

Masseødelæggelsesvåben i slowmotion – men manglende vilje sætter tempoet i vejret

Af Mads Fleckner

Medlem af bestyrelsen for Den Danske Helsinki Komité

Små og lette våben koster årligt over en halv million mennesker livet, og hidtil har der været gjort bemærkelsesværdigt lidt for at dæmme op for problemet. Men siden 2001 er der taget betydningsfulde skridt i FN-regi for at imødekomme dette problem. Dog er der lang vej igen grundet store økonomiske og politiske interesser.

„Små og lette våben er masseødelæggelsesvåben i slowmotion”, har Kofi Annan udtalt, og det er sandt som det er sagt. Årligt koster de en halv million mennesker livet, og over halvdelen af disse sker i krige og konflikter. Der produceres og afsættes 15 nye små og lette våben (SALW) i minuttet, og der er i alt mere end 630 millioner i omløb på verdensplan.

Sikkerhed og udvikling er stærkt knyttet til hinanden. Ikke alene dødstallet ved våbenvold, men også skaderne og de humanitære katastrofer har vidtrækkende konsekvenser, der uundgåeligt influerer på resten af det internationale samfund. De menneskelige og sociale omkostninger for ofre for våbenvold har uoverskuelige konsekvenser og rammer hårdest i de udviklingslande, der er involveret i voldelige konflikter. Det er uhyre omkostningsfuldt at genopbygge konfliktområder samt genhuse tvangsfordrevne mennesker under og efter voldelige konflikter. Når man tager i betragtning, at en behandling ved et våbenoverfald kan koste op til 60.000 dollars, falder det naturligt at forestille sig hvad man i stedet kan bruge disse penge til, hvis man kan få succes med afvæbning og opdæmning af illegal våbensmugling og våbenbrug ved forebyggende indsatser fra international side.

Ydermere medfører de psykiske traumer, som våbenvold fører med sig, at store folkegrupper ofte bliver lammet. De gribes i apati og er ude af stand til at handle rationelt og effektivt. Netop i en genopbygningsfase er der brug for dynamik og energi, men det er mere end man kan forlange af psykisk nedbrudte mennesker. Fænomenet er udbredt i Afrika.

Også voldsudøverne bliver ofre. Her tænkes ikke mindst på tidligere børnesoldater, men også på voksne. Det er derfor man har designet programmer, der samtidig med at man desarmerer militssoldater også reintegrerer dem i samfundet.

Også samfund, der ikke er involveret i officielle voldelige konflikter, har sine ofre som følge af små og lette våben, og er tyndet af de sociale og sundhedsmæssige konsekvenser af spredningen af disse. Brasilien er et eksempel på dette, hvor et menneske dør ved våbenvold hvert kvarter, dvs. omkring 36.000 på årsplan.

'Program of Action' - et nyt regime under opsejling

Fra FN's side handler det om at udforme normer. I 2001 afholdte FN sin første konference omhandlende små og lette våben med særlig henblik på den illegale handel med disse. Hvert andet år bliver der afholdt møder, og værktøjet hedder *Program of*

Action' (The Program of Action to Prevent, Combat, Eradicate Illicit Trade in Small Arms and Light Weapons in All its Aspects). Programmet er endnu ikke juridisk bindende, men er det første forsøg på globalt plan på at koordinere en samlet indsats rettet mod illegal våbensmugling fra regionalt til globalt plan. Siden projektet og de løbende konferencer startede, har der været stigende interesse og tilslutning fra et stigende antal stater. Der er stor velvilje hos EU, en gruppe af østafrikanske stater, samt en række latinamerikanske lande til at få strammet yderligere op på kontrollen af våbeneksporten.

I første omgang handler programmet ikke om at søge en total borteliminering, men snarere at søge at få kontrol med og dæmme op for den ulovlige smugling og handel med små og lette våben. Det begrænser sig i første omgang til kun at kontrollere produktionen, overførslen og ikke mindst brugen af våbnene. Og modsat initiativerne omkring de antipersonelle landminer (APLM) i den såkaldte Ottawa-aftale, hvor det lykkedes at få skabt, en ikke blot normgivende, men også et juridisk bindende fundament til at forbyde brugen og produktion af disse på grund af deres inhumanitet, er det ikke lykkedes at få stemplet de konventionelle små og lette våben på samme vis.

Dette kan have flere grunde, og de skal højst sandsynligt findes i måden man bygger og udformer regimer i FN-regi, hvilke interesser der er involveret, og hvordan disse spiller ind på udformningen af disse i deres efterfølgende videre udviklingsfase.

To forskellige definitioner med afgørende konsekvenser

I 2003 anslog en FN-rapport at der årligt døde 500.000 mennesker på grund af konventionelle våben. Ottawa-traktaten vedrørende de antipersonelle landminer som sigter mod en total borteliminering af disse, har haft nogenlunde samme udviklingsforløb som *'Program of Action'* (og de blev begge iværksat i 2001). Men hvor udformningen af regimet omkring landminerne har haft langt mere omfattende og vidtrækkende resultater med et juridisk bindende forbud til følge, har regimet vedrørende små og lette våben kun haft held til at få vedtaget politiske erklæringer.

Først fra midthalvfemserne blev spredningen af små lette våben for alvor et emne på den internationale dagsorden, og fra 2001 blev *'Program of Action'* rammen for de internationale initiativer til at dæmme op for spredningen af våbnene.

Et stort problem i dette er dog, at lette våben har en lang livscyklus, og de fleste våben på det illegale marked har en legitim oprindelse. Mange af de våben, der stadig spøger på det afrikanske kontinent, stammer fra Den Kolde Krig.

Man må spørge om der i virkeligheden bliver gjort nok for at imødegå spredningsproblemet; altså om der i internationale fora ydes en tilstrækkelig indsats for at hindre spredning af våben. Man kan måske sige at studiet af landmineforhold internationalt, er en lektion i hvordan man har muliggjort at forbyde en speciel type våben: først var landminerne nødvendige af sikkerhedsgrunde, men siden blev man klogere og forbød dem. Det et læreeksempel vigtigheden i betegnelser og kategorisering omkring regimeudvikling. Vedrørende landminerne er man gået fra at betragte og betegne dem som sikkerhedsmæssige nødvendige til at give dem betegnelsen inhumane, og dermed forbyde dem.

Det er hermed interessant, hvad der afholdt de små og lette våben fra også at gennemløbe den samme udvikling, men endte op med mindre forpligtende retorik og dermed udebleven bindende folkeret. Dette er vigtige elementer i forståelsen af processerne omkring fremtidige regimeudviklinger inden for ikke-spredningsspørgsmål. Det er ydermere interessant at se, hvorledes formuleringerne og benævnelserne af de forskellige våben og deres anvendelse og deres eksistensberettigelse former det internationale verdenssamfunds syn på sikkerhedsspørgsmål, da omformuleringerne og de nye benævnelser, får afgørende betydning for processernes videre forløb og dermed den endelige udformning af regimerne.

Interesser blokerer forbud

Den tøven, der hidtil har været fremherskende på området indenfor spredningen af små og lette våben kan meget vel spores i FN's sikkerhedsråd. Det store ansvar for produktion og udbredelse af lette våben ligger hos verdens mest magtfulde stater. Det er samtidigt disse, der er de største våbenproducenter, og de fem permanente medlemmer af sikkerhedsrådet udgør 90 procent af verdens samlede våbeneksport. Men også EU har et kæmpe ansvar. På samme tid som EU er den største bistandsdonor af udviklingshjælp, har den også en omfangsrig eksport af disse våben.

I hele processen omkring udformningen af *'Program of Action'* har de mest magtfulde stormagter været tilbageholdende. Dette kan spores i deres interesser på området. De tre største af dem, Rusland, Kina og USA, står for den samlede største produktion og eksport af små og lette våben inklusive ammunition. Som et eksempel på dette var den samlede produktion for USA i 2001 på 2.5 milliarder US dollar, og ligeledes omsatte den russiske våbenindustri for omkring 220 millioner US dollar i 2002. Tallene stammer fra en oversigt over våbenproduktion og eksport, der blev lavet i 2004.

Dermed havde blandt andet disse stormagter en negativ indflydelse på processerne omkring den endelige udformning af retningslinierne for regulativerne i regimet. Dette medførte, at regimet ikke kom til at omhandle en eliminering af den ulovlige handel som med Ottawa-aftalen vedrørende de antipersonelle landminer, men fik en mere vag formulering, der kun sigtede mod at tilstræbe kontrol med brugen, overførslen og produktionen af små og lette våben. Endvidere havde den ikke noget juridisk fundament, og har dermed højst klangbund i den politiske sfære, der gør det svært at stramme signifikant op på området.

Udformningen af ikke-spredningsregimet på dette område har omvendt været drevet frem af, og i den grad været overladt til ngo'ere og stater, der har haft en interesse i at få dæmmet op for ulovlig handel og smugling af små og lette våben; lande, der har været involveret i interne krige og konflikter.

Cost and benefit adfærd

I alt dette har en 'cost and benefit' adfærd gjort sig gældende i beslutningsprocesserne; de store våbenproducerende nationer har haft stor interesse i, at regulativer på området er så lempelige som overhovedet muligt, og omvendt har krigshærgede stater, især de afrikanske, haft en enorm interesse i at få nedsat de enorme omkostninger disse våben har ført med sig.

'Program of Action' og Ottawa-aftalen har været sideløbende, men de to regimer har fået hver deres skæbne. Hvor formuleringerne undervejs omkring landminerne er gået fra at være formuleret som værende "nødvendige våben på grund af sikkerhedsårsager", er de undervejs endt ud med at blive stemplet som "inhumane våben"; en formulering, der ganske givet kan finde klangbund i mange retssale. Anderledes med regimet vedrørende de små og lette våben, der på grund af tunge interesser og politisk magt på mange måder indtil videre har fejlet, og kun har udviklet sig til et politisk bindende instrument, der i stedet for en eliminering af den illegale handel kun begrænser sig til kontrol.

Mads Fleckner læser statskundskab på Københavns Universitet, interesserer sig for internationale forhold og FN-spørgsmål med fokus på områder som fred, sikkerhedspolitik og international ret.

Publiceret af Det danske Fredsakademi marts 2007