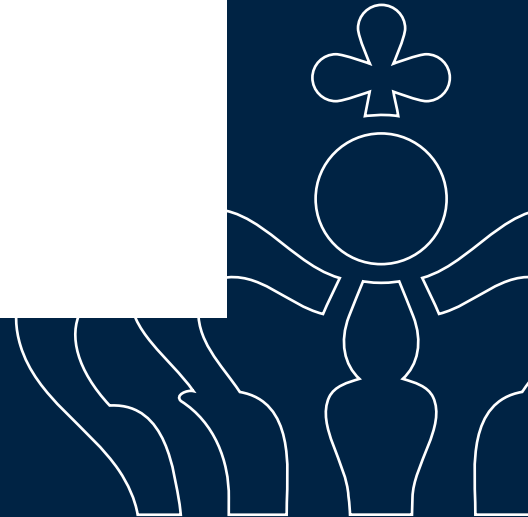


Danske vinkler på klimasikkerhed

Af Steen Nordstrøm, phd-stipendiat,
Forsvarsakademiet.

Brief



Danske vinkler på klimasikkerhed

Af Steen Nordstrøm, phd-stipendiat,
Forsvarsakademiet.

Kommentarer og refleksioner til Steen Nordstrøm
kan sendes til ifs@fak.dk

Forsvarsakademiet er dansk forsvars internationale videncenter, og vi forsker i et bredt felt af militære emner. Vores forskningsmæssige prioriteringer, deriblandt overordnede emner og ressourcefordeling, fastsættes af chefen for Forsvarsakademiet. Chefen støttes i det arbejde af et forskningsråd.

Forsvarsakademiets forskning skal oplyse og udfordre brugerne, hvad enten de er i forsvaret eller i det omkringliggende samfund. Det kan kun opnås, hvis den enkelte medarbejder har frihed til at tilrettelægge sine forskningsprojekter og til at drage sine egne konklusioner. Det er et princip, som hyldes ved Forsvarsakademiet.

God fornøjelse ved læsning af Forsvarsakademiets publikationer!

København december 2008

Forsvarsakademiet

Svanemøllens Kaserne

Postboks 2521

2100 København Ø

Tlf.: 3915 1515

Fax: 3929 6172

Ansvarshavende redaktør: Generalmajor Carsten Svensson

Grafisk Design: Bysted

ISBN: 9788791421617

Udkommer kun i elektronisk form

Danske vinkler på klimasikkerhed

Briefets argument

Klimaforandringer har længe været anerkendt som et miljøpolitisk og økonomisk tema. Nu bliver det stadig oftere gjort til et sikkerhedspolitisk tema. Et Pentagon-studie rykkede i 2004 for alvor klimasikkerhed fra den akademiske til den politiske verden. Paradoksalt drejede studiet sig om de mulige scenarier, som kunne følge af en stoppet Golfstrøm og et pludseligt nedkølet Europa.¹ Siden er fokus drejet 180 grader. Diskussionen handler i dag om, hvordan opvarmning af klodens forskellige egne vil forme det 21. århundredes sikkerhedspolitiske udfordringer.

På den internationale scene har flere organisationer belyst de mulige sikkerhedspolitiske konsekvenser af klimaforandringerne. Den 17. april 2007 diskuterede FN's Sikkerhedsråd for første gang klimaforandringer og i efteråret 2007 tog nobelpriskomiteen handsken op og tildelte fredsprisen til Al Gore og FN's klimapanel. Dermed kom der for alvor fokus på risikoen for, at fremtidens varmere klima får sikkerhedsmæssige konsekvenser. I USA betød den øgede fokus på klimasikkerhed bl.a., at efterretningstjenesten skrev et National Intelligence Estimate om klimaforandringerne, og de store sikkerhedspolitiske tænketanke kastede sig over emnet. Også G8 og EU har haft temaet på dagsordenen. I marts 2008 udgav EU's udenrigspolitiske chef, Javier Solana, en analyse, der tegner et dystert billede af en fremtid med ressourcekonflikter og store flygtningestrømme som følge af den globale opvarmning.²

På den danske scene er diskussionen om klima og sikkerhedspolitik ved at tage form. I dette brief vil jeg give mit bud på, hvor centrale danske myndigheder har placeret sig i denne diskussion. Det drivende argument er, at myndighederne hver især har været gode til at identificere problemstillinger, som passer til deres ønsker om en central fremtidig rolle. Desuden har både Statsministeriet, Udenrigsministeriet og Søværnets Operative Kommando (SOK) en fællesnævner i deres analyser: Klimaforandringerne skal ses som en trusselsmultiplikator, altså et fænomen der forstærker eksisterende trusler.

Til gengæld har de tre myndigheder brugt mindre krudt på at argumentere for, hvorfor samspillet mellem klimaforandringer og sikkerhedsproblemer skal højt på dagsordenen. Hvorfor ikke gøre noget ved de underliggende sikkerhedsproble-

(1) Schwartz, P. og D. Randall. (2004). "Abrupt Climate Change", tilgængelig på <http://www.gbn.com/GBNDocumentDisplayServlet.srv?aid=26231&url=%2FUploadDocumentDisplayServlet.srv%3Fid%3D28566>. For et godt overblik over den tidligere akademiske analyse af klimasikkerhed, se: Barnett, J. (2001) "Security and Climate Change", Tyndall Centre Working Paper No. 7, tilgængelig på http://www.tyndall.ac.uk/publications/working_papers/wp7.pdf.
 (2) Solana, J. (2008). "Klimaændringer og Den Internationale Sikkerhed", tilgængelig på http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/DA/reports/99396.pdf.

mer, som klimaændringerne angiveligt forstærker? Argumentet for, at man kan drive *effektiv* sikkerhedspolitik gennem klimapolitik, mangler de stadig at udvikle. I briefets sidste del kaster jeg derfor et kritisk blik på klimaforandringer som truselsmultiplikator og diskuterer, om det er rettidig omhu eller unødigt bekymring at fokusere så meget på de mulige sikkerhedspolitiske aspekter af klimaforandringerne.

Klimasikkerhedens særlige karakter

I Danmark har især Statsministeriet, Udenrigsministeriet og SOK kastet sig ind i debatten om, hvorvidt global opvarmning giver anledning til sikkerhedspolitiske udfordringer. Det er kendetegnende for de tre danske myndigheders tilgang til klimasikkerhed, at deres fokusområder kan organiseres langs et kontinuum fra globale til lokale sikkerhedsspørgsmål. Statsministeriet slår på de potentielle geostrategiske konsekvenser, Udenrigsministeriet sætter fokus på ressourcekonflikter rundt om i verden, mens SOK hælder til at se klimaændringerne som en udfordring, der vil give behov for øget suverænitets håndhævelse i Arktis. De tre myndigheders fokusområder bliver belyst yderligere nedenfor.

Det er bemærkelsesværdigt, at Klimaministeriet, der jo bl.a. står med ansvaret for at afholde klimatopmødet i København i 2009, ikke er faldet for fristelsen til at bruge klimasikkerhed som et argument for at nå en global aftale. Ganske vist nævner klimaministeren kort den mulige sammenhæng mellem global opvarmning, tørke og lokale konflikter i enkelte taler, men grundlæggende er klimasikkerhed forblevet de traditionelle sikkerhedspolitiske myndigheders domæne.

Klimaforandringer er ellers alt andet end et traditionelt sikkerhedsproblem. Hele emnet er kendetegnet ved, at det handler om indirekte effekter. Klimaforskerne ved nogenlunde hvad der sker med naturen, når temperaturen øges. Iskapper og gletschere smelter, mens en række afgrøder ikke længere vil kunne dyrkes i varme og tørre egne. De afledte effekter af klimaforandringer på samfundet er imidlertid forbundet med stor usikkerhed. Hvad vil der ske med forskellige lande og befolkningers økonomier, politikker og leveforhold, når temperaturen stiger?³ Svaret er praktisk talt umuligt at give for forskere og myndigheder. Men det er netop de forhold, der kommer til at afgøre, om den globale opvarmning får sikkerhedspolitiske konsekvenser.

(3) Usikkerheden om de samfundsmæssige effekter kompliceres yderligere af, at det er uklart, hvor store temperaturstigninger bliver og ikke mindst hvilke politiske tiltag, der vil blive truffet for at imødegå opvarmningen. For et overblik over hvor kompliceret det er at beregne klimaforandringernes konsekvenser, se: IPCC (2007) "Summary for Policymakers" i *Climate Change 2007: Impacts, Adaptation and Vulnerability: Contribution of Working Group II to the Fourth Assessment Report of the IPCC*, tilgængelig på <http://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar4/wg2/ar4-wg2-spm.pdf>.

Også på en anden facon er klimaforandringerne en anderledes trussel, end dem sikkerhedstænkere traditionelt beskæftiger sig med. Klimaændringerne er ikke resultatet af nogen stat eller organisations intention om at forvolde skade, men blot det utilsigtede resultat af vores levevis. Manglen på intentionalitet gør truslen svær at imødegå. Det er uklart, hvem man skal rette det forebyggende skyts mod, og derfor må de myndigheder, som arbejder med emnet, tænke nyt. Endelig er klimaforandringerne et anderledes sikkerhedspolitisk problem, fordi konsekvenserne vil ramme meget bredt. Både i Danmark og internationalt har sikkerhedspolitiske myndigheder tidligere fokuseret primært på national sikkerhed og dermed beskæftiget sig med trusler mod staten og dens borgere. Klimaforandringerne er imidlertid kun et entydigt nationalt sikkerhedsproblem for få ø-samfund, der risikerer at blive slettet fra verdenskortet, hvis havene stiger. For at global opvarmning skal være et sikkerhedsproblem for andre lande kræver det, at man fokuserer på såkaldt menneskelig sikkerhed⁴ og hævder, at sikkerhed drejer sig om at sikre enkeltindivider mod at få deres levevilkår drastisk forringet. Risikoen ved at anlægge et sådant bredt perspektiv er, at ikke blot klimaforandringer, men mange andre fænomener bliver sikkerhedsproblemer. Dermed går alvoren tabt, og konsekvensen kan blive politisk handlingslammelse.

Statsministeriet: Energisikkerhed og klimasikkerhed er to sider af samme sag

Statsministeren har i de senere år flere gange kædet klima og sikkerhedspolitik sammen og dermed spillet en nøglerolle for at definere en dansk position på klimasikkerhed. Når Anders Fogh Rasmussen taler om klimasikkerhed, handler det primært om en ting, nemlig forbindelsen mellem klimapolitik og energisikkerhed.

Tanken er, at afhængigheden af fossile brændstoffer har to negative konsekvenser. For det første medfører afbrændingen af olie og gas udledning af CO₂ og dermed øget global opvarmning. For det andet er Vesten (men ikke Danmark) nettoimportør af olie og gas. Eksportørerne er Rusland samt lande i Mellemøsten og Afrika. Typisk for disse energieksporthører er, at de er meget topstyrede eller ligefrem autoritære stater. I flere tilfælde går energieksporthørernes autoritære tendenser ikke kun ud over landenes egne indbyggere, men også over nabolande og Vesten. Flere autoritære energieksporthører, som eksempelvis Iran, har åbenlyse forbindelser til islamistiske terrorgrupper, mens andre, som Rusland og Venezuela, gør deres yderste for at modvirke Vestens dagsorden i hhv. Østeuropa og Latinamerika. Ved at begrænse vores afhængighed af fossile brændstoffer mener statsministeren, at vi både får klimatiske og sikkerhedspolitiske gevinster.

(4) Se Paris, R. (2001) "Human Security" i *International Security*, Vol. 28, No. 2 for en diskussion af dette sikkerhedsbegreb.

Tanken kommer klart til udtryk i talen ved Folketingets åbning i oktober 2008:

"Og det handler om andet og mere end klima og miljø. Det handler også om sikkerhed. Den vestlige verdens afhængighed af importeret olie og naturgas medfører en massiv overførsel af velstand fra verdens demokratier til autoritære regimer. Vi skal fremme vor frihed ved en grøn revolution, der reducerer magten fra totalitære regimer. Vi skal styrke den frie verden ved at svække afhængigheden af olien og gassen. Vi skal øge vor sikkerhed ved at mindske overførslen til dem, der truer vor frihed"

At klimasikkerhed og energisikkerhed går hånd i hånd er en besnærende idé, som statsministeren deler med mange andre vestlige statsledere. Skal man tro Det Internationale Energiagentur er der imidlertid ingen udsigt til, at de vestlige lande kan gøre sig fri af OPEC og de andre energieksporthørs bånd inden for nogen overskuelig tidshorisont.⁵

Noget andet er, om en ophævelse af det gensidige afhængighedsforhold mellem energiimportører og energieksporthørs ville være en sikkerhedsmæssig gevinst? Uden udsigt til olieindtægter ville Mellemøsten blive yderligere destabiliseret, og udviklingsperspektiverne for en række ulande ville forsvinde.

Endelig forudsætter de klimagevinster, statsministeren håber på, at ingen importører træder i Vestens sted og køber den overskydende olie. Det Internationale Energiagentur forventer i sin seneste analyse, at langt størstedelen af væksten i energiforbrug frem til 2030 vil komme fra de hastigt voksende asiatiske økonomier. Med andre ord vil mindre fossilt energiforbrug i Vesten formentlig blive afløst af en tilsvarende stigning i Østen. Konsekvensen ville være et stadigt højt globalt CO₂-udslip og et strategisk partnerskab mellem olieeksporthørs og de asiatiske stormagter. Dermed er der risiko for, at den dobbelte gevinst bliver til et dobbelt nederlag.

Der er også et bredere perspektiv på klimasikkerhed hos statsministeren end de geopolitiske overvejelser om afhængigheden af energiimport. I åbningstalen i Folketinget sagde statsministeren videre, at *"Klimaforandringer kan føre til konflikter om knappe ressourcer. Og til massive folkevandringer. Derfor skal vi forebygge klimaforandringer ved at reducere udslippet af drivhusgasser"*. Dette bredere perspektiv minder, som vi skal se nedenfor, i høj grad om Udenrigsministeriets vinkel på klimasikkerhed.

(5) Det Internationale Energiagentur (2008) "World Energy Outlook - Executive Summary", tilgængelig på <http://www.iea.org/Textbase/npsum/WEO2008SUM.pdf>.

Udenrigsministeriet: Varmere vejr giver flere ressourcekrige og flygtninge

Den danske myndighed, der har arbejdet mest systematisk med klimasikkerhed, er Udenrigsministeriet. Ministeriet har stået bag et konceptuelt arbejde med at analysere, hvilke områder af udenrigspolitikken, der kan blive påvirket af klimaændringernes fremtrædende placering på den politiske dagsorden. Det er mundt ud i en rapport, hvor klimaforandrings effekt på 5 dele af udenrigspolitikken, herunder sikkerhedspolitik, bliver analyseret.⁶

At udenrigsministeren lægger vægt på klimasikkerhed er der ingen tvivl om. I en tale ved Chatham House erklærede Per Stig Møller sig enig med den tidligere britiske udenrigsminister Margaret Becketts udsagn om, at "*Being a credible foreign minister means being serious about climate security*". Det er altså ikke overraskende, at udenrigsministeren selv har grebet chancen for at give et dansk bud på, hvad de vigtigste elementer af klimasikkerhed er. I hans og ministeriets perspektiv handler klimasikkerhed om tre ting.

For det første kan ressourcekrige blive en sikkerhedspolitisk konsekvens af klimaforandringerne. Ressourcekrige er væbnede konflikter, der opstår, fordi knaphed på vand eller dyrkningsejnet jord gør befolkningsgrupper så desperate, at de griber til våben. Udenrigsministeren har flere gange påpeget, at ressourcekonflikter kan være det første trin på en eskalationsstige, hvor de næste trin er regional ustabilitet, som så følges af globale uoverensstemmelser om, hvordan situationen skal håndteres. Konflikten i Darfur fremhæves ofte som et eksempel på denne dynamik.

For det andet sætter Udenrigsministeriet fokus på såkaldte klimaflygtninge, som dækker over migranter, der forventes at komme, når vandstanden i verdenshavene stiger og befolkninger rundt om på kloden oplever, at deres økonomiske muligheder forringes. I de mest drastiske scenarier peges der på, at millioner af mennesker vil blive så kraftig berørt af vandstandsstigninger, tørke og fødevarer- usikkerhed gennem de næste 50 år, at de vælger at migrere. Flygtningestrømme i denne størrelsesorden er i gentagne tilfælde blevet gjort til et potentielt sikkerhedsproblem, idet man forventer skærmydsler og ustabilitet i de (nær)områder, flygtningene rejser til.

Det tredje fokusområde i Udenrigsministeriets behandling af klimasikkerhed er problematikken om grænsedragning i Arktis. Den globale opvarmning forventes

(6) IISD (2007) "Climate Change and Foreign Policy: An exploration of options for greater integration", tilgængelig på http://www.um.dk/NR/rdonlyres/F32E635F-CBBA-4FA6-9923-C8EBE187DD9E/0/climate_foreign_policy.pdf. De øvrige fire områder, der dækkes, er internationalt diplomati, energisikkerhed, handel og udviklingsbistand.

at smelte store mængder is i Arktis, hvilket dels vil gøre hidtil utilgængelige energiresourcer tilgængelige, dels vil åbne nye sejlruiter gennem Nordøst- og Nordvestpassagerne. Disse forhold har fået Danmark, Rusland, USA, Canada og Norge til at fremsætte overlappende territorialkrav i det arktiske område, og det åbner mulighed for fremtidige uoverensstemmelser mellem parterne.

Fælles for de tre områder af klimasikkerhed er, at de tager kendte udenrigspolitiske udfordringer som borgerkrige, flygtningestrømme og grænsedragning og knytter et klimaelement til dem. Tanken er at global opvarmning vil forværre disse udfordringer; klimaet vil være en trusselsmultiplikator, som gør eksisterende udfordringer til reelle sikkerhedspolitiske temaer.

Søværnets Operative Kommando: Nye sikkerhedspolitiske udfordringer i Arktis

Den tredje myndighed, som har sat klimasikkerhed på landkortet i Danmark, er SOK. I modsætning til de globale perspektiver, der kendetegner Stats- og Udenrigsministeriernes arbejde med emnet, har SOK haft et meget afgrænset fokus, nemlig Arktis. SOK's fokusering hænger sammen med at et fremtidigt isfrit arktisk hav vil medføre flere opgaver for søværnet.

US Geological Survey har udgivet et meget omtalt studie af olie- og gasforekomster i Arktis.⁷ Studiet viser, at store mængder af uopdagede energiforekomster formodentlig befinder sig i den arktiske undergrund. Langt størstedelen af disse uopdagede ressourcer er imidlertid lokaliseret inden for allerede afklarede territorialområder. Men formodningen om, at der skulle findes værdifulde ressourcer i den del af Arktis, der endnu ikke tilhører nogen stat, har sat gang i diplomatiet i USA, Canada, Rusland, Norge og Danmark. SOK forudser derfor et øget fremtidigt behov for suverænitethåndhævelse i de kolde egne.

Det er ikke kun spørgsmålet om ressourcer, som gør Arktis interessant. I takt med at isen smelter, vil passagerne nord om Canada og Rusland til Beringstrædet og Asien blive åbne for sejlads. Ruterne er yderst attraktive for transport af varer mellem Asien og Europa, fordi de skærer 40 % af turens længde.⁸ Med den stigende mængde trafik i de arktiske farvande bliver der også brug for øget patruljering, redningstjeneste og miljøovervågning i området.

(7) USGS (2008) "Circum-Arctic Resource Appraisal: Estimates of Undiscovered Oil and Gas North of the Arctic Circle", tilgængelig på <http://pubs.usgs.gov/fs/2008/3049/fs2008-3049.pdf>.

(8) Beparelser ved at sejle en kortere rute skal holdes op imod udgifterne til isforstærkede skibe og mulige afgifter til polarnationerne. Kommerciel transport gennem Arktis er endnu ikke rentabelt, men flere rederier har bestilt isforstærkede fragtskibe.

SOK's afgrænsede tilgang til klimasikkerhed betyder, at den i modsætning til de andre myndigheder kan lave en direkte kobling mellem klimaændringerne og søværnets daglige virke. I dette tilfælde er der en lige vej fra ændringer i klimaet til de samfundsmæssige effekter; mindre is giver mere behov for patruljering og søværnitethåndhævelse. I de andre myndigheders tilfælde kræver forbindelsen mellem klimaændringer og sikkerhedspolitik, at befolkninger og lande i sidste instans reagerer aggressivt, når deres økonomier og levevilkår ændres. Det kan man ikke tage for givet. Ved at holde fokus på en snæver problemstilling undgår SOK at gøre begrebet klimasikkerhed så bredt, at det rummer alle mulige politiske udfordringer.

Selvom fokus er geografisk afgrænset, får klimaforandringer stadig rollen som trusselsmultiplikator snarere end en selvstændig udfordring. Ifølge chefen for SOK, Nils Christian Wang, er problemet, at ændringerne i Arktis kan ændre forholdet mellem polarnationerne.⁹ Det fundamentale problem er med andre ord det kølige forhold mellem eksempelvis Rusland og USA, som kan påvirkes i negativ retning af de beslutninger, der skal træffes, når det arktiske område bliver mere tilgængeligt.

Perspektivering: Klimaforandringernes overvurderede rolle som trusselsmultiplikator

Diskussionen om klimasikkerhed er kommet på dagsordenen i Danmark og forbliver der formentlig frem til klimatopmødet i København. Den store politiske interesse for global opvarmning – og ikke mindst for at sikre indgåelsen af en aftale på topmødet – betyder, at danske myndigheder, og de politikere der står i spidsen for dem, skal finde en balance mellem behovet for at fremme deres egen dagsorden og risikoen for at overdramatisere fremtidens klimaudfordringer. Balancen kan være svær at finde. Den internationale litteratur om klimasikkerhed bugner af skræmmebilleder, men heldigvis har de danske myndigheder undgået dette.

De tre myndigheder har alle evnet at gøre netop deres kompetenceområder centrale i forhold til de kommende klimaudfordringer. Det kan lade sig gøre, fordi klimasikkerhed ikke er en særlig veldefineret størrelse, og samtidig har begrebet berøringsflader med en lang række emner og regioner.

I deres analyse af klimasikkerhed hæver alle tre myndigheder først udfordringerne op på et sikkerhedspolitisk niveau for bagefter at trække lidt i land ved at sige, at klimaændringerne ikke er en trussel i sig selv men udelukkende en trusselsmulti-

(9) Politiken, den 5. juli 2008 "Klimakrise kan føre til hundeslagsmål", tilgængelig på <http://politiken.dk/indland/article534816.ece>.

plikator. Dermed bringes klimaforandringerne imidlertid på niveau med mange andre udfordringer som befolkningsvækst, fattigdom og religiøs fanatisme. Og spørgsmålet bliver uundgåeligt, hvorfor klimasikkerhed skal have en prioriteret position blandt trusselsmultiplikatorer? Klimaændringerne har både langsommere og mere indirekte effekter på verdens sikkerhedssituation end andre trusselsmultiplikatorer. Desuden vil eventuelle sikkerhedsmæssige gevinster ved at begrænse den globale opvarmning først vise sig på meget langt sigt. En direkte indsats over for andre trusselsmultiplikatorer vil virke hurtigere og være nemmere at gennemføre.

For at afklare klimaforandringernes vigtighed som trusselsmultiplikator kan man stille sig selv et hypotetisk spørgsmål om, hvilke potentielle konflikter der ville forsvinde, hvis global opvarmning ikke fandt sted? Ville Arktis ikke længere være et sikkerhedspolitisk interessant område? Og hvad med migranterne fra Afrika. Ville de holde op med at migrere? Svaret er, at disse sikkerhedsproblemer givetvis stadig ville være på dagsordenen. Det er eksisterende politiske og økonomiske forhold mellem lande som afgør, hvilke geostrategiske udfordringer fremtiden bringer, og det er sociale og økonomiske forhold internt i lande, som afgør om befolkningsgrupper kommer i konflikt over ressourcer eller eventuelt migrerer. Klimaforandringerne forbliver i den sammenligning, hvad man kunne kalde en svag trusselsmultiplikator.

Selv svage multiplikatorer skal man se med alvor på, når det handler om krig. For myndighederne gælder det naturligvis om at forebygge at konflikter opstår, og derfor kan øget fokus på klimasikkerhed være udtryk for rettidig omhu. Men den rolle klimaforandringerne får, når de gøres til en underliggende årsag til ressourcekonflikter, øst-vest-skærmydsler og energiproblemer, kan de ikke bære.

Ressourceknaphed og energiproblemer giver sjældent anledning til konflikt, men i stedet til teknologisk udvikling, internationalt samarbejde og større samhandel. Med andre ord kan klimaændringer vel tænkes at få en lang række positive sikkerhedspolitiske effekter. Disse effekter fortjener at blive medtaget i en balanceret vurdering af udfordringerne, men de glimrer ved deres fravær i de danske myndigheders analyse.

I takt med at den globale opvarmning øges vil det være nødvendigt at fortsætte afklaringen af, hvad klimasikkerhed er og ikke er. Hvis man skal kunne designe politikker på området, vil et naturligt næste skridt være at sætte mere fokus på at få defineret de situationer, hvor lande og befolkningsgrupper reagerer negativt på ændrede økonomier og levevilkår. En bedre forståelse af disse situationer vil øge muligheden for at forebygge, at klimaændringer bliver ved med at stå højt på den sikkerhedspolitiske dagsorden i det 21. århundrede.