallet av operasjonen (Johnson og Mueen (red.), 2012, s. 8). I tillegg ble immigrasjon, økonomiske interesser og terrorfrykt utpekt som tre sentrale motiver bak den britiske deltakelsen. Statsminister David Cameron trakk spesielt frem faren for masseimmigrasjon fra Nord-Afrika til Europa, og videre Afrikas betydning for europeisk antiterrorovervåking og energitilførsel. På spørsmål om hvorfor Storbritannia valgte å intervensjonere i Libya fremfor i andre tilsvarende konflikter, svarte Cameron at valget var tatt på bakgrunn av «moralske hensyn og nasjonale interesser» (Davidson, 2013, s. 323 – 324).

I forkant av Libya hadde Frankrikes holdning til Den arabiske våren vært passiv. Frankrikes tidligere utenriksminister, Michèle Alliot-Marie, hadde gått av som følge av beskyldninger om personlige motiver i forbindelse

med Tunisias avtroppende regjering. Frankrikes innflytelse i Afrika hadde også fått seg en knekk som følge av landets manglende respons på uroen i Egypt i 2011. Nord-Afrika med Algerie er tradisjonelt en nøkkelregion for fransk økonomi og sikkerhet, og franskmennene hadde derfor behov for å gjenopprette sin innflytelse i regionen (Johnson og Mueen (red.), 2012, s. 17). Franske myndigheter var også bekymret for at konflikten skulle generere masseimmigrasjon og destabilisering av regionen (Davidson, 2013, s. 316).

Til tross for alle disse hensynene var kanskje den franske prestisjen viktigst. Det faktum at USA satt lenge på gjerdet og avvartet, gjorde at Frankrike kunne ta styringen og dermed styrke sitt regionale og internasjonale renommé. Den franske regjeringen ble videre påvirket av sentrale intellektuelle som den respekterte filosofen Bernhard-Henri Lévy. Angivelig skal Lévy ha ringt opp president Nicolas Sarkozy fra Benghazi. Lévy vektla at det franske flagget var å se flere steder i byen, og at et slag i Benghazi ville farge trikoloren rød. Dette bildet sies å ha gjort sterkt inntrykk på presidenten (Davidson, 2013, s. 317). Dette kan tolkes dit hen at en humanitær intervensjon med Frankrike i førersetet ville være av nasjonal interesse (Johnson og Mueen (red.), 2012, s. 18).

Den arabiske våren kom svært ubeleilig for den amerikanske regjeringen. USAs oppmerksomhet var på dette tidspunkt rettet mot Asia og Kina. Et sentralt utenrikspolitisk mål for president Barack Obama hadde vært å redusere den amerikanske tilstedeværelsen i Midtøsten, og dermed oppfatningen om amerikansk maktsvekkelse, ved å fokusere på stormaktspolitikk fremfor nasjonsbygging og humanitære intervensjoner (Restad, 2011, s. 696).

For USA var Libya av minimal strategisk og økonomisk interesse (Restad, 2011; Ramoin, 2013), og det kan derfor tenkes at den regionale støtten var mer avgjørende. Det er lite som tilsier at amerikanerne deltok som følge av interessebaserte hensyn, noe som også kan forklare hvorfor USA avvartet situasjonen såpass lenge.

Heller ikke Russland hadde sentrale interesser forbundet med Libya. Landet var ikke viktig for den russiske innflytelsen i regionen. Russlands økonomiske interesser var heller ikke truet, da konflikten medførte en økning i olje- og gasspriser, noe som gagnet den russiske energisektoren (Dannreuther, 2011, s. 3). Samtidig fryktet Russland at radikale islamister skulle komme til makten

i Libya, og at uroen og den revolusjonære tankegangen skulle spre seg til russiske nærrområder (Katz, 2011, s. 6).

Russlands holdning kan også sees i et annet perspektiv, nemlig landets bilaterale forhold til USA. Under Obama hadde forholdet Russland-USA vært på bedringens vei, blant annet gjennom samarbeid om Irans atomvåpenprogram og russisk engasjement i Afghanistan. I forbindelse med Libya hadde amerikanerne innledningsvis lent seg på Sikkerhetsrådet og signalisert et ønske om å gå bort fra Bush' utenrikspolitisk unilaterale linje. Libya utgjorde derfor et strategisk dilemma for Russland, som risikerte å tape ansikt dersom de stoppet Resolusjon 1973 av 17. mars 2011, som hadde bred forankring både i Sikkerhetsrådet og hos regionale aktører. Et veto ville også forverre det bilaterale forholdet til amerikanerne (ibid.). Fraværet av russiske kjerneinteresser, Gaddafis manglende popularitet både i Kreml og i den arabiske verden samt det bilaterale forholdet, kan ha bidratt til at Russland lot Resolusjon 1973 passere, til tross for landets aversjon mot vestlig intervensjonisme og demokratispredning (Trenin, 2011).

Kina drev oljehandel med Libya, men dette utgjorde mindre enn fem prosent av Kinas totale oljeimport. Landet hadde en rekke handelsavtaler og prosjekter i Libya, slik som utbygging av infrastruktur. Kina hadde altså visse økonomiske interesser, men Libya var ikke blant Kinas viktigste handelspartnere i regionen (Sotloff, 2012). Viktigere var kanskje Kinas interesse av å opprettholde et godt forhold til land i Midtøsten og Afrika på bakgrunn av politiske motiv. Dette kan delvis forklare at kineserne ikke stoppet resolusjonen, men viktigere var nok fraværet av sentrale interesser og de regionale organisasjonenes klare holdning (Hehir, 2013, s. 153).

Alt tyder på at intervensjonen i liten grad kan spores til interessebaserte hensyn hos stormaktene. Kanskje var nettopp fraværet av slike interesser en viktig faktor som gjorde intervensjonen mulig, men som også medførte høy politisk risiko (Johnson og Mueen (red.), 2012, s. 11).

Forventet militær suksess

Trusselen mot den libyske befolkningen stammet hovedsakelig fra myndighetenes evne til å angripe store befolkningsentra direkte, enten ved bruk av tunge våpen eller ved isolasjon. Franske myndigheter mente at luftstyrker utgjorde den største forskjellen mellom det libyske regimet og opprørerne, og at en luftoperasjon derfor ville være tilstrekkelig for effektiv beskyttelse av sivile (Davidson, 2013, s. 317).

Statsviteren Robert Pape anså muligheten for militær suksess i Libya som stor, med lav risiko og få utfordringer. Som positive faktorer trakk han frem geografi, avhoppere fra den libyske hæren, myndighetenes tap av støtte hos lokale aktører og tap av kontroll over store deler av territoriet (Pape, 2012, s. 65).

Majoriteten av den libyske befolkningen bodde i byer langs Middelhavskysten som var bundet sammen av en hovedvei. Når store deler av befolkningen beveget seg bort fra denne linjen, ville det være vanskeligere for myndighetene å opprettholde kontroll. Samtidig ville militære styrker bli mer utsatt når de beveget seg bort fra linjen og inn i åpent ørkenterreng. Det faktum at byene lå nær kysten, muliggjorde effektiv bruk av luftstyrker, enten ved hjelp av hangarskip eller nærliggende militære baser i Sør-Europa. I tillegg var det libyske regimets antiluftvåpen utdaterte, noe som ville redusere trusselen mot NATOs luftstyrker (ibid.).

Allerede tidlig i konflikten led regimet strategiske tap ved at sentrale statlige aktører som ministre, diplomater og offiserer, trakk seg fra sine verv. Mange av disse gikk over til opprørernes side, og dette svekket regimets militære kapasitet (ibid.). I mars 2011 var antallet lojale regjeringsstyrker ca. 8000 og antall militære kjøretøy et sted mellom 100 og 1000. Dette var lite i forhold til landets store areal, og man antok at regimet ikke ville ha kapasitet til å kontrollere alle byene (Pape, 2012, s. 66). På denne bakgrunn ble det antatt at risikoen mot vestlige luftstyrker ville være minimal, de militære målene konsentrert og lett identifiserbare, og at NATO kunne benytte seg av hangarskip og nærliggende europeiske militærbaser.

Alt dette var gode forutsetninger for militær suksess, noe Operasjon Unified Protector i stor grad kom til å bli regnet som, til tross for vanskeligheter i

forbindelse med koordinasjon og kommandostruktur. Bruken av luft- og marinestyrker kombinert med presisjonsvåpen gjorde at det libyske regimets styrker raskt ble svekket, og operasjonen hadde lav grad av feilbombing og sivile tap (RUSI, 2011, s. 10 – 13).

Medier og offentlig opinion

Det har vært vanskelig å oppdrive troverdige kilder av mediernes rolle i forbindelse med Libya-konflikten. Statsviteren Alan J. Kupermans betraktninger er likevel av interesse. Han mener at vestlige medier i starten av uroen i Libya skapte et feilaktig bilde av konflikten. Kuperman har trukket frem hvordan mediene rapporterte at det libyske regimet åpnet ild mot demonstrantene da uroen brøt ut, noe som senere viste seg å være feil, men som få mediekanaler korrigerter i ettertid. Situasjonen i mars 2011 var ifølge Kuperman den at væpnede opprørere brukte sivile som menneskelige skjold, og at regjeringsstyrkene først åpnet ild da flere av demonstrantene hadde bevæpnet seg (Kuperman, 2013, s. 109 – 110). Kuperman har også funnet bevis for at vestlige medier unnlot å rapportere, eller underspilte, regimets offentlige uttalelser om at de ikke ville angripe sivile, og at opprørere som overga seg ville være trygge (Kuperman, 2013, s. 113).

Som en konsekvens av lite tilgjengelige åpne kilder har det vært vanskelig å analysere mediernes rolle for intervensjonsspørsmålet, ut over det faktum at mediene alltid vil utgjøre en viktig kilde til legitimitet ved intervensjoner, spesielt på nasjonalt nivå.

Majoriteten av den franske befolkningen (66 prosent) støttet den franske deltakelsen i Operasjon Unified Protector (Davidson, 2013, s. 320). I Storbritannia har spørreundersøkelser antydnet at befolkningen var splittet i synet på britisk deltakelse. *Financial Times* fant i forkant av intervensjonen at kun 37 prosent støttet bruk av militære virkemidler i Libya, men en ny undersøkelse som ble foretatt en måned senere viste en økning til 50 prosent (Davidson, 2013, s. 324; Clements, 2013, s. 122). Den britiske regjeringen hadde altså ikke ryggdekning blant befolkningen, men dette så ikke ut til å

påvirke regjeringen. Det kan tenkes at støtte fra opposisjonspartiet Labour, som hadde uttrykt støtte til britisk engasjement i konflikten, veide opp for skepsisen hos befolkningen, noe som også reduserte den politiske risikoen for regjeringspartiet (Davidson, 2013, s. 324).

Undersøkelser foretatt av *Financial Times* i slutten av mars 2011 viste at støtten til intervensjonen i Libya i den amerikanske befolkningen var lav. Rundt. 30 prosent var positive, men Reuters' undersøkelser fra april samme år viste at støtten hadde økt til ca. 55 prosent (Clements, 2013, s. 122). Dette antyder at hensyn til offentlig opinion hadde liten innvirkning på intervensjonsavgjørelsen.

Regionale organisasjoner

Samme dag som Den arabiske liga suspenderte Libya, holdt FNs sikkerhetsråd uformelle møter og avga en pressemelding som støttet Ligaens uttalelse. Fire dager etter suspensjonen, den 26. februar 2011, ble Resolusjon 1970 vedtatt av FNs sikkerhetsråd. I vedtaket henviste Sikkerhetsrådet til både Den arabiske liga, Den afrikanske union og Organisasjonen for islamsk samarbeid (OIC) og deres holdning til konflikten (Bellamy og Williams, 2011, s. 839 – 840).

Resolusjon 1970 hadde ingen effekt, og flere har derfor ment at uttalelsene fra regionale organisasjoner utgjorde det egentlige vendepunkt i konflikten. Den 7. mars anmodet Golfrådet Sikkerhetsrådet om å iverksette alle nødvendige midler for å beskytte sivile i Libya, med en flyforbudssone som foretrukket alternativ. Få dager senere fratok Golfrådet det libyske regimet all legitimitet og oppfordret Den arabiske liga om å opprette kontakt med Det nasjonale overgangsrådet (NTC), som var de libyske opprørernes offisielle organ (Bellamy og Williams, 2011, s. 841). Den 12. mars henvendte Den arabiske liga seg til Sikkerhetsrådet med ønske om opprettelse av en flyforbudssone i libysk luftrom, og en anmodning om at FN inngikk dialog med NTC (Bellamy og Williams, 2011, s. 841).

Den afrikanske union var på sin side skeptisk til ekstern innblanding og ønsket heller en afrikansk løsning på konflikten (Buckley, 2012, s. 85). AU karakteriserte konflikten som en trussel mot fred og sikkerhet i regionen og fordømte regimets våpenbruk, men understreket likevel Libyas suverenitet og territoriale integritet (Bellamy og Williams, 2011, s. 843).

På den annen side var det svært uvanlig at Den arabiske liga var så samlet og sikker i sitt ønske om ekstern innblanding i et arabisk land. Organisasjonens holdning blir av mange ansett som et sentralt element som muliggjorde autorisasjonen av Resolusjon 1973 (RUSI, 2011, s. 3–4). Ligaens ståsted hadde åpenbar effekt på amerikanerne. Mange analytikere har i ettertid ment at vendepunktet i konflikten kom den 12. mars 2011, da Den arabiske liga fratok Gaddafi og hans regime all legitimitet og henvendte seg til FNs sikkerhetsråd med ønske om opprettelse av en flyforbudssone for å beskytte sivile (Bellamy og Williams, 2012, 277–278). Organisasjonens klare holdning utgjorde en viktig kilde til legitimitet og kan ha vært den utslagsgivende faktoren som gjorde at USA tok et klart standpunkt i konflikten (RUSI 2011, s. 3–4; Glanville, 2012, s. 2–3).

I forkant av Resolusjon 1973 hadde amerikanerne utvist forsiktighet og avventet situasjonen. Den 15. mars, tre dager etter Den arabiske ligas henvendelse til Sikkerhetsrådet, holdt Obama og hans stab et møte den 15. mars hvor presidenten aksepterte argumentene for intervensjon i Libya. Obama skal ha latt seg overbevise om å intervensjon av sine rådgivere, Samantha Power og Hillary Clinton (Bellamy og Williams, 2012, 277–278). Deretter gikk USA i gang med å overtale tvilende medlemmer i Sikkerhetsrådet til å akseptere opprettelse av en flyforbudssone for å beskytte sivile (Bellamy og Williams, 2011, s. 843).

Ligaens motiver var uklare, men man kan spekulere i en rekke årsaksforklaringer. Gaddafi og hans regime var mislikt i store deler av Afrika og Midtøsten. Libya utgjorde en rival for land som Saudi-Arabia med tanke på innflytelse i regionen. Solidaritet og opportuniste i den arabiske verden kan også ha vært en faktor. Arabisk mediedekning av konflikten mobiliserte ytterligere motstand og misnøye med Gaddafis regime (Bellamy og Williams, 2011, s. 842).

Den arabiske ligas uttalelser, i tillegg til fordømmelse fra flere regionale organisasjoner, kombinert med aktivisme fra FNs sekretariat, bidro til å

danne konteksten for Sikkerhetsrådets diskusjon rundt konflikten. Ved å legge til rette for at Sikkerhetsrådet kunne komme til enighet om bruk av alle nødvendige midler for å beskytte sivile, spilte regionale organisasjoner en avgjørende rolle. De skapte et miljø for diskusjon i Sikkerhetsrådet og la samtidig press på de mektige statene. Russland og Kina mistet et viktig legitimeringsgrunnlag for bruk av veto når de ikke kunne stille seg bak regionale organisasjoners ståsted (Bellamy og Williams, 2011, s. 839; RUSI, 2011, s. 4). Regionale organisasjoner var altså en sentral faktor for at intervensjonen i Libya fant sted. Slike organisasjoner kan altså i gitte tilfeller ha en avgjørende betydning for spørsmålet om humanitær intervensjon.

Oppsummering

Gaddafis eksplisitte trusler mot sivile og den overhengende faren mot befolkningen i Benghazi var en viktig årsak til at Sikkerhetsrådets Resolusjon 1973 ble vedtatt relativt raskt. Land som Frankrike og Storbritannia hadde visse nasjonale interesser av å intervensjonere, men det er likevel lite som tilsier at intervensjonen kan spores til interessebaserte hensyn hos stormaktene. Fraværet av vesentlige interesser hos Russland og USA var sentralt og må anses som et avgjørende aspekt som muliggjorde intervensjonen.

Videre antas forventningen om god mulighet for militær suksess å ha vært av sentral betydning. Frankrike, Storbritannia og USA kalkulerte med at det forelå lav risiko for tap av egne styrker ettersom den libyske hæren var svak og fragmentert, samtidig som det libyske antiluftvernet var utdatert og dermed ikke ville utgjøre noen stor trussel mot allierte bombetokt.

Den arabiske ligas initiativ og den gjennomgående referansen til regionale organisasjoner klare indikasjoner på denne variabelens betydning for intervensjonen.

Når det gjelder mediernes innvirkning på intervensjonsspørsmålet, har dette vært vanskelig å vurdere. Hensynet til offentlig opinion ser ut til å ha vært av liten betydning.

Libya utgjør en unik case. Den uvanlige kombinasjonen av fravær av sentrale nasjonale interesser hos Russland og USA, en klar trussel mot sivile, forventning om militær suksess og en klar oppfordring fra regionale organisasjoner gjorde at intervensjon kunne finne sted. Mest interessant er kanskje det faktum at regionale organisasjoner kan ha vesentlig betydning for spørsmålet om humanitær intervensjon i det 21. århundret, ikke bare som en viktig kilde til legitimitet, men også ved å sette agenda, ta initiativ og bruke press.

Kapittel 6

Syria

Uroen i Syria hadde sitt utspring i byen Daraa i mars 2011, der en gruppe barn hadde blitt arrestert og angivelig torturert for å ha skrevet «folket ønsker regimets fall» på en vegg. Dette medførte fredfulle protester med krav om deres løslatelse, samt krav om økt demokrati og frihet i landet. Syriske myndigheter responderte med vold og åpnet ild mot demonstrantene (Buckley, 2012, s. 87). Myndighetene klarte ikke å stagge protestbølgen, som utviklet seg til å bli et opprør mot president Bashar al-Assad og hans regjering. Mot slutten av 2011 hadde situasjonen utviklet seg fra fredfulle demonstrasjoner til væpnet opprør, som senere eskalerte til borgerkrig (Thakur, 2013, s. 70).

Situasjonen forverret seg ytterligere i februar 2012 med over 100 dødsfall hver dag, i tillegg til voldtekter, tortur og fengslinger foretatt av regjeringsstyrker (Buckley, 2012, s. 87 – 88). På dette tidspunktet hadde konflikten medført over 20 000 døde og tusenvis av savnede eller fengslede personer (Guiora, 2012, s. 2).

De internasjonale reaksjonene på situasjonen i Syria var fordømmende, men avventende. I november 2011 uttalte NATOs generalsekretær Anders Fogh Rasmussen at alliansen ikke ville involvere seg i Syria-konflikten (Buckley, 2012, s. 88). Mellom 2011 og 2013 ble tre ulike resolusjonsforslag presentert i Sikkerhetsrådet. Ingen av disse åpnet for intervensjon i Syria, men omhandlet sanksjoner, fordømmelser og oppfordringer til det syriske regimet. Alle de tre forslagene ble stoppet av Kina og Russland, som benyttet seg av sin vetorett (Garwood-Gowers, 2013, s. 610).

Først i april 2012 kom Sikkerhetsrådet til enighet om tiltak, da FN og Den arabiske liga gikk sammen og utnevnte Kofi Annan som spesialutsending til Syria. Kofi Annan inngikk dialog med styresmaktene i håp om å fremforhandle en våpenhvile, men president Assad avslo. Assad henviste til at han anså motparten som væpnede terroristgrupper (Buckley, 2012, s. 89).

I august 2013 tok konflikten en ny vending, da det syriske regimet tok i bruk kjemiske våpen i byen Ghouta. Angrepet tok livet av opptil 1000 sivile (Bellamy, 2014, s. 40). Det kjemiske angrepet medførte sterke internasjonale reaksjoner der amerikanerne truet med luftangrep. Denne hendelsen kunne ha utgjort et vendepunkt for den internasjonale responsen på konflikten. Isteden ble konsekvensen at FNs sikkerhetsråd kom til enighet om en resolusjon som autoriserte tilintetgjøring av det syriske regimets arsenal av kjemiske våpen under oppsyn av Organisasjonen for forbud mot kjemiske våpen (OPCW) (Weiss, 2014, s. 16).

Kofi Annan har argumentert mot intervensjon i Syria på bakgrunn av at enhver form for militarisering ville forverre en allerede alvorlig situasjon. Det ville også utgjøre en risiko for resten av regionen. Land som Kina, Frankrike og Russland ga også uttrykk for at de ikke ønsker en intervensjon i Syria, men at politisk dialog mellom det syriske regimet og de ulike opposisjonsgruppene er veien å gå (Buckley, 2012, s. 89).

Siden høsten 2014 har intervensjon i Syria blitt uaktuelt som følge av amerikanske luftangrep mot Den islamske staten i Irak og Syria. USA samarbeider med president Assad i kampen mot IS. Den påfølgende analysen vil derfor ta utgangspunkt i situasjonen i Syria mellom 2011 og 2014.

Trussel mot sivile – debatt i Sikkerhetsrådet

I mars 2012 hadde over 8000 syrere mistet livet i eget land. FNs menneskerettighetskommissær, Navi Pillay, uttalte at det forelå forbrytelser mot menneskeheten. FN-kommissæren påpekte at omverdenens passivitet muliggjorde at regimet fortsatte voldsutøvelsen (Buckley, 2012, s. 88). Tre

måneder senere hadde antall døde steget til over 15 000. I 2013 lå tallet på 92 000, og året etter var dette tallet fordoblet (Howorth, 2013, s. 303; Price et al., 2014, s. 1).

FNs høykommissær for menneskerettigheter (OHCHR) har lansert en rekke statistiske rapporter om konflikten i Syria. Siste rapport fra august 2014 konkluderte med at minimum 190 000 mennesker hadde mistet livet, noe som inkluderte både sivile og militære individer (ibid.). I september 2013 hadde konflikten generert rundt seks millioner flyktninger og ca. to millioner internt fordrevne personer (Gallagher, 2014, s. 9).

Regimets angrep mot byen Homs i februar 2012 representerte en voldseskalering med bruk av tunge våpen, inkludert artilleri og kamphelikopter. I mars 2013 kom ryktene om at regimet tok i bruk kjemiske våpen, noe som altså ble påvist i august samme år. Dette resulterte i Sikkerhetsrådets Resolusjon 2118, som krevde at det syriske regimets arsenal av kjemiske våpen ble tilintetgjort (S/RES/2118 (2013)).

Det er åpenbart at kriteriet om en klar trussel mot sivile var tilfredsstillt i tilfellet Syria. Diskusjonene i Sikkerhetsrådet i årene 2011 – 2014 kretset rundt to hovedpunkter: tolkning av situasjonen og respons på voldsbruken. Tidlig i konflikten karakteriserte vestlige land situasjonen som en brutal statlig undertrykkelse av demokratiske demonstranter, mens Russland og Kina anså situasjonen som et legitimt statlig forsvar mot væpnede opprørsgrupper (Garwood-Gowers, 2013, s. 610).

Det første resolusjonsforslaget i Sikkerhetsrådet kom fra Storbritannia, Frankrike, Tyskland og Portugal den 4. oktober 2011. Teksten var hovedsakelig en fordømmelse av voldsbruken, ledsaget av en advarsel om fremtidige sanksjoner dersom volden vedvarte. Til tross for at ni land stemte ja, ble forslaget stoppet av Russland og Kina. Deres argument var at resolusjonsforslaget ikke konkretiserte opprørsgruppene voldsutøvelse (det inneholdt ingen fordømmelse av Assads motstandere), og at resolusjonen ville medføre økte spenninger i landet. Kina trakk også frem respekt for Syrias internasjonale rett til suverenitet og ikke-innblanding. Russland henviste til intervensjonen i Libya, der de mente at NATO hadde gått langt ut over sitt mandat, og de fryktet at dette skulle gjenta seg i Syria og fremtidige konflikter (Garwood-Gowers, 2013, s. 611). Både Kina og Russland mente at trusler og sanksjoner

risikerte å forverre situasjonen, og den beste løsningen var derfor å mane til nasjonal dialog (Bellamy, 2014, s. 31 – 32).

Den 4. februar 2012 presenterte Sikkerhetsrådet et nytt resolusjonsforslag i forbindelse med at Den arabiske ligas overvåkningsoppdrag i Syria hadde blitt suspendert. Forslagets hovedbudskap var å støtte planen som Den arabiske liga tidligere hadde utarbeidet, en plan som blant annet innebar observasjonspersonell, tilbaketrekning av regimets militære styrker og fri tilgang for utenlandsk presse. Denne planen hadde tidligere blitt godtatt av den syriske regjeringen, men ble altså satt ut av kraft som følge av at målene ikke ble innfridd, og at situasjonen forverret seg. Forslaget inneholdt også en generell fordømmelse av voldsbruken i Syria (uavhengig av part), påkalling til den syriske regjeringen om å samarbeide med Den arabiske liga og ønske om en syriskledet politisk prosess for å håndtere situasjonen. 13 land stemte ja, men Russland og Kina benyttet igjen sin vetorett til å stoppe forslaget (Bellamy, 2014, s. 28 – 34).

Som med det første forslaget vektla russerne det de mente var et ensidig fokus på den syriske regjeringen som hovedproblemet bak uroen i landet. Russerne understreket nok en gang behovet for å behandle de ulike fraksjonene på samme linje. Russland mente at man ikke kunne kreve at regjeringsstyrkene trakk seg ut før opposisjonen stoppet sine angrep mot myndighetene. Det kan virke som om russernes sterkeste innvending mot resolusjonsforslagene handlet om at partene ikke ble likeverdig behandlet, til tross for klare bevis på at den syriske regjeringen var ansvarlig for størsteparten av krigshandlingene (Bellamy, 2014, s. 34).

Den 23. februar 2012 resulterte samarbeidet mellom FNs spesialutsending Kofi Annan og Den arabiske liga i en sekspunktsplan. Planen ble godtatt av den syriske regjeringen den 27. mars. De viktigste punktene var syrisk samarbeid for en politisk løsning på konflikten, opphør av krigføringen og humanitær hjelp. Sikkerhetsrådet vedtok deretter Resolusjon 2042 (14. april 2012) og 2043 (21. april 2012), som støttet henholdsvis sekspunktsplanen og utstedte mandat til en militær observasjonsstyrke, *United Nations Supervision Mission in Syria* (UNSMIS), som skulle følge fremdriften (Bellamy, 2014, s. 29).

Det ble tidlig klart at sekspunktsplanen ikke fungerte, og situasjonen forverret seg. Dermed ble et nytt resolusjonsforslag utarbeidet. Forslaget innebar en

anmodning til alle parter i Syria om å stoppe krigføringen og følge opp sekspunktplanen, samtidig som UNSMIS' mandat skulle forlenges med 45 dager. Forslaget innebar også at den syriske regjeringen skulle vise velvilje ved å trekke ut sine militære installasjoner og stoppe bruken av tunge våpen rundt de store byene. Det ble også fremsatt trusler om økonomiske sanksjoner dersom kravene ikke ble innfridd. 11 land stemte ja til forslaget. Pakistan og Sør-Afrika avsto fra stemmegivningen, mens Kina og Russland nok en gang nedla veto på bakgrunn av samme argumentasjon som tidligere. Russland gikk i tillegg hardt ut og uttalte at vestlige lands bruk av Sikkerhetsrådet til å påtvinge suverene stater nye styresett måtte stoppes. Russerne henviste til USAs, Storbritannias og Frankrikes holdninger til Syria, som de mente var drevet av geopolitiske egeninteresser uten å ta hensyn til den syriske befolkningen (Bellamy, 2014, s. 30 – 36).

Etter at bruk av kjemiske våpen fra Syrias side hadde blitt påvist i august 2013, kom Sikkerhetsrådet som nevnt til enighet om en første resolusjon i midten av august. Denne hendelsen satte fart på det internasjonale diplomatiet og utløste et sterkt russisk engasjement, som resulterte i at Resolusjon 2118 ble vedtatt den 27. september 2013. Resolusjonen innebar at Syrias kjemiske våpen skulle uskadeliggjøres og ødelegges med samtykke fra Syrias regjering og i tråd med OPCWs regler og prosedyrer. Resolusjonen inneholdt også advarsler om ytterligere tiltak i tråd med kapittel syv i FN's charter dersom syriske myndigheter skulle motsette seg denne prosessen (S/RES/2118 (2013)).

Ut over dette har Sikkerhetsrådet vedtatt en rekke mindre resolusjoner, som først og fremst har inneholdt oppfordringer til de væpnede partene i konflikten (S/RES/2139 (2014)).

Nasjonale interesser

Midtøsten har lenge vært en strategisk viktig region for USA, blant annet gjennom en rekke typer sikkerhetsmessig samarbeid, og landet har tradisjonelt innehatt et moralsk engasjement overfor Israel (Walt, 2012, s. 9). Amerikanernes strategi i Midtøsten har lenge båret preg av realisme fremfor idealisme,

med unntak av George W. Bush' administrasjon (Atlas, 2012, s. 355). Dette skyldes i stor grad tre sentrale aspekter for amerikanske interesser: å sikre tilgang til gulflandenes oljeressurser, å beskytte amerikansk territorium fra terrorisme, og å bidra til Israels sikkerhet. Disse interessene ivaretas blant annet gjennom fredsarbeid mellom Israel og arabiske motparter, samt beskyttelse av oljeproduserende land (Kahl og Lynch, 2013, s. 48).

De amerikanske avveiningene rundt en mulig intervensjon i Syria i perioden 2011 – 2014 kan ha handlet om følgende: En intervensjon kunne tenkes å tjene amerikanske interesser ved å redusere konfliktens destabiliserende effekt på regionen, samtidig som Iran ville miste sin viktigste allierte i Midtøsten. Det har hersket uklarhet rundt gode alternativer til det sittende regimet i Syria, ettersom risikoen har vært høy for at radikale islamistiske krefter skulle overta makten dersom president Assad ble fjernet. Vestlig tilstedeværelse ville i det minste kunne ha gitt amerikanerne større mulighet til å påvirke en ny syrisk regjering. På den annen side ville risikoen for iransk militær involvering være høy, noe som kunne blitt katastrofalt, både for USA og regionen. Fra et amerikansk ståsted ser det derfor ut til at kostnadene og risikoen forbundet med intervensjon ble ansett som for høye, samtidig som den potensielle gevinsten var uklar (Katz, 2012, s. 2 – 3). Hensyn til amerikanske interesser tilsa derfor ikke-intervensjon i Syria.

Russland hadde også klare interesser i Syria-konflikten. Russland og Syria hadde lenge samarbeidet på områder som våpenhandel, militære allianser og investering. Russiske selskaper har gjennom tidene investert over tjue milliarder dollar i landet, og Syria har kjøpt betydelige mengder russiske våpen opp igjennom årene. Mellom 2007 og 2010 utgjorde russiske våpen 78 prosent av Syrias totale våpeninnkjøp til en pris på ca. fem milliarder dollar. I tillegg har Russland en marinebase i landet (Bellamy, 2014, s. 37).

De to landene har også historiske bånd. Over 10.000 syriske offiserer har tatt militær utdanning i Sovjetunionen (og senere i Russland). Tall fra 2006 viser at over 2000 russiske militære rådgivere tjenestegjorde i det syriske forsvaret. Ifølge vestlige medier var slike rådgivere fortsatt delaktige i kontrollen av Syrias avanserte luftforsvar i 2013. Forholdet mellom de to landene har også vært viktig fordi det har gitt russerne mulighet til påvirke fredsprosessen og amerikansk engasjement i Midtøsten (Allison, 2013, s. 802 – 808).

Et av Russlands viktigste mål i Midtøsten har vært å forhindre ytterligere spredning av radikale islamistiske ideer til Kaukasus-området (Allison, 2013, s. 814). Russland har fryktet at Den arabiske våren bidrar til å spre radikal islamisme, slik man blant annet har sett i Egypt, gjennom terrorangrep mot amerikansk personell i Libya, og i deler av den syriske opposisjonen, slik som Jabhat al-Nusra-fronten (Støttefronten for det syriske folk) og Den islamske stat (Bellamy, 2014, s. 37; Weiss, 2014, s. 14). Russland frykter at slike radikale elementer skal oppmuntre islamistiske krefter i russiske nærrområder som Tsjetsjenia og Dagestan (Bellamy, 2014, s. 37).

I tillegg er internasjonale prinsipper om suverenitet og ikke-innblanding av nasjonal interesse for Russland, som frykter at en oppmykning av disse prinsippene kan øke faren for tilsvarende innblanding i egne nærrområder. Russland har med andre ord vitale interesser tilknyttet både Syria og Midtøsten-regionen. Det er grunn til å tro at Russlands holdning til konflikten i stor grad skyldtes strategiske egeninteresser, noe som reduserte sjansen for humanitær intervensjon.

Militære utfordringer

Syria er et samfunn som består av ulike trosretninger og religiøse sekter, noe som har komplisert konflikten ytterligere. Landet har et nært forhold til naboer som Iran og Libanon, og konflikten har store konsekvenser for flere aktører i Midtøsten, slik som Tyrkia og Israel. Konflikten har også hatt innvirkning på stabiliteten i land som Jordan og Irak. I manges øyne har spørsmålet om slike konsekvenser vært viktigere enn å stagge voldsutøvelsen innad i Syria (Clarke, 2012, s. 1–2).

Det er grunn til å anta at en humanitær intervensjon i Syria i årene 2011 – 2014 ville ha medført økt russisk militær støtte til Assad (Hehir, 2012, s. 3). En annen konsekvens kunne ha vært at Iran hadde gått mer aktivt inn i konflikten. Syria utgjør en viktig alliert for Iran, blant annet fordi den iranske støtten til Hizbollah og sjiamuslimene i Libanon avhenger av denne alliansen. Dette samarbeidet har også stor betydning for Irans rolle i den

regionale maktkampen mellom sjia- og sunnimuslimer. Man kan derfor forvente at Iran ville ha utøvd sterk motstand mot en intervensjon i Syria, og ikke minst at landet ville ha økt sine bidrag av våpen, materiell og soldater til det syriske regimet (Kemp, 2012, s. 5).

En annen opplagt fare var at Syrias allierte i Libanon og Israel, henholdsvis Hizbollah og Hamas, kunne tenkes å øke sine militære offensiver i egne land. Land som Qatar, Tyrkia og Saudi-Arabia ville etter all sannsynlighet ha støttet en intervensjon i håp om å svekke den Iran-ledede sjiamuslimske dominansen i regionen (Kemp, 2012, s. 6). Sannsynligheten er med andre ord stor for at en intervensjon i Syria ville ha fått alvorlige regionale konsekvenser (Hehir, 2012, s. 3). Dette bør tas med i beregningen av muligheten for militær suksess.

Den syriske opposisjonen består av en rekke ulike grupper med uklare langsiktige mål. Fraværet av samhold og klarhet blant disse gruppene, kombinert med mangelen på et tydelig alternativ til det sittende regimet, har utgjorde samlet sett en militær utfordring som har talt mot intervensjon (Kemp, 2012, s. 6). Dette bildet ble ytterligere komplisert som følge av at stadig flere fremmedkrigere ble aktive i Syria. I 2014 befant det seg ca. 40 000 fremmedkrigere i Syria, der grupper som Hizbollah kjempet på Assads side, mens al-Qaida kjempet mot regjeringsmakten (Gallagher, 2014, s. 6). I tillegg har Den islamske stat i Irak og Syria (IS) vært svært aktive i landet – de har angrepet sivile på lik linje med det syriske regimet (Weiss, 2014, s. 14). Med andre ord har store sikkerhetsmessige, politiske og militære utfordringer talt mot intervensjon (Kemp, 2012, s. 8).

I tillegg besitter Syria et avansert antiluftvern designet for å beskytte mot angrep fra Israel (Kemp, 2012, s. 10). Den syriske hæren er velorganisert og effektiv med baser over hele landet. Det syriske forsvaret ville trolig ha vært en formidabel motstander, og faren for utilsiktede tap tilsvarende stor, siden det ville være vanskelig å treffe militære mål uten å ramme sivile. I tillegg utgjør landets geografi en utfordring som har svekket muligheten for en lavrisiko-operasjon. Når man legger til at opprørerne ikke har hatt kontroll over viktige områder, snakker vi om betydelige militære utfordringer (Pape, 2012, s. 70–72). En intervensjon med USA i spissen ville nok ha vært i stand til å nøytralisere Syrias forsvar, men det ville vært kostbart, risikopreget og tidkrevende (Kemp, 2012, s. 10). Dette antyder at muligheten for militær suksess i Syria har blitt ansett som lav.

Medier og offentlig opinion

Konflikten i Syria pågår fortsatt høsten 2015, og det finnes foreløpig lite om mediernes dekning av konflikten i forskningslitteraturen. Det er derfor vanskelig å si noe entydig om mediernes effekt på intervensjonsspørsmålet. Det har for øvrig vært utfordrende for journalister å dekke konflikten, da adgangen for medier har vært strengt kontrollert, samtidig som utdelingen av pressevisum har vært sporadisk (Black, 2014).

Et gjennomgående diskusjonstema angående mediernes dekning av konflikten har vært vestlige journalisters kildebruk. Patrick Cockburn, tidligere Midtøsten-korrespondent for *Financial Times* og *The Independent*, har påpekt at dekningen fra Syria har vært dominert av usikre eller sekundære kilder, partiskhet og unøyaktighet, men slike kilder har i stor grad blitt behandlet som fakta. I juni 2013 skrev han om sin overraskelse over forskjellen på den reelle situasjonen på bakken i Syria kontra den som ble beskrevet i vestlige medier. I Cockburns øyne har denne skjevrapporteringen resultert i at politikere og opinion ikke har fått anledning til å danne seg et riktig bilde av situasjonen, med den konsekvens at eventuelle langtidsplaner i stor grad har blitt basert på misforståelser (Cockburn, 2013).

Ifølge Cockburn har vestlige medier i stor grad basert seg på opprørernes syn på konflikten og brukt disse gruppene som kilder. Dette skyldes dels at syriske myndigheter sjelden har kommet med uttalelser, noe som har etterlatt seg et informasjonsvakuum som opprørerne har benyttet seg av. Et eksempel på en hyppig sitert kilde er *Syrian Observatory for Human Rights*, et slags informasjonskontor opprettet i Storbritannia i 2006, som står i opposisjon til Assad og hans regjering (ibid.). Cockburn finner flere eksempler på feilrapportering fra denne typen kilder. Han påpeker at vestlige medier har vært ukritiske, samtidig som de har vært naive ved ikke å ta høyde for at partene i en borgerkrig ofte manipulerer fakta og feilrapporterer hendelser til egen fordel (ibid.).

Ut over dette har Vestens mediedekning av konflikten vært bred og omfattende, men det er foreløpig vanskelig å konkludere noe om mediernes effekt på intervensjonsspørsmålet.

Tall fra en undersøkelse foretatt av *The New York Times* i september 2013 viste at majoriteten av den amerikanske befolkningen ikke ønsket intervensjon i Syria. Seks av ti sa nei til luftangrep mot Syria. En tilsvarende prosentandel mente at et amerikansk engasjement i Syria ville øke terrortrusselen mot USA, samtidig som mange fryktet et nytt langvarig amerikansk engasjement i Midtøsten. På et mer generelt spørsmål om hvorvidt USA burde påta seg lederrollen for å løse utenlandske konflikter, svarte 62 prosent nei. Til sammenlikning viste undersøkelser fra 2003, foretatt en måned etter intervensjonen i Irak, at 48 prosent amerikanere var positive til en slik lederrolle. I september 2013 mente 72 prosent at USA ikke burde intervenere for å omgjøre diktatur til demokrati, noe som representerte den høyeste grad av motstand mot dette spørsmålet noensinne. Til sammenlikning svarte 48 prosent nei på samme spørsmål i forkant av Irak-krigen (Landler og Thee-Brenan, 2013).

Når det gjelder Storbritannia, viste en undersøkelse ved Opinium Research i august 2013 at 60 prosent av den britiske befolkningen ikke ønsket militær intervensjon i Syria. 48 prosent mente at diplomati var den beste løsningen (Helm, 2013).

Opinionstallene over indikerer at befolkningen i Storbritannia og USA har vært negative til militær innblanding i Syria, men det er vanskelig å beregne effekten av dette da ingen intervensjon har funnet sted. Tallene antyder likevel at det foreligger en økt skepsis blant befolkningene til humanitær intervensjon, noe som var spesielt tydelig i USA, der oppslutningen om en eventuell intervensjon var rekordlav i tilfellet Syria.

Regionale organisasjoner

Den 7. august 2011 kom Den arabiske liga med sin første offisielle uttalelse angående situasjonen i Syria. Forbundet ga uttrykk for sterk bekymring for situasjonen og fordømte voldsutøvelsen. Uttalelsen henviste også til organisasjonens charter, som avviser enhver form for ekstern intervensjon i arabiske land (Aljazeera, 2011).

Senere samme måned gikk en rekke arabiske utenriksministre sammen og oppfordret syriske myndigheter til å stanse voldsbruken. Den arabiske liga opprettet en 13-punktsplan med forslag som kunne bedre situasjonen i landet. Ligaens president gikk i dialog med president Bashar al-Assad, men disse møtene viste seg å være resultatløse. I oktober holdt organisasjonen krisemøte i Kairo, der suspensjon av Syria ble diskutert (Bellamy, 2014, s. 28). Ligaen opprettet en komité som skulle holde situasjonen under oppsikt, og Syria fikk 15 dager på å stoppe kamphandlingene.

Senere i oktober 2011 reiste en delegasjon til Syria for å holde møter med Assad, og den 2. november godtok syriske myndigheter fredsplanen. Da det viste seg at Assad og hans regjering likevel ikke innfridde planens punkter, valgte Den arabiske liga å suspendere Syrias medlemskap den 16. november 2011 (Globalr2p.org, 2015, s. 3 – 10; Allison, 2013). I slutten av januar 2012 trakk Ligaen sine representanter ut av landet som følge av at situasjonen forverret seg (Bellamy, 2014, s. 28).

Den arabiske liga samarbeidet som nevnt også med FN om den såkalte sekspunktsplanen. Syriske myndigheter godtok implementering av denne planen den 27. mars 2012, og i april autoriserte Sikkerhetsrådet opprettelsen av observasjonsstyrken UNSMIS, som skulle overvåke gjennomføringen av planen. Partene i Syria inngikk våpenhvile den 14. april 2012, men den ble kortvarig (Bellamy, 2014, s. 29).

Den 29. mai 2012 sendte Den arabiske ligas generalsekretær, egyptiske Nabil Elaraby, et brev til FNs sikkerhetsråd med oppfordring om å ta større ansvar i Syria og ta nødvendige grep for å stoppe angrepene mot sivile, blant annet ved å gi UNSMIS myndighet til tvungen inngripen i voldshandlingene (S/2012/385 (2012)). Dette ble ikke fulgt opp. Ettersom alle ytterligere forsøk på å få partene til å overholde sekspunktsplanen mislyktes, opphørte UNSMIS' mandat i midten av august 2012 (Bellamy, 2014, s. 29). I forbindelse med bruken av kjemiske våpen utelukket Den arabiske liga militær inngripen i Syria. Ligaen understreket heller behovet for en politisk løsning på konflikten (Globalr2p.org, 2015, s. 56 – 59).

Eksemplene over viser tydelig at Den arabiske liga ikke har hatt noe ønske om ekstern militær inngripen i Syria ut over observasjonsstyrken UNSMIS. Som følge av denne holdningen har ikke organisasjonen hatt samme

påvirkningskraft på medlemmer av Sikkerhetsrådet som i tilfellet Libya. Sikkerhetsrådets holdning har i stor grad samsvart med de faste medlemmenes holdning. Antakelig har regionens enkeltstater og deres interesser vært av større betydning enn de regionale organisasjonene når det gjelder spørsmålet om en intervensjon i Syria.

Oppsummering

Konflikten i Syria representerer en av de verste humanitære krisene i vår tid. Allerede mot slutten av 2011 var det klart at trusselen mot sivile i Syria var svært høy. I februar 2012 eskalerte regimets voldsbruk mot befolkningen, og dødstallene ble etter hvert fem- og sekssifrede. Selv om det foreligger en klar trussel mot sivile, er dette med andre ord ikke noen utløsende faktor for hvorvidt en humanitær intervensjon i det 21. århundret finner sted. Den viktigste forklaringen på verdenssamfunnets manglende inngripen har vært hensynet til nasjonale egeninteresser og regionale forhold.

Russland og Kinas posisjon har kunnet spores til internasjonale prinsipper og strategiske egeninteresser. I tillegg har synspunkter på intervensjonen i Libya spilt inn: Begge land mente at NATO gikk langt ut over FNs mandat og misbrakte det til fordel for regimeendring. Videre er internasjonale rettsprinsipper om statlig suverenitet og ikke-innblanding av nasjonal interesse for både Russland og Kina. Særlig Russland fryktet økende innblanding i egne interessesfærer dersom FN åpnet for intervensjon i Syria.

Hensyn til amerikanske interesser talte også mot intervensjon. I tillegg til dette har både det regionale skillet i Midtøsten, den politiske maktkampen mellom sunni- og sjiamuslimere, samt det politiske spillet mellom USA og Russland ligget som et bakteppe for konflikten i Syria, noe som har komplisert spørsmålet om intervensjon ytterligere.

Analysen antyder at muligheten for militær suksess i Syria har blitt ansett som lav. En rekke militære utfordringer kombinert med høy risiko var lite gunstige betingelser for en humanitær intervensjon.

Regionale organisasjoner var ikke av avgjørende betydning i tilfellet Syria. Dette kan skyldes at deres holdninger samstemte med holdningene til Sikkerhetsrådets faste medlemmer, men kanskje kan det også sees som en indikasjon på at denne faktoren har begrenset betydning når stormaktenes interesser taler mot intervensjon, og når muligheten for militær suksess er ansett som liten.

Betydningen av medier og offentlig opinion har vært vanskelig å kalkulere, men stemningen blant opinionen i Storbritannia og USA stemmer overens med den internasjonale responsen i form av ikke-intervensjon i Syria.

Kapittel 7

Hovedfunn og konklusjon

Formålet med denne studien har vært å forklare variasjonen i den internasjonale responsen på omfattende og systematiske angrep mot sivile, og forsøke å identifisere de mest avgjørende faktorene for om humanitær intervensjon finner sted i det 21. århundret. For å besvare dette spørsmålet, og i håp om å kunne nyansere det eksisterende teoretiske grunnlaget, har studien benyttet seg av fem ulike forklaringsvariabler i en analyse av fire konflikter.

Tabellen under oppsummerer resultatene av analysen og antyder de ulike faktorenes betydning for forskningsspørsmålet.

	Trussel mot sivile, debatt i Sikkerhetsrådet			Nasjonale interesser hos sentrale land			Mulighet for militær suksess			Medier og offentlig opinion			Betydning av regionale organisasjoner		
	Ja	Nei	Uklar	Ja	Nei	Uklar	Ja	Nei	Uklar	Ja	Nei	Uklar	Ja	Nei	Uklar
Kosovo	X			X			X					X		X	
Darfur	X			X				X				X	X		
Libya	X				X		X					X	X		
Syria	X			X				X				X		X	
Betydning for spørsmålet om intervensjon	<i>Forutsetning, men ikke avgjørende</i>			<i>Avgjørende, der både ja og nei kan ha betydning for intervensjon</i>			<i>Sentral når hensyn til interesser åpner for intervensjon</i>			<i>Uklar betydning for selve intervensjons-spørsmålet</i>			<i>Potensielt viktig. Utspiller ulike roller: Initiativtaker, motstander, legitimitet</i>		

Trussel mot sivile

Variabelen *klar trussel mot sivile* ble identifisert i samtlige av analysens konflikter. Denne variabelen utgjør en forutsetning for at en intervensjon skal kunne kalles humanitær. Ut over dette er det vanskelig å vekke denne variabelens betydning, men funnene indikerer at den ikke er avgjørende, da intervensjon ikke har inntruffet i Darfur eller Syria. Dette bekrefter Peter Viggo Jakobsens funn.

Debattene i Sikkerhetsrådet

Analysen av *debattene i Sikkerhetsrådet* har vist vetorettens sentrale betydning. Flere av medlemmene i Sikkerhetsrådet mente at NATO gikk langt ut over sitt mandat og bidro til regimeendring i Libya. En konsekvens av denne erfaringen er at terskelen for autorisering av tilsvarende intervensjoner vil være høyere fremover. Dette har allerede kommet til uttrykk i forbindelse med Syria, der erfaringen fra Libya har hatt direkte innvirkning på Russlands holdning.

Vetoretten medfører at Sikkerhetsrådet ofte vil fremstå som handlingslammet, samtidig som den svekker effekten og potensialet som ligger i verdibaserte prinsipper som *Responsibility to Protect*. At en intervensjon er autorisert av Sikkerhetsrådet, utgjør den viktigste kilden til legitimitet. En sentral utfordring knyttet til humanitære intervensjoner er derfor at fenomenet er på kollisjonskurs med de konkurrerende internasjonale prinsippene suverenitet og ikke-innblanding.

Stormaktenes nasjonale interesser

Studien indikerer at hensyn til *nasjonale interesser* hos de faste medlemmene i Sikkerhetsrådet, først og fremst Russland og USA, utgjør den mest sentrale

faktoren for spørsmålet om humanitær intervensjon i det 21. århundret. Dette så man i Kosovo, der hensyn til europeisk fred og sikkerhet, samt NATOs rolle og troverdighet, sto sentralt. Nasjonale interesser kunne også spores i forbindelse med Darfur, der USA hadde interesse av å opprettholde samarbeidet med Sudans regjering i krigen mot terror, og der vestlige land hadde investert mye tid og prestisje i fredsavtalen mellom Nord- og Sør-Sudan.

Intervensjonen i Libya kan ikke forklares på bakgrunn av nasjonale interesser, men heller på bakgrunn av deres fravær. Med andre ord kan *fravær* av sentrale lands nasjonale interesser også ha betydning. Verken Russland, USA eller Kina hadde viktige interesser forbundet med konflikten, men nettopp dette fraværet kombinert med høy uttelling på faktorene *klar trussel mot sivile, regionale organisasjoner og mulig militær suksess* gjorde at intervensjonen kunne finne sted. Det er grunn til å tro at Kina og Russland ville ha gjort mer motstand, og kanskje benyttet seg av sin vetorett, dersom de hadde hatt sentrale interesser forbundet med konflikten.

For Russland (og Kina) er prinsippene om suverenitet og ikke-innblanding av stor nasjonal interesse. Etter intervensjonen i Libya fryktet Russland en oppmykning av disse prinsippene og tilsvarende innblanding i egne nærområder. Dette utgjør noe av bakgrunnen for Russlands motstand mot en eventuell intervensjon i Syria.

Mulig militær suksess

Analysen indikerer at variabelen *mulighet for militær suksess* har vært sentral i de tilfeller hvor hensyn til stormaktens nasjonale interesser åpner for intervensjon. I tilfellene Kosovo og Libya forelå det en forventning om gode muligheter for militær suksess på kort tid og med lav risiko. I tilfellene Darfur og Syria ble derimot en rekke militære utfordringer identifisert, og risikoen forbundet med intervensjon ble kalkulert som høyere. Disse funnene bekrefter Peter Viggo Jakobsens konklusjoner fra analysen av konfliktene på 1990-tallet.

Regionale organisasjoner

Betydningen av *regionale organisasjoner* utgjør et av analysens mest interessante funn. Denne faktoren var ikke viktig i forbindelse med Kosovo og Syria, men analysen indikerer at den har hatt betydning i forbindelse med Darfur, og spesielt i forbindelse med Libya

Den arabiske ligas og Den afrikanske unions fokus på prinsippene om suverenitet og ikke-innblanding i forbindelse med Darfur ble aktivt brukt av Russland og Kina i deres argumentasjon i Sikkerhetsrådet, og disse organisasjonenes holdning må antas å ha gjort det lettere for disse landene å rettferdiggjøre sitt standpunkt til konflikten.

I tilfellet Libya spilte Den arabiske liga en ny og viktig rolle da den oppfordret Sikkerhetsrådet til å autorisere maktbruk mot en suveren stat. Dette initiativet ble et viktig utgangspunkt for diskusjonen i Sikkerhetsrådet, og det er klare indikasjoner på at Den arabiske ligas tydelige holdning hadde direkte innvirkning på USA. Både pådrivere og motstandere for intervensjon i Sikkerhetsrådet henviste aktivt til Den arabiske liga i sin argumentasjon i forbindelse med Resolusjon 1973 (2011).

Sammenliknet med Peter Viggo Jakobsens undersøkelse av konfliktene fra 1990-tallet utgjør regionale organisasjoner en ny faktor. Ifølge denne analysen har slike organisasjoner potensial til å utgjøre en forskjell ved ta initiativ og sette dagsorden. I tillegg utgjør regionale organisasjoner en viktig kilde til legitimitet, spesielt etter intervensjonene i Irak og Afghanistan. Mye tyder på at denne faktoren vil bli av sentral betydning ved spørsmål om humanitære intervensjoner i det 21. århundret. Det vil derfor være interessant å se hvilken betydning slike organisasjoner vil ha for responsen på fremtidige konflikter.

Medier og offentlig opinion

Det har vært vanskelig å fastslå mediernes eksakte betydning for intervensjonsspørsmålet, ut over at medieinteressen har vært bred i forbindelse

med samtlige konflikter. Mediene har påvirkningskraft på opinionen og er en kilde til legitimitet, spesielt på nasjonalt nivå. Samtidig tenderer mediedekningen av humanitære konflikter til å være ensidig fokusert og delvis partisk. Kanskje er mediedekningen viktigere for legitimering av pågående intervensjoner og militæroperasjoner enn den er i forkant.

Hva angår offentlig opinion, antyder resultatene av spørreundersøkelser foretatt i de landene som har initiert humanitære intervensjoner at dette ikke er av spesielt stor betydning så lenge oppslutningen ikke er ekstremt lav. At den amerikanske oppslutningen rundt intervensjonen i Kosovo var den laveste på ni år, og at oppslutningen blant amerikansk og britisk opinion heller ikke var spesielt høy i forbindelse med Libya, gir støtte til denne påstanden.

Færre humanitære intervensjoner?

Hovedkonklusjonen er at hensyn til *stormaktenes nasjonale interesser* er den viktigste forklaringen på variasjonen i den internasjonale responsen på omfattende og systematiske angrep mot sivile. Hensynet til nasjonale interesser utgjør altså den mest avgjørende faktoren for om humanitær intervensjon finner sted i det 21. århundret. Dette innebærer både tilstedeværelse og fravær av slike interesser.

Studien indikerer at fremtidige diskusjoner om internasjonal respons i konflikter med omfattende angrep mot sivile vil bære preg av stormaktenes interesser, nærmere bestemt i hvilken grad disse er fremmet eller truet i den aktuelle konflikten. Humanitær intervensjon er på kollisjonskurs med konkurrerende prinsipper om suverenitet og ikke-innblanding, og vetoretten i Sikkerhetsrådet utgjør et sentralt element som taler til fordel for sistnevnte. Man må også anta at de negative konsekvensene av intervensjonen i Libya har høynet terskelen for fremtidige FN-autoriserte intervensjoner. I tillegg eksisterer det fortsatt en intervensjonstretthet blant vestlige land som følge av krigen i Irak og Afghanistan. Til sammen utgjør dette aspekter som reduserer sannsynligheten for humanitære intervensjoner i fremtiden.

Forkortelser

AMIS	African Union Mission in Sudan
AU	Den afrikanske Union
CBCF	Congressional Black Caucus Foundation
CPA	Comprehensive Peace Agreement (Sudan)
DPA	Darfur Peace Agreement
EU	European Union
FRJ	Den føderale republikken Jugoslavia
GCC	Cooperation Council for the Arab States of the Gulf
ICC	International Criminal Court
ICISS	The International Commission on Intervention and State Sovereignty
IS	Den islamske stat
JAN	Jabhat al-Nusra-fronten (Støttefronten for det syriske folk)
JEM	Justice and Equality Movement (Sudan)
KFOR	Kosovo Force
LDK	Lidhja Demokratike e Kosovës (Kosovos demokratiske liga)
NAM	Non-Aligned Movement (Bevegelsen av alliansefrie nasjoner)
NATO	North Atlantic Treaty Organization

NTC	National Transitional Council of Libya (Det nasjonale overgangsrådet)
OHCHR	Office of the High Commissioner for Human Rights (FN)
OIC	Organization of the Islamic Cooperation
OPCW	Organization for the Prohibition of Chemical Weapons
PIPA	Program on International Policy Attitudes
RUSI	Royal United Services Institute for Defence and Security Studies
SPLM/A	Sudan People's Liberation Movement/Army
S/RES	Security Council Resolution
SSLM	South Sudan Liberation Movement
UÇK	Ushtria Çlirimtare e Kosovës (Kosovos frigjøringshær)
UN	United Nations
UNSC	United Nations Security Council
UNAMID	United Nations Hybrid Operation in Darfur
UNSMIS	United Nations Supervision Mission in Syria
UNSW	University of New South Wales Law Journal
WHO	World Health Organization

Litteraturliste

- Aljazeera (2011). «Syria, Aug 7, 2011». Syria Live Blog, 7. august. Hentet fra <<http://blogs.aljazeera.com/topic/syria/syria-aug-7-2011-1744>> (lest mai 2013)
- Allison, Roy (2013). «Russia and Syria: explaining alignment with a regime in crisis». *International Affairs* 89 (4), s. 795 – 823.
- Atlas, Pierre M. (2012). «U.S. foreign policy and the Arab Spring: Balancing values and interests». *Digest of Middle East Studies* 21 (2), s. 353 – 385.
- Badescu, Cristina G. (2007). «Humanitarian intervention: Hard choices in saving strangers». *Canadian Journal of Political Science* 40 (1), s. 51 – 78.
- Badescu, Cristina G. og Linnea Bergholm (2009). «The responsibility to protect and the conflict in Darfur: The big let-down». *Security Dialogue* 40 (3), s. 287 – 309.
- Bellamy, Alex J. (2009). «Kosovo and the advent of sovereignty as responsibility». *Journal of Intervention and Statebuilding* 3 (2), s. 163 – 184.
- Bellamy, Alex J. (2010). «Humanitarian intervention», i Alan Collins (red.). *Contemporary Security Studies*, s. 289 – 305. 2. utg. New York: Oxford University Press.
- Bellamy, Alex J. (2014). «From Tripoli to Damascus? Lesson learning and the implementation of the Responsibility to Protect». *International Politics* 51, s. 23 – 44.
- Bellamy, Alex J. og Paul D. Williams (2006). «The UN Security Council and the question of humanitarian intervention in Darfur». *Journal of Military Ethics* 5 (2), s. 144 – 160.
- Bellamy, Alex J. og Paul D. Williams (2011). «The new politics of protection? Côte d'Ivoire, Libya and the responsibility to protect». *International Affairs* 87 (4), s. 825 – 850.
- Bellamy, Alex J. og Paul D. Williams (2012). «Principles, politics, and prudence: Libya, the Responsibility to Protect, and the use of military force». *Global Governance* 18 (3), s. 273 – 297.
- Bellamy, Alex J. og Nicholas J. Wheeler (2011). «Humanitarian intervention in world politics», i Baylis, John, Steve Smith og Patricia Owens (red.). *The globalization of world politics. An introduction to international relations*, s. 522 – 541. 5. utg. London: Oxford University Press.

- Black, Ian (2014). «'Mummy, why did everyone forget about Syria when Gaza started?'». *The Guardian*, 25. juli. Hentet fra <<http://www.theguardian.com/world/2014/jul/25/forget-syria-gaza-media-audience-wars>> (lest sept. 2015)
- Buckley, Caitlin A. (2012). «Learning from Libya, acting in Syria». *Journal of Strategic Security* 5 (2), s. 81 – 104.
- Bukkvoll, Tor (2011). *Russian arms export to the developing world*. FFI-rapport 2011/01918, 15. desember. Kjeller: Forsvarets forskningsinstitutt.
- Clarke, Michael (2012). «Introduction», i RUSI/www.rusi.org, *Syria crisis briefing. A collision course for intervention*, s. 1 – 3. London: Royal United Services Institute for Defence and Security Studies.
- Clements, Ben (2013). «Public opinion and military intervention: Afghanistan, Iraq, and Libya». *The Political Quarterly* 84 (1), s. 119 – 131.
- Cockburn, Patrick (2013). «Foreign media portrayals of the conflict in Syria are dangerously inaccurate». *The Independent*, 30. juni. Hentet fra <<http://www.independent.co.uk/voices/comment/foreign-media-portrayals-of-the-conflict-in-syria-are-dangerously-inaccurate-8679937.html>> (lest sept. 2015)
- Crisis Group (2005). «Poll shows Americans support U.S. role in Darfur». International Crisis Group / www.crisisgroup.org, 1. juni.
- Dannreuther, Roland (2011). «Russia and the Arab revolutions». *Russian Analytical Digest* 98, 6. juli, s. 2 – 4.
- Davidson, Jason W. (2011). *America's allies and war: Kosovo, Afghanistan, and Iraq*. New York: Palgrave Macmillan.
- De Waal, Alex (2007). «Darfur and the failure of the responsibility to protect». *International Affairs* 83 (6), s. 1039 – 1054.
- Dugan, Andrew (2013). «U.S. support for action in Syria is low vs. past conflicts». *Gallup* / gallup.com. Hentet fra <<http://www.gallup.com/poll/164282/support-syria-action-lower-past-conflicts.aspx>> (lest mars 2015)
- Eide, Espen Barth (2000). «NATOs Kosovokrig – ett år etter». *Internasjonal Politikk* 58 (1), s. 27 – 62.
- Evans, Gareth (2008). *The Responsibility to Protect – ending mass atrocity crimes once and for all*. Washington: Brookings Institution.

- Frye, Alton (red.) (2000). *Humanitarian intervention. Crafting a workable doctrine. Three options presented as memoranda to the President. A Council policy initiative*. New York: The Council on Foreign Relations.
- Gallagher, Adrian (2014). «Syria and the indicators of a ‘manifest failing’». *The International Journal of Human Rights* 18 (1), s. 1 – 19.
- Garwood-Gowers, Andrew (2013). «The responsibility to protect and the Arab Spring: Libya as the exception, Syria as the norm?». *UNSW Law Journal* 36 (2), s. 594 – 618.
- Gilboa, Eytan (2005). «The CNN Effect: The search for a communication theory of international relations». *Political Communication* 22 (1), s. 27 – 44.
- Glanville, Luke (2012). «Intervention in Libya: From sovereign consent to regional consent». *International Studies Perspective*, 14 (3), s. 325 – 342.
- Global Centre for the Responsibility to Protect / globalr2p.org (2015). *Timeline of international response to the situation in Syria*. Hentet fra <<http://www.globalr2p.org/media/files/timeline-of-international-response-to-syria-1.pdf>> (lest sept. 2015)
- Grono, Nick (2006). «Briefing, Darfur: The international community’s failure to protect». *African Affairs* 105/421, s. 621 – 631.
- Guiora, Amos N. (2012). «Humanitarian intervention and geo-politics: a complicated confluence». *E-International Relations*, 11. september. Hentet fra <<http://www.e-ir.info/2012/09/11/humanitarian-intervention-and-geo-politics-a-complicated-confluence/>> (lest sept. 2015)
- Hehir, Aidan (2010). *Humanitarian intervention: an introduction*. London: Palgrave Macmillan.
- Hehir, Aidan (2011). «The Responsibility to Protect in international political discourse: encouraging statement of intent or illusory platitudes?». *The International Journal of Human Rights* 15 (8), s. 1331 – 1348.
- Hehir, Aidan (2012). «What can be done in response to the crisis in Syria?». *E-International Relations*, 19. mars. Hentet fra <<http://www.e-ir.info/2012/03/19/what-can-be-done-in-response-to-the-crisis-in-syria/>> (lest sept. 2015)
- Hehir, Aidan (2013). «The permanence of inconsistency – Libya, the Security Council, and the Responsibility to Protect». *International Security* 38 (1), s. 137 – 159.

- Heinze, Eric A. (2013). «The rhetoric of genocide in U.S. foreign policy: Rwanda and Darfur compared». *Political Science Quarterly* 122 (3), s. 359 – 383.
- Helm, Toby (2013). «Poll finds 60 % of British public oppose UK military action against Syria». *The Guardian*, 31. august. Hentet fra <<http://www.theguardian.com/politics/2013/aug/31/poll-british-military-action-syria>> (1est sept. 2015)
- Hjelmesæth, Marius (2015a). *Humanitær intervensjon: Hva kan forklare om humanitær intervensjon finner sted i det 21. århundret? En komparativ casestudie*. Masteroppgave i statsvitenskap. Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo.
- Holslag, Jonathan (2008). «China's diplomatic maneuvering on the question of Darfur». *Journal of Contemporary China* 17 (54), s. 71 – 84.
- Howorth, Jolyon (2013). «Humanitarian intervention and post-conflict reconstruction in the post-Cold War era: a provisional balance-sheet». *Cambridge Review of International Affairs* 26 (2), s. 288 – 309.
- Jakobsen, Peter Viggo (1996). «National interest, humanitarianism or CNN: What triggers UN peace enforcement after the Cold War?». *Journal of Peace Research* 33 (2), s. 205 – 215.
- Johnson, Adrian og Saqeb Mueen (red.) (2012). *Short war, long shadow: The political and military legacies of the 2011 Libya Campaign*. Whitehall Report 1 – 12. London: Royal United Services Institute.
- Kanter, Arnold (2000). «Memorandum to the President», i Alton Frye (red.), s. 1 – 19.
- Kahl, Colin H. og Mark Lynch (2013). «U.S. strategy after the Arab uprisings: Toward progressive engagement». *The Washington Quarterly* 36 (2), s. 39 – 60.
- Katz, Mark N. (2012). «Intervention vs non-intervention in Syria: Assessing costs and benefits for the West». *E-International Relations*, 4. september. Hentet fra <<http://www.e-ir.info/2012/09/04/intervention-vs-non-intervention-in-syria-assessing-costs-and-benefits-for-the-west/>> (1est sept. 2015)
- Katz, Mark N. (2011). «Russia and the Arab Spring». *Russian Analytical Digest* 98, 6. juli, s. 4 – 6.
- Kemp, Richard (2012). «Options for intervention», i RUSI/www.rusi.org, *Syria crisis briefing. A collision course for intervention*, s. 5 – 13. London: Royal United Services Institute for Defence and Security Studies.

- Krieg, Andreas (2013). *Motivations for humanitarian intervention: Theoretical and empirical considerations*. London: Springer.
- Kuperman, Alan J. (2013). «A model humanitarian intervention? Reassessing NATO's Libya campaign». *International Security* 38 (1), s. 105 – 136.
- Landler, Mark og Megan Thee-Brenan (2013). «Survey reveals scant backing for Syria strike». *The New York Times*, 9. sept. Hentet fra <http://www.nytimes.com/2013/09/10/world/middleeast/poll-majority-of-americans-oppose-military-strike.html?pagewanted=all&_r=0> (lest sept. 2015)
- Matlary, Janne Haaland (2006). *Values and weapons: From humanitarian intervention to regime change?* Houndmills: Palgrave Macmillan.
- Nebehay, Stephanie (2011). «Libya attacks may be crimes against humanity». *Reuters*, 22. februar. Hentet fra <<http://www.reuters.com/article/2011/02/22/us-libya-protests-rights-idUSTRE71L4Z020110222>> (lest sept. 2015)
- Nye jr., Joseph S. (1999). «Redefining the national interest». *Foreign Affairs* 78 (4), s. 22 – 35.
- Pape, Robert (2012). «When duty calls: A pragmatic standard of humanitarian intervention». *International Security* 37 (1), s. 41 – 80.
- Pharo, Per Fredrik Ilsaas (2000). «NATO og Kosovo-krisen: Mellom pest og kolera». *Internasjonal Politikk* 58 (1), s. 3 – 26.
- Price, Megan, Anita Gohdes og Patrick Ball (2014). *Updated statistical analysis of documentation of killings in the Syrian Arab Republic*. Human Rights Data Analysis Group. Commissioned by the Office of the UN High Commissioner for human rights.
- Ramoin, Francis E. (2012). «Why intervention in Libya was justified». *E-International Relations*, 25. januar. Hentet fra <<http://www.e-ir.info/2012/01/25/why-intervention-in-libya-was-justified/>> (lest sept. 2015)
- Restad, Hilde Eliassen (2011). «Barack Obama og Midtøsten: Den arabiske våren møter den amerikanske vinteren?» *Internasjonal Politikk* 69 (4), s. 695 – 703.
- Rice, Condoleezza (2000). «Campaign 2000: Promoting the national interest». *Foreign Affairs* 79 (1), s. 45 – 62.
- Robinson, Paul (1999). «'Ready to kill but not to die': NATO strategy in Kosovo». *International Journal* 54 (4), s. 671 – 682.

- Robinson, Piers (1999). «The CNN effect: Can the news media drive foreign policy?» *Review of International Studies* 25 (2), s. 301 – 309.
- Robinson, Piers (2000). «Research note: The news media and intervention. Triggering the use of air power during humanitarian crises». *European Journal of Communication* 15 (3), s.405 – 414.
- RUSI (2011). *Accidental heroes. Britain, France, and the Libya operation*. An Interim RUSI Campaign Report, september. London: Royal United Services Institute for Defence and Security Studies.
- Seybolt, Taylor B. (2008). *Humanitarian military intervention. The conditions for success and failure*. New York: Oxford University Press.
- Sharp, Jeb (2011). «Why Libya is different from Darfur» (2011). PRI's *The World* (Public Radio International), 5. april. Hentet fra <<http://www.pri.org/stories/2011-04-05/why-libya-different-darfur>> (lest sept. 2015)
- Sotloff, Steven (2012). «China's Libya problem». *The Diplomat Magazine / thediplomat.com*, 14. mars. Hentet fra <<http://thediplomat.com/2012/03/chinas-libya-problem/>> (lest sept. 2015)
- Stephens, Angela (2006). «Support U.S. enforcement of no-fly zone and sending NATO troops». *WorldPublicOpinion.org*, 23. mars.
- Straus, Scott (2005). «Darfur and the genocide debate». *Foreign Affairs* 84 (1), s. 123 – 133.
- Tavares, Rodrigo (2010). *Regional security: The capacity of international organizations*. New York: Routledge.
- Thakur, Ramesh (2008). «Humanitarian intervention», i Sam Daws og Thomas G. Weiss (red.), *The Oxford Handbook on the United Nations*. Oxford: Oxford University Press.
- Thakur, Ramesh (2011). *The responsibility to protect. Norms, laws and the use of force in international politics*. New York: Routledge.
- Thakur, Ramesh (2013). «R2P after Libya and Syria: Engaging emerging powers». *The Washington Quarterly* 36 (2), s. 61 – 76.
- Themnér, Lotta og Peter Wallensteen (2012). «Armed conflicts, 1946 – 2011». *Journal of Peace Research* 49, s. 566 – 575.

- Thussu, Daya Kishan (2000). «Legitimizing ‘humanitarian intervention’? CNN, NATO and the Kosovo crisis». *European Journal of Communication* 15 (3), s. 345 – 361.
- Totten, Samuel og Eric Markusen (2005). «The US government Darfur genocide investigation». *Journal of Genocide Research* 7 (2), s. 279 – 290.
- Trenin, Dmitri (2011). «Moscow’s careful stance on Libya». *Carnegie Europe / carnegieeuropa.eu*, 30. mars. Hentet fra <<http://carnegieeuropa.eu/publications/?fa=43330>> (lest sept. 2015)
- [United Nations Security Council:]
- S/PV.6498 (2011): *Sixty-sixth year, 6498th meeting*. UN Security Council, 17. mars (møtereferat). Hentet fra <http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/PV.6498> (lest sept. 2015)
- S/2012/385 (2012). Letter dated 29 May 2012 from the Chargé d’affaires a.i. of the Permanent Observer Mission of The League of Arab States to The United Nations addressed to the President of the Security Council, 29. mai. Hentet fra <http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2012/385&Lang=E> (lest sept. 2015)
- S/RES/2118 (2013). UN Security Council Resolution 2118, 27. september. Hentet fra <[http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2118 %282013 %29](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2118%282013%29)> (lest sept. 2015)
- S/RES/2139 (2014). UN Security Council Resolution 2139, 22. februar. Hentet fra <[http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2139 %282014 %29](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2139%282014%29)> (lest sept. 2015)
- Walt, Stephen (2012). «Balancing act: Foreign policy in a new Middle East. An interview with Reva Dhingra and Cameron Parsons». *The Brown Journal of World Affairs* 19 (1), s. 8 – 20.
- Weiss, Thomas G. (2012). *Humanitarian intervention: Ideas in action*. 2. utg. Cambridge: Polity.
- Weiss, Thomas G. (2014). «Military humanitarianism: Syria hasn’t killed it». *The Washington Quarterly* 37, s. 7 – 20.
- Wheeler, Nicholas J. (2000). *Saving strangers: Humanitarian intervention in international society*. New York: Oxford University Press.
- Williams, Paul D. og Alex J. Bellamy (2005). «The Responsibility to Protect and the crisis in Darfur». *Security Dialogue* 36 (1), s. 27 – 47.



FORSVARETS STABSSKOLE
FORSVARETS HØGSKOLE

Akershus Festning, bygning 10
Postboks 1550 Sentrum
0015 Oslo, Norge