

Kina og 'the Responsibility to Protect'

Af Peter Melgaard og Liselotte Odgaard

Kinas R2P-tilgang tager udgangspunkt i eksisterende principper og mekanismer i FN-systemet, men lægger vægt på defensive og statslige aspekter af beskyttelsen af civilbefolkninger i den forstand, at der er fokus på at kombinere social og økonomisk udviklingsbistand med en 'top-down' tilgang, der lægger vægt på, at tiltag skal have regeringssamtykke. Kinas R2P-praksis er således baseret på FN-pagten, men udmøntningen af principperne er på centrale punkter væsensforskellig fra den vestlige tilgang.

Ved FN's generalforsamling i 2014 gav Kina i en officiel meddelelse udtryk for landets syn på udviklingen af Responsibility to Protect (R2P):

"The efforts of the past decade to consolidate the norm as a basic guideline for

the protection of civilians against genocide, ethnic cleansing, war crimes and crimes against humanity had not resulted in consensus. Further discussion is necessary before the norm can be expanded. At present, there is no standard model for how the international community assists states in implementing R2P"

Den kinesiske udmelding signalerer, at FN's medlemsstater er splittede i fortolkningen af, hvordan overgreb på civilbefolkninger kan forhindres på grundlag af et sæt politisk fastsatte regler for adfærd, der indgår som en del af FN's bestræbelser på at skabe fred og sikkerhed.

Kina står i et voksende dilemma mellem på den ene side at skulle vise sig som en ansvarlig stormagt og på den anden side at have en anderledes opfattelse af R2P end mange af de vestlige lande. Der-

Dr. Liselotte Odgaard er lektor ved Institut for Strategi ved Forsvarsakademiet. Hun har været gæsteforsker på professorniveau på institutioner såsom Harvard University, Woodrow Wilson International Center for Scholars samt Nobel Instituttet i Norge. Hendes seneste monografi er *China and Coexistence: Beijing's National Security Strategy for the 21st Century* (Washington, D.C.: Woodrow Wilson Center Press/Johns Hopkins University Press 2012).

Major Peter Melgaard har arbejdet i 12 år som F-16 pilot ved det danske flyvevåben. Han har deltaget i Operation Unified Protector i Libyen i 2011 og har været deployeret til Island og de baltiske lande i forbindelse med suverænitets håndhævelse af disse landes luftrum. Siden 2014 har han været leder for den operative evaluering af nye kampfly ved Nyt Kampfly Program under Forsvarsministeriet.

for forsøger Kina at fremstille sig selv som en ansvarlig stormagt, der advokerer for international fred og sikkerhed ved at justere og supplere et sæt af regler for beskyttelse af civilbefolkninger, der fremstår som et 'work-in-progress', som er under stadig udvikling i FN.

Vi argumenterer for, at der findes et mønster i den kinesiske opfattelse af R2P, der gennemføres i overensstemmelse med Kinas fortolkning af FN's regler. Denne fortolkning består i et stringent syn på staters absolutte suverænitet, støtte til regimestyret social og økonomisk kapacitetsopbygning, begrænset defensiv anvendelse af kinesisk militær uden for Kinas hjemregion og med krav om regimets og FN's samtykke, samt fokus på koordination af frem for integration med andre landes bidrag til beskyttelse af civilbefolkninger.

Siden R2P blev godkendt som en FN-norm i 2005, har den været et centralt politisk tema i tolkningen af staters humanitære forpligtelser. Efter den kolde krig har Kina været en nøgleaktør i kritikken af amerikansk-ledede forsøg på at implementere en liberal opfattelse af FN-systemet.

Disse bekymringer betyder ikke, at Kina kritiserer FN-systemet eller forsøger at erstatte R2P med alternative normer baseret på en særlig kinesisk forståelse af verden. Tværtimod gør Kina meget ud af at demonstrere sin opbakning til universelle regler for adfærd, der ikke bundes i ideologisk tænkning, og til FN's rolle i at tilvejebringe international fred og sikkerhed.

I stedet forsøger Kina at vise en fortolkning af R2P, hvor nationale regeringer har ultimativ autoritet over eget territorium uanset deres ideologiske eller religiøse præferencer, så længe regimet udøver effektiv kontrol med civilbefolkningen. Sagt på en anden måde har Kina en pragmatisk

indstilling til, at de, der sidder på magten og udøver en form af effektiv kontrol, er dem Kina samarbejder med for at beskytte civilbefolkningen i andre lande.

Kina forsøger også at gennemføre en R2P-praksis med fokus på at forandre de sociale og økonomiske strukturer, der giver sig udslag i overgreb på civilbefolkninger, og på at reformere frem for at udskifte eksisterende politiske institutioner samt på koordination af frem for intensivt samarbejde mellem de eksterne parter, der bidrager til beskyttelse af civilbefolkningen i tredjelande.

Kinas tilgang til R2P rejser følgende spørgsmål: I hvilket omfang er den kinesiske tolkning af R2P forenelig med den fremherskende tolkning i flertallet af vestlige lande?

På trods af forskelle i formål, implementering og det verdenssyn, der ligger til grund for kinesiske og vestlige landes tolkning af R2P, har Kina og Vesten også fælles interesser i at stabilisere økonomiske, sociale og politiske strukturer i svage stater med henblik på at begrænse trusler mod international fred og sikkerhed, som kunne opstå på baggrund heraf. Disse fælles interesser opstår i en tid, hvor både Kina og Vesten står over for stigende sikkerhedsudfordringer både nationalt og i nærområderne. Derfor er Kina og Vesten enige om, at R2P kan være en af måderne, hvorpå stabilitet kan opnås i svage eller fejlslagne stater.

R2P's tre søjler

R2P-doktrinen er en del af det normsæt, der omhandler humanitær sikkerhed i krigstid såvel som i fredstid i tiden efter den kolde krig. R2P konceptet opstod på baggrund af de humanitære kriser i Jugoslavien og Rwanda, hvor det centrale tema var, hvorvidt det internationale samfund

var forpligtiget til at intervenere i tilfælde af overgreb på civilbefolkningen.

I 2009 konkretiserede FN's generalsekretær i en rapport R2P-doktrinen i tre søjler, hvor den første søjle anerkendte den statslige suverænitet samt statens forpligtelser til at beskytte civilbefolkningen mod overgreb.

I rapporten blev de tre søjler defineret som:

Søjle 1: Statens forpligtelser til at beskytte dens egen civilbefolkning.

Søjle 2: Det internationale samfunds forpligtelser til at hjælpe stater med at beskytte deres civilbefolkninger.

Søjle 3: Det internationale samfunds forpligtelse til at reagere rettidigt og fleksibelt med henblik på at forhindre folkemord, etnisk udrensning, krigsforbrydelser og forbrydelser mod menneskeheden.

2009-rapporten lægger op til et sikkerhedssamarbejde mellem suveræne stater, regionale og internationale organisationer, det civile samfund samt den private sektor. De første to søjler er baseret på statens velvilje til enten på egen hånd at igangsætte tiltag, der kan sikre civilbefolkningen mod overgreb, eller til at acceptere, at det internationale samfund assisterer i forhold til statslige tiltag.

Den tredje søjle åbner i modsætning til de to første mulighed for, at det internationale samfund kan intervenere med politiske, økonomiske og militære instrumenter i en suveræn stat, såfremt staten ikke formår at beskytte dens egen civilbefolkning. Virkemidlerne inden for den tredje søjle af R2P kan iværksættes uden statens accept, såfremt der forinden er indhentet godkendelse ved FN's Sikkerhedsråd. R2P's tre søjler er baseret på de virkemidler, der er til rådighed inden for FN-charteret. Det betyder, at formålet med R2P er at skabe en fælles begrebsmæssig for-

ståelse for, hvordan virkemidler inden for FN-charteret anvendes.

FN's definition af R2P indebærer, at fokus er rettet mod individet og dets mulige roller som både gerningsmand og offer. Dermed åbnes der for, at staters absolutte suverænitet kan udfordres. Suverænitet er ikke en 'blanko-check' til, at en stat kan behandle dens civilbefolkning, som den har lyst. Med suverænitet følger også ansvaret for at efterleve internationalt anerkendte standarder. Stater, der ikke lever op til dette ansvar over for deres egen befolkning, kan blive gjort til genstand for FN's indgriben uden regeringens samtykke.

Denne mekanisme udfordrer Kinas opfattelse af, at statslig suverænitet er fundamental, og at forsøg på at undergrave princippet ved at intervenere uden regeringssamtykke blot fører til endnu værre overgreb på civilbefolkningerne. Kina mener, at opretholdelsen af regeringsinstitutioner er en forudsætning for at kunne sikre civilbefolkningens basale rettigheder, også selv om dette regeringsapparat deltager i overgreb på selvsamme civilbefolkning. R2P har virket som en katalysator for, at Kina har udviklet en R2P-praksis, der forener hensynet til at forhindre overgreb på civilbefolkningen med præmissen om, at staters absolutte suverænitet skal forblive et fundamentalt princip i FN-systemet.

Ifølge FN's World Summit Outcome-dokument fra 2005 og sikkerhedsrådets erklæring fra 2009 forudsætter det internationale samfunds intervention i en stat mod regimets vilje samtykke fra FN's sikkerhedsråd. Sikkerhedsrådets godkendelse af det internationale samfunds intervention i Libyen i 2011 omfattede brugen af militære midler og var samtidig indirekte en test af de mekanismer, der ligger inden for R2P's tredje søjle.

R2P er blevet en retorisk kamplads for, hvad det vil sige at være en ansvarlig humanitær magt. Det primære spørgsmål går ikke på, hvorvidt R2P skal bringes i anvendelse for at beskytte civilbefolkninger. I centrum for diskussionerne er snarere måden, hvorpå R2P bliver implementeret.

Imidlertid førte Libyen-interventionen ikke til en cementering af R2P som en FN-norm med en fælles fortolkning blandt medlemsstaterne. I stedet genererede Libyen-konflikten flere konkurrerende tolkninger af R2P og især af, hvilke instrumenter der skulle anvendes. Derfor har R2P endnu ikke medført nye internationale juridisk bindende standarder for, hvornår en humanitær intervention kan betragtes som uautoriseret. Det har nu heller aldrig været meningen. I stedet har R2P haft til formål at afklare, hvorledes beslutninger vedrørende overgreb på civilbefolkningen skulle sanktioneres med henblik på at skabe en mere stringent tilgang til den slags sikkerhedsproblemer i krigstid såvel som i fredstid.

Norm under udvikling

Eftersom R2P stadig er en norm, der er under udvikling, er der fra flere landes side stillet forslag om at ændre tilgangen til beskyttelse af overgreb på civilbefolkningen.

I 2011 introducerede Brasilien en genfortolkning af R2P under overskriften 'Responsibility while Protecting'. Kina fulgte trop ved at debattere i tænketanke og andre institutioner med tæt kontakt til Kinas politiske ledelse, hvordan man kunne nytænke begrebet. Disse tiltag udsprang af mange FN-medlemsstaters skepsis over for, om FN-pagten giver legitimitet til, at det internationale samfund kan intervenere i en suveræn stat uden regeringssamtykke og uden at understøtte det eksisterende regimes overlevelse med henvisning til, at dette anses for nødvendigt for at

kunne beskytte en stats civilbefolkning.

For eksempel udgav det kinesiske udenrigsministeriums tænketank China Institute of International Studies i 2012 artiklen 'Responsible Protection: Building a Safer World'. Heri lanceres et koncept, der betegnes 'Responsible Protectio'. Formålet er at beskrive indholdet af R2P baseret på Kinas forståelse af forudsætningerne for at gennemføre internationale humanitære interventioner inden for rammerne af FN. 'Responsible Protection' understreger vigtigheden af brugen af ikke-militære midler, FN's centrale rolle som monitorerende autoritet, betydningen af samarbejde med regeringsapparatet i den stat, hvor der foregår overgreb, samt de intervenserendes landes forpligtelse til også at deltage i den efterfølgende rekonstruktion af institutioner og sociale og økonomiske strukturer i det pågældende land.

Retorisk kamplads

R2P er blevet en retorisk kamplads for, hvad det vil sige at være en ansvarlig humanitær magt. Det primære spørgsmål går ikke på, hvorvidt R2P skal bringes i anvendelse for at beskytte civilbefolkninger. I centrum for diskussionerne er snarere måden, hvorpå R2P bliver implementeret. Kina har spillet en væsentlig rolle i at præge udviklingen af R2P. For eksempel har Beijing brugt R2P til at demonstrere evnen til at være proaktiv frem for reaktiv i arbejdet med at fastlægge, hvordan det internationale samfund skal varetage international fred og sikkerhed. Kinas ageren i forhold til konflikterne i Libyen, Syrien, Irak og Sydsudan peger på, at Bei-

jing gradvist udvikler sin egen praksis på R2P-området.

Kina opfatter sin egen R2P-praksis som mere effektiv til at beskytte civilbefolkninger mod overgreb end den version, den vestlige liberale verden står for. Kina mener, at den vestlige version griber alt for meget ind overfor eksisterende regimer og de institutioner, der skal levere basal velfærd, også selvom disse institutioner er dysfunktionelle i forhold til at beskytte civile. Kina påpeger, at der ikke er tale om, at Beijing bifalder folkemord og andre grove overgreb på civile; men at negligente regeringsapparatet i et land, hvor mangelfuldt det end måtte være, fører til større menneskelige katastrofer, end hvis man samarbejder med det.

Kina støttede det nationale overgangsråd i Libyen, da det i 2011 gradvist overtog den effektive politiske kontrol med landet. Kina endte dog med helt at stoppe sit engagement i Libyen, efterhånden som denne kontrol forsvandt, idet Kina heller ikke havde tungtvejende sikkerhedsinteresser i området. Kinas rolle var primært som tilskuer til andres implementering af R2P. Denne rolle blev understreget af, at landet også afstod fra at stemme om FN's sikkerhedsråds resolution 1973, som autoriserede det internationale samfunds intervention i Libyen. Eftersom brugen af militær magt i konflikten ikke var foreneligt med den kinesiske forståelse af, hvordan R2P burde blive anvendt, har Kina heller ikke efterfølgende følt sig forpligtet til at bidrage med stabiliserende tiltag, hverken før eller efter konflikten.

I Syrien har Kina, primært på grund af den vestlige modstand mod Assad-styret, nedlagt veto mod mange af resolutionsforslagene i FN's sikkerhedsråd. Samtidig har Kina dog understreget, at Beijing ikke bifalder Assads utilstrækkelige beskyttel-

se af civilbefolkningen i Syrien. Kina har bidraget med begrænset humanitær hjælp og har deltaget i FN-godkendte anti-mineringsaktiviteter. Kina deltager hverken i Vestens eller Ruslands offensive militære operationer, idet de er i strid med Kinas politik om kun at anvende det militære instrument med FN mandat og kun i defensivt øjemed uden for egen hjemregion.

Engagement til egen fordel?

Kina bidrager med antiterror-støtte til regionale nabolande, der anmoder om støtte. For eksempel har Kina imødekommet den irakiske regerings anmodning om støtte. I modsætning til Syrien har de intervenerende lande ikke sat spørgsmålstegn ved det irakiske regimes legitimitet. Dermed bringes den tredje søjle i R2P, som Kina finder problematisk, ikke i spil. Hermed har Kina mulighed for at støtte bekæmpelsen af ISIL, som Kina i lighed med Vesten definerer som en terrororganisation, uden at gå på kompromis med princippet om absolut suveræniteten.

Bagsiden af medaljen er, at Beijing beskyldes for at favorisere støtte til lande, som Kina har økonomiske interesser i, som det fx er tilfældet med Iraks olieindustri, og dermed fokusere på nationale interesser frem for humanitære hensyn. Samtidig beskyldes Kina for at bidrage for lidt og for at overdrage det tunge arbejde med at skabe basal fred og sikkerhed til de vestlige lande.

Kina imødegår den slags beskyldninger ved at argumentere for, at det netop er økonomisk engagement i et land, der kan være med til at skabe det ligeværdige partnerskab, som kan bringe en svag stat på ret køl i økonomisk og social henseende. Dermed bidrager Kina til at opbygge forudsætningerne for udvikling af stabile og funktionsdygtige politiske institutioner.

Kineserne er mange gange villige til at acceptere en meget lav indtjening på udvinding af eksempelvis energiressourcer og viser sig ofte villige til at afstå fra at kræve retten til udvinding langt ud i fremtiden. Kina kan bidrage på denne facon, fordi kinesiske statsejede selskaber ikke skal stå til ansvar over for private ejere. Desuden tilbyder Kina at stille store mængder kapital til rådighed og starter gerne økonomiske projektsamarbejder i områder med en høj sikkerhedsrisiko.

Omvendt argumenterer Kina for, at hvor det kinesiske økonomiske og sociale engagement er lavt, kan Kina ikke bidrage i større omfang til at skabe fred og sikkerhed, fordi Kina i disse tilfælde har begrænset lokalkendskab. Desuden er Kina ikke interesseret i at de instrumenter, Kina anvender, kommer i konflikt med vestlige instrumenter.

Derfor holder Kina i reglen en lavere profil i de områder, hvor Vesten har et meget tungtvejende engagement med instrumenter, som for eksempel kan indebære offensiv militær magtanvendelse uden FN-mandat, idet denne adfærd er i konflikt med den kinesiske R2P-fortolkning.

Sydsudan er en velkommen mulighed for Kina til at udøve dets R2P-praksis. Her er de vestlige landes engagement begrænset. Til gengæld har Kina haft en betydelig og langvarig tilstedeværelse i området og har derfor et detaljeret kendskab til de økonomiske, sociale og politiske forhold i Sydsudan. Fraværet af andre landes engagement har givet Kina mulighed for at indtage en mæglerrolle i konflikterne i dette land. Det har ikke nødvendigvis løst de mange udestående problemer i Sydsudan, men Kina har fået lejlighed til at demonstrere, at Kinas R2P implementering og generelle sikkerhedspolitiske engagement ikke blot er bestemt af nationale in-

teressehensyn, men også af humanitære overvejelser.

Den kinesiske R2P-praksis gennemføres under forudsætning af, at regeringen giver samtykke, at kinesisk militær uden for egen hjemregion kun anvendes defensivt og med skabelse af sikkerhed for øje, at koordination frem for integration med andre intervererende landes indsatser er i fokus, at der ikke ligger ideologiske eller religiøse principper til grund for den indsats, Kina indgår i, og at social og økonomisk udvikling understøttes som en betingelse for langvarig beskyttelse af civile mod overgreb. I praksis udelukker den kinesiske tilgang anvendelse af R2P's tredje søjle i tilfælde, hvor statsapparatet i et land står for overgreb på deres egen civilbefolkning. Kina bifalder ikke denne slags overgreb, men har på den anden side heller ikke et alternativt sæt af værktøjer, der kan håndtere den form for sikkerhedsproblematikker.

Nordkorea

Et eksempel, der illustrerer den kinesiske R2P-politik, er FN's sikkerhedsråds behandling af Nordkorea-spørgsmålet i december 2014. Her havde 10 vestligt orienterede medlemslande i sikkerhedsrådet bedt om, at Nordkorea kom på dagsordenen. Med udgangspunkt i en rapport fra FN's Råd for Menneskerettigheder var begrundelsen, at den nordkoreanske regering havde begået folkemord og derfor også havde forbrudt sig imod principperne for R2P ved at bidrage til regional ustabilitet og forværring af international fred og sikkerhed.

FN-rapporten indeholdt en kritik af Kinas praksis med at sende nordkoreanske flygtninge tilbage til Nordkorea til et regime, der begår forbrydelser mod menneskeheden blandt andet over for borge-

re, der flygter ud af landet. I lighed med de fem ikke-vestlige stater, der ikke ønskede Nordkorea optaget på sikkerhedsrådets dagsorden, argumenterede Kina for, at omfattende menneskerettighedsovertrædelser i Nordkorea ikke udgør en trussel mod international fred og stabilitet og dermed ikke begrundet, at spørgsmålet tages op i sikkerhedsrådet.

Eksemplet understreger, at Kina opfatter absolut suverænitet som et fundamentalt princip i det internationale samfund ved at afvise, at det er legitimt, at sikkerhedsrådet forholder sig til en stats interne anliggender i tilfælde, hvor regimet udøver effektiv kontrol, og hvor regimet ikke har anmodet om assistance fra det internationale samfund.

Kinas R2P-tilgang tager udgangspunkt i eksisterende principper og mekanismer i FN-systemet, men lægger vægt på defensive og statslige aspekter af beskyttelsen af civilbefolkninger i den forstand, at der er fokus på at kombinere social og økonomisk udviklingsbistand med en 'top-down' tilgang, der lægger vægt på, at tiltag skal have regeringssamtykke. Desuden lægger Kina vægt på at bevare og reformere eksisterende politiske institutioner frem for at etablere nye institutioner fra grunden. Endelig understreger princippet om at koordinere frem for at integrere sig med andre landes indsatsers Kinas præference for at operere egenhændigt. Kinas R2P-praksis er baseret på FN-pagten, men udmøntningen af principperne er på centrale punkter væsensforskellig fra den vestlige tilgang.

Kina har en proaktiv R2P-politik, men det betyder ikke, at Kinas tilgang i et og alt fremstår som et uforeneligt alternativ til Vestens liberale fortolkning af FN's principper. Kina og Vesten er enige om behovet for principper til beskyttelse af civil-

befolkninger. Men i anvendelsen af R2P hersker der uenighed om mål og midler. Kinas R2P-fortolkning kommer hovedsagelig til syne i geografiske områder som fx Sydsudan eller på funktionelle områder som fx udviklingsbistand, hvor Vesten ikke udfylder handlerummet og dermed levner plads til, at andre aktører med en anden opfattelse af R2P kan komme på banen eller sågar inviterer til, at andre stater yder en indsats i forhold til beskyttelsen af civilbefolkningen. Derfor er det ikke altid sådan, at Kinas tilgang fremstår som en udfordring for Vestens liberale forståelse af R2P, men snarere som et forslag til justeringer i implementeringen, der er i tråd med FN-pagten, men som samtidig på nogle punkter lægger vægt på andre principper end i de vestlige lande.

Muligheden for frugtbar koordinaton mellem den kinesiske og vestlige fremgangsmåde holder kun et stykke af vejen. Militær magtanvendelse under R2P's tredje søjle vil som hovedregel ikke være et acceptabelt handlingsgrundlag for Kina. Det gælder især, hvor principperne om absolut suverænitet og ikke-intervention ikke overholdes. Det betyder, at Kina reelt ikke står med et svar på, hvordan en lang række overgreb mod civilbefolkningen i andre lande kan håndteres.

Betingelser for samarbejde

Forskellene mellem Kinas og Vestens R2P-tilgange indikerer, at en række betingelser skal være på plads, hvis de to parter i fællesskab skal kunne bidrage til beskyttelsen af civilbefolkningen i konkrete operationsområder.

For det første må der anvendes en form for 'agree to disagree' tilgang. Den indebærer gensidig accept af, at der implementeres forskellige tilgange.

For det andet forekommer det nødven-

digst at fastlægge et fælles endemål, der sikrer at begge parter overordnet set arbejder hen mod det samme mål, og som samtidig tager højde for, hvad henholdsvis Kina og Vesten ikke kan gå med til. For eksempel kan Kina ikke gå med til regimeforandring, og Vesten kan ikke yde militær støtte til regimer, der bruger militær magt mod dets egen befolkning til at begå forbrydelser mod menneskeheden. Det kan betyde, at et realistisk endemål kan være at etablere sikre områder under FN's beskyttelse for civile, som udsættes for denne type forbrydelser.

For det tredje må de deltagende parter økonomiske forpligtelser aftales på forhånd for at sikre, at staterne har de nødvendige ressourcer til at nå endemålet og at de enkelte stater har forpligtet sig økonomisk.

For det fjerde er det nyttigt at etablere et koordinationsforum uden beslutnings-

magt, hvor alle intervererende stater er ligeligt repræsenteret med henblik på at sikre, at alle arbejder mod samme endemål.

For det femte er det hensigtsmæssigt at opdele operationsområdet i geografiske og funktionelle ansvarsområder. Hermed sikres, at forskellige forpligtelser, som for eksempel offensiv versus defensiv anvendelse af det militære instrument eller ansvaret for politisk, økonomisk og social bistand tildeles de intervererende stater således, at ansvarsområderne er i overensstemmelse med bidragydernes R2P-principper.

For det sjette er et meget bredt FN-mandat nødvendigt for, at alle parter kan bidrage inden for det samme operationsområde og arbejde mod forskellige delmål, der etableres med henblik på at nå det samme overordnede endemål.

