

Klimatförändringarnas etablering som säkerhetspolitiskt hot

Inträdesanförande i Kungl Krigsvetenskapsakademien av V den 30 januari 2008 av Annika Nordgren Christensen

I den fjärde utvärderingen av kunskaps läget om klimatets förändring från FN:s vetenskapliga panel i klimatfrågor, kan man läsa att den observerade globala uppvärmningen under 1900-talet är otvetydig.¹ Man kan nu slå fast att det finns en tydlig samstämmighet mellan människans utsläpp av växthusgaser och de uppmätta temperaturökningarna under det förra seklet. Med mycket stor säkerhet har människans aktiviteter sedan 1750 bidragit till den globala uppvärmningen. IPCC slår fast att det är mycket sannolikt att merparten av den observerade temperaturökningen sedan mitten av 1900-talet beror på människans utsläpp av växthusgaser. Atmosfäriska växthusgaskoncentrationer överstiger vida förindustriella värden. År 2005 översteg koncentrationen av koldioxid och metan den naturliga serien under de senaste 650 000 åren.²

Sedan 1980-talet har flertalet år i stora delar av världen hört till de allra varmaste

som registrerats sedan temperaturen började mätas mer systematiskt. Åren 1998 och 2002–2005 går till historien som de fem varmaste åren sedan mätningar av jordens medeltemperatur inleddes. Tecken på uppvärmningens effekter syns redan:

- Tjockleken på Arktis havsis har sommartid minskat med 40 procent.
- Glaciärer världen över har dragit sig tillbaka.
- Snö- och istäcken har krympt.
- Temperaturen i havens ytvatten har stigit.

Parallellt med temperaturhöjningen har havets yta börjat stiga snabbare än det i snitt gjort på åtskilliga tusen år. Under 1900-talet har man uppmätt en höjning av havsytan med 10 till 20 centimeter. Enbart under sommaren 2003 försvann tio procent av Alpernas glaciärer. Med nuvarande takt uppskattas tre fjärdedelar av glaciärerna

1 Intergovernmental Panel on Climate Change, IPCC

2 FN:s klimatpanel 2007: *Syntesrapport Sammanfattning för beslutsfattare*, Rapport 5763 Naturvårdsverket.



En allt snabbare avsmältning av världens glaciärer och det arktiska istäcket skapar nya hot mot vår säkerhet Foto:Försvarets Bildbyrå/ Ivar Blix

i Schweiz att ha smält bort år 2050. Avvikande fenomen när det gäller djur och växtlivet rapporteras.

Förutsättningarna för odling kan försämrats på många håll i världen. Inte minst länderna runt ekvatorn, där en stor del av världens befolkning är bosatt, kan möta svåra utmaningar om uppvärmningen fortsätter. Scenarior visar på utbredd hetta och torka. Vi kan förvänta oss effekter som t ex skördekatastrofer, svält och massflykt, likväl som effekter på länders och hela regioners ekonomier och finansiella system.

Men det är inte bara vid ekvatorn som hettan kommer. I Sydeuropa kan värmen och torkan under sommarmånaderna bli så svår att man räknar med stora problem för såväl turistnäring som jordbruk. I tropikerna riskerar många länder att bli näst intill obeboeliga.

Havsytan förväntas fortsätta stiga, med följderna att låglänta kusttrakter och öar i ökande omfattning sätts under vatten. Nilens tätbefolkade floddelta samt kusttrakterna i Bangladesh är exempel på områden som drabbas. Hela önationer riskerar att helt försvinna under havets yta.³

3 European Environment Agency, 2005. *The European environment – State and outlook 2005*, Köpenhamn

Konsten att identifiera ett hot

Den 4 december 2007 presenterade Försvarsberedningen sin säkerhetspolitiska omvärldsanalys ”Säkerhet i samverkan”.⁴ I rapporten utpekades de globala miljöutmaningarna och klimatförändringarna som de allvarligaste hoten mot människors säkerhet och fundamentala levnadsvillkor.

För tio år sedan ansåg majoriteten i beredningen däremot att långsiktiga förändringar av handel och industriella villkor, sociala förhållanden, miljö och klimat *inte* skall betraktas som säkerhetspolitiska hot. Dessa frågor avvisades med att de bör behandlas inom andra politikområden än försvars- och säkerhetspolitiken.⁵ Så har det varit fram till nu och det är denna positionsförändring jag vill behandla i mitt inträdesanförande. Mitt fokus är således klimatförändringarnas etablering som säkerhetspolitiskt hot i svensk försvarspolitik.

Som ledamot i Försvarsberedningen sedan 1995, då den etablerades i nuvarande form, har jag både följt hotbildsutvecklingen och aktivt försökt påverka den. Det betyder naturligtvis att min bild av Försvarsberedningens arbete är högst

subjektiv. Min förhoppning är dock att det är en beskrivning som kan intressera en vidare krets.

I princip kan vilket samhällseligt fenomen som helst bli ”säkerhetiserat”.⁶ Låt mig dock börja med att nämna något om den grannliga uppgiften att prioritera bland hotbilder. Akademiledamoten Jan Foghelin har förtjänstfullt listat de som är mest lockande.⁷ Som försvarspolitikern riskerar jag att fastna i allihop:

- Att bara trendextrapolera dagens hotbilder,
- att välja det sannolika framför det farliga,
- att välja ett hot som passar det försvar man önskar,
- att inbilla sig att man inte behöver prioritera utan kan försvara sig mot allt.

Klimatfrågans etablering som säkerhetspolitiskt hot kom *utifrån och in*, i försvars- och säkerhetspolitiska kretsar. Det kan knappast sägas vara tongivande forskare, eller högljudda officerare som tidigt lyfte klimatfrågan och diskuterade den i en säkerhetspolitisk kontext, innan

4 Försvarsberedningen är ett samrådsorgan mellan regeringen och riksdagens partier. Den uppstod i nuvarande form 1995 och genomför på försvarsministerns uppdrag omvärldsanalyser och lämnar förslag till det svenska försvarets utveckling. Varje riksdagsparti representeras av en ledamot. Ds 2007:46

5 *Svensk säkerhetspolitik i ny omvärldsbelysning*, Ds 1998:9

6 Eriksson, Johan m fl: ”Hotbildspolitikens konsekvenser” i Eriksson, Johan (red): *Hotbildernas politik*. Utrikespolitiska institutet, Stockholm 2001

7 Foghelin, Jan: ”Perspektivstudier (strategisk planering) inom Försvarsmakten – Några ord på vägen” *KKrVAHT*, 4. Häftet 2007 s 44.

den mediala uppmärksamheten var ett faktum och klimatfrågan väl etablerad på den (miljö)politiska dagordningen.

Vän av ordning ställer sig frågan om så inte oftast är fallet? Jag lutar åt att det inte är det och jag vill peka på IT-relaterade hotbilder samt terrorism som två exempel. Det var lättare för det säkerhetspolitiska etablissemanget att anknyta till dessa hot än miljöhot. Miljöhoten hade nämligen sin egen, redan existerande, institutionalisering.⁸ Klimatfrågan har ett annat system av experter, politiker och forskare. Några undantag förtjänar dock att lyftas fram, t ex Peter Haldén, FOI, med sin rapport *The Geopolitics of Climate Change: Challenges to the International System* från december 2007.⁹

Nästa fråga är om det alls är nödvändigt att klimatförändringarna erkänns som ett säkerhetspolitiskt hot? Mitt svar är ja utifrån två olika aspekter. *Dels* genom det faktum att om man benämner ett fenomen som säkerhetspolitiskt intressant vidgas fenomenet ifrån en arena till en annan. Säkerhetspolitiska spörsmål kan bekämpas med andra medel och åtgärder vilket beror på att digniteten på problemet ökar.

”Security is the move that takes politics

beyond the established rules of the game and frames either as a special kind of politics or as above politics”.¹⁰

Dels är det numer så pass etablerat att klimatförändringarnas effekter har direkt och indirekt påverkan på den säkerhetspolitiska situationen, att en säkerhetspolitisk analys som inte tar hänsyn till den globala uppvärmningen i realiteten kommer att betraktas som ofullständig.

Ytterligare en faktor rör den allmänna opinionen. Som försvarspolitiker måste man lyssna till den, men inte styras av den. Det hade varit anmärkningsvärt om Försvarsberedningen hade genomfört en säkerhetspolitisk omvärldsanalys vintern 2007–2008, som inte hade behandlat klimatförändringarna. Både en överreaktion och en underreaktion, som svar på en hotbild, leder till minskad legitimitet. Oavsett om åtgärderna är baserade på verkliga eller skapade hotbilder är det viktigt med folklig acceptans för de samma.¹¹

En historisk tillbakablick

I Försvarsberedningens första rapport 1995 *Sverige i Europa och världen* togs de första stegen mot en breddning av vad som ansågs vara en försvarsberednings

8 Eriksson, Johan: *Kampen om hotbilden. Rutin och drama i svensk säkerhetspolitik*, Santérus Förlag, Stockholm 2004

9 Haldén, Peter: *The Geopolitics of Climate Change: Challenges to the International System*, FOI, Stockholm 2007

10 Buzan, Barry; Weaver, Ole & de Wilde, Jaap: *Security – A new framework for analysis*. Lynne Rienner Publishers, 1998:23 London

11 Flyghed, Janne: ”Nationella insatsstyrkan mot terrorism” i Flyghed, Janne (red): *Brottsbekämpning – mellan effektivitet och integritet*. Studentlitteratur, 2000:38-60 Lund

intresseområde.¹² Beredningen diskuterade underliggande orsaker till konflikter och menade att de kan sökas i såväl politiska som etniska, religiösa, ekonomiska, sociala och miljömässiga förhållanden. Nervgasutsläppet i Tokyos tunnelbana och sprängdådet i Oklahoma fick ledamöterna att peka på hotet från terrorismen och svårigheterna att i ett öppet samhälle hantera terroristhotet.

Listan över tänkbara störningar skulle kunna göras lång, när väl locket på den icke-militära burken lyftes fanns det plötsligt utrymme att se med nya ögon på problem som i skiftande grad uppfattades som sannolika, allvarliga och hotande. Långsiktiga miljöhot såsom försurning och klimatpåverkan nämndes i en rad i denna rapport, som exempel på sådana faktorer.

I nästa rapport, *Omvärldsförändring och svensk säkerhetspolitik* från 1996 fann Försvarsberedningen att miljöhoten förtjänade ökad uppmärksamhet och framhöll därför att ett antal långtidsverkande faktorer har inflytande över den säkerhetspolitiska utvecklingen, däribland miljöförstöring, färskvattenbrist och livsmedelsbrist. Beredningen skrev också att miljöfaktorer i vissa fall kan komma att få globala konsekvenser.¹³

Anteckningar från den tiden visar att det var föga samstämmighet ibland ledamöterna. Speciellt frågan om huruvida det var beredningens uppgift att skriva

om situationen på Nordkalotten eller ej, föranledde många diskussioner. Med regionens ansamling av kärnvapen, uttjänta kärnkraftsreaktorer och annat nukleärt avfall som tillsammans med stora lager av kärnvapenmateriel utgör en betydande miljörisk inte bara regionalt utan även globalt, var det dock till slut en enig beredning som stod bakom denna beskrivning. Ett nytt begrepp lanserades också, vilket underlättade saken, nämligen lågnivåhot.

Lågnivåhot innebär underförstått att det finns högnivåhot. Därmed har man graderat hoten på skalan, vilket var en förutsättning vid denna tidpunkt för att få med alla ledamöter på den breddade hotbildens väg. Långnivåbegreppet fick därmed omfatta de hot och risker som kan följa av till exempel sociala och ekonomiska klyftor, inomstatliga konflikter, miljöförstöring och brist på naturresurser samt det moderna komplexa samhällets sårbarhet. Högnivåhot var naturligtvis militära hot, men det skrevs aldrig ut explicit.

Det försvarsbeslut som fattades 1996 innebar följdriktigt en breddning av säkerhetsbegreppet till att omfatta risker och hot som vid sidan av militära angrepp, internationella kriser och konflikter i andra länder kan tänkas påverka Sverige. Begrepp som risk, sårbarhet, svåra påfrestningar, ny hotbild och helhetssyn fördes in i den försvarspolitiska vokabulären.

Konsekvensen är att det spektrum som

12 Ds 1995:28

13 Ds 1996:51

berör säkerhetspolitiken och påverkar säkerheten blev allt mer flytande. Försvarsberedningens ledamöter kunde berätta om reaktioner som antingen gick ut på att det var på tiden (att man kunde se andra hot än rent militära) eller att det kunde uppfattas som ett sätt för försvaret, i vid mening, att trygga sin existens genom att få nya uppgifter. I debatten fördes också fram att denna breddning kan leda till att i princip alla former av ordningsstörningar uppfattas som hot mot nationens säkerhet, vilket också uppmärksammades i litteraturen under kommande år.¹⁴

1998 lämnade Försvarsberedningen en ny säkerhetspolitisk omvärldsanalys kallad *Svensk säkerhetspolitik i ny omvärldsbe-lysning*.¹⁵ Beredningens ledamöter fann det nödvändigt att i denna rapport föra upp diskussionen om avgränsningsproblem kring den breddade hotbilden. Några partirepresentanter tyckte nämligen att uppräknningen av allt möjligt, som varandes säkerhetspolitiska hot, kunde sluta i ett tillstånd av förvirring. Vi var ju trots allt en försvarsberedning och borde hålla oss till vårt. Andra ledamöter spjånade emot med argumentet att svenska försvarspolitiker vare sig var tidigt ute eller speciellt långtgående i sin hotbildsbeskrivning och jämförde med andra länders motsvarigheter.

Lösningen blev att Försvarsberedningens majoritet inte backade från vidgningen

av säkerhetsbegreppet utan underströk de steg som hade tagits i tidigare rapporter. Men samtidigt framhöll man att det inte är rimligt eller hanterligt att anse att allt som kan påverka länders och människors situation har säkerhetspolitisk och än mindre försvarspolitisk relevans. Beredningen försökte definiera vad som bör rymmas inom ramen för säkerhetspolitiken och kom fram till att det bör vara sådana hot mot säkerheten som kan innebära relativt snabba försämringar av samhällets normala funktion. Hoten, menade beredningen, måste ha en viss dignitet (avse samhället och många människor snarare än enskilda verksamheter eller individer). Det innebär också att hoten i regel är knutna till antagonistiska aktörer eller omstörtande händelser.

Försvarsberedningen diskuterade hur klimatförändringarna passade in i denna avgränsning. Av anteckningar från sammanträden framgår det att majoriteten i beredningen ansåg att klimatförändringarna även fortsättningsvis låg utanför säkerhetspolitiken, detta eftersom det inte ansågs kunna leda till snabba försämringar av samhällets normala funktion. Jag hävdade, utan framgång, att klimatförändringarna visst kan leda till snabba förändringar och pekade på den pågående diskussionen bland klimatforskare om risken för rupturer och plötsliga tröskeleffekter. Tidigare hade klimatförändringarna setts som en långsam

14 Flyghed, Janne: "Den hotfulla säkerheten" i Flyghed, Janne & Hörnqvist, Magnus (red): *Laglöst land*. Ordfront, Stockholm 2003

15 Ds 1998:9

process. Beredningen upprepade dock tidigare rapporters formuleringar om att säkerhetspolitiska hot inte omfattar sådana tänkbara förändringar i levnadsstandard och livsvillkor – och som också i sig kan vara hotande – som kan förknippas med långsiktiga förändringar av handel och industriella villkor, sociala förhållanden, miljö och klimat etc.

Samtidigt med detta behandlar den aktuella rapporten miljöfrågor på ett mycket mer utförligt sätt än tidigare. Skrivningar fördes in om att levnadsvillkoren kan hotas av att naturresurserna genom befolkningstillväxt och ökande anspråk inte längre räcker till, av att den samhällliga verksamheten förstör miljön eller påverkar klimatet, av att sjukdomar och farsoter härjar, av att samhällena inte förmår skapa en rimligt rättvis resursfördelning eller skydda invånarna mot brottslighet. Beredningen skriver att frågan om att långsiktigt trygga de grundläggande levnadsvillkoren utgör en fråga av stor betydelse för människors säkerhet i vid mening.

I och med denna rapport kom också kopplingen mellan miljörelaterade problem och konfliktrisker in på ett tydligt sätt genom skrivningar om att de grundläggande levnadsvillkoren har stor betydelse för riskerna för att mer akuta hot mot säkerheten skall uppstå. Försvarsberedningen skriver att när de långsiktiga levnadsvillkoren förändras – med ökande resursknapphet och

vidgande ekonomiska och sociala klyftor – då ökar också risken att motsättningar och konflikter skall urarta och i snabb och förödande utsträckning påverka de berörda befolkningarnas levnadsvillkor.

Den 2 mars 2001, ett halvår innan terroristattacken i New York, lämnade Försvarsberedningen rapporten *Gränsöverskridande sårbarhet – gemensam säkerhet*.¹⁶ I denna rapport ansåg beredningen att global miljöförstöring och klimatförändringar kan komma att påverka utvecklingen i ökande omfattning och i sig utgöra en väsentlig orsak till konflikter. Kamp om naturresurser, t ex tillgången på vatten, eller hur knappa resurser skall fördelas, är redan idag en orsak till konflikter i vissa regioner i t ex Afrika och Asien. Avgränsningen sedan tidigare rapport var dock intakt.

Nästa steg togs inte förrän i rapporten *Säkrare grannskap – osäker värld* från 2003.¹⁷ I denna rapport hänvisades till formuleringen om vad säkerhetspolitiken bör omfatta, men beredningen flyttade fram positionerna något genom att påpeka att det är viktigt att se sambanden mellan långsiktiga förändringar och akuta situationer, t ex mellan klimatförändringar och omfattande översvämningar.

Klimatförändringarnas effekter tas också upp i rapporten *En strategi för Sveriges säkerhet – Försvarsberedningens förslag till reformer* som lämnades 2006, där beredningen understryker vikten av det

16 Ds 2001:14

17 Ds 2003:8

orsaksförebyggande arbetet och åtgärder för att hantera miljöproblem, bl a utarmning av jordar, klimatförändringar och vattenbrist, som kan hota global, nationell och mänsklig säkerhet.¹⁸ Återigen tas kopplingen mellan miljöproblem och konflikter upp. Klimatförändringarna kan, menar Försvarsberedningen, på sikt påverka vattenflöden och skapa risk för översvämningar.

Några bidragande orsaker till klimatfrågans genomslag

Under hösten 2006 kom Sternrapporten som kopplar klimatförändringar till konflikter.¹⁹ Den uppmärksammades stort i media och banar på sitt sätt vägen för tre händelser under 2007 som var och en var viktiga för Försvarsberedningens kommande ställningstaganden kring klimatförändringarna i säkerhetspolitiken.

För det första diskuterades klimatfrågan i FN:s säkerhetsråd.²⁰ Det var en milstolpe i diskussionen om kopplingen mellan klimatförändringar och hot mot internationell fred och säkerhet. Generalsekreterare Ban Ki-moon inledde debatten, där över 50 inlägg hölls.

För det andra lanserades en amerikansk rapport, *National Security and the Threat of Climate Change*, i vilken 11 pensionerade generaler och amiraler tog sig an frågan hur klimatförändringarna kan komma att påverka USA:s säkerhet.²¹

För det tredje delades Nobels fredspris 2007 i lika delar mellan f d vicepresident Al Gore och IPPC med följande motivering:

(...) for their efforts to build up and disseminate greater knowledge about man-made climate change, and to lay the foundations for the measures that are needed to counteract such change.²²

Därmed är vi framme vid nutid och Försvarsberedningens rapport från den 4 december 2007, *Säkerhet i samverkan*.²³ I rapporten utpekade de globala miljöutmaningarna och klimatförändringarna som de allvarligaste hoten mot människors säkerhet och fundamentala levnadsvillkor. Den tidigare avgränsningen för vad som anses vara ett säkerhetspolitiskt hot, är därmed borta.

Slutsatsen väckte uppmärksamhet. Är det kanske en överreaktion som leder till

18 Ds 2006:1

19 Stern, Nicholas: *Stern review: The Economics of Climate Change*, Cambridge University Press, Cambridge 2006

20 Den 18 april 2007

21 *The CNA Corporation*. Rapporten finns för nedladdning på: http://securityandclimate.cna.org/report/SecurityandClimate_Final.pdf

22 Pressmeddelande Den Norske Nobelkomite, Oslo 12 oktober 2007: http://nobelprize.org/nobel_prizes/peace/laureates/2007/press.html

23 Ds 2007:46

minskad legitimitet? Någon konstaterade lakoniskt att det är svårt att bomba bort klimatförändringar. Ett hot som inte de svenska försvars- och säkerhetspolitiska strukturerna kan leverera någon direkt lösning på, vare sig idémässigt eller militärt, kan eller bör väl inte betraktas som ett säkerhetspolitiskt hot?

Jag fick frågan om det verkligen var genomtänkt, det är ju framför allt andra sektorer som så att säga äger klimatfrågan? Mitt svar var att Försvarsberedningen fullständigt hade misslyckats med sitt uppdrag, om den hade beskrivit hotbilden efter befintliga resurser och strukturer inom ramen för Försvarsdepartementets ansvarsområde.

Klimatförändringarnas konkreta effekter

Att klimatförändringarna påverkar jordens vädermönster och därmed inverkar på stabilitet och säkerhet, är väl dokumenterat vid det här laget. I en ny rapport kallad *Towards a Grand Strategy for an Uncertain World – Renewing Transatlantic Partnership* listas ett antal betydande personer sex utmaningar som de främsta världssamfundet har att hantera.²⁴ En av dem är klimatförändringarna:

The strategic consequences of climate change include refugee problems, the commercial and military implications of new maritime lines of communication, and the danger that minor rivalries may develop into dangerous conflicts. (...) Of all global trends, it is climate change that will put renewed emphasis on geostrategy in the strategic and security considerations of the future. Climate change and the wider problems of environmental pollution as a disutility of economic growth will also have an increasing impact on China and India, and may produce reasons for conflict.²⁵

Peter Haldén, FOI, redovisar i en aktuell rapport att effekterna av klimatförändringar drabbar olika beroende på var man bor och vilka förutsättningar man lever under.²⁶ Olika områden har skilda förutsättningar för anpassning, det finns stater och individer som är mer utsatta än andra. Det har att göra med ekonomiska, politiska och sociala strukturer. Våldsanvändande som en följd av klimatförändringar är t ex en troligare konsekvens i regioner med svaga stater och oroliga mellanstatliga relationer.

24 *Towards a Grand Strategy for an Uncertain World – Renewing Transatlantic Partnership* Noaber Foundation, Holland 2007 General (ret) Dr Klaus Naumann, Former Chief of the Defence Staff Germany, Former Chairman Military Committee NATO, General (ret.) John Shalikashvili, Former Chairman of the Joint Chiefs of Staff of the United States of America, Former NATO Supreme Allied Commander in Europe, Field Marshal The Lord Inge, Former Chief of the Defence Staff United Kingdom, Admiral (ret) Jacques Lanxade, Former Chief of the Defence Staff France, Former Ambassador, and General (ret) Henk van den Breemen, Former Chief of the Defence Staff the Netherlands

25 Ibid, s 34-35

26 Haldén, Peter: *The Geopolitics of Climate Change: Challenges to the International System*, FOI, Stockholm 2007

Haldén menar att klimatförändringarna sannolikt inte kommer att leda till en ökning av konflikter på kort- och medellång sikt, men på lång sikt kan oförminskade klimatförändringar få allvariga konsekvenser för internationell säkerhet. Rapporten påpekar också att de nödvändiga åtgärderna för att minska utsläpp och anpassa samhällen till klimatförändringar kan få konsekvenser för internationell politik. Detta beror på de förändringar i sociala och politiska system som åtgärderna kan medföra.

För de områden i världen som beräknas drabbas av störst förändringar innebär torka, översvämningar och förändrade nederbördsmönster ytterligare risk för påfrestningar som kan orsaka instabilitet och bidra till konflikter. Klimateffekter kan skapa ett ökat antal svaga stater och ge konflikter kring fördelning av alltmer knappa naturresurser, inte minst vatten. Människor kommer att tvingas lämna sina hem i områden där odlingsmöjligheter och levnadsvillkor blir alltför svåra. Den snabba befolkningsökningen, främst i Asien och Afrika, gör att resurserna per person minskar än mer. Klyftan ökar mellan de som har makt och kontroll över jordens resurser och de som är fattiga.

I Mellanöstern, Darfur och andra områden där vatten redan idag är en knapp resurs, hotar klimatförändringar att göra situationen ännu värre. Den andra sidan av myntet, översvämningar och havsyt-

tehöjning, kan innebära territoriella förändringar när landområden läggs under vatten.

Några projektioner av effekter för olika regioner förtjänar att omnämnas:²⁷

I *Afrika* beräknas år 2020 mellan 75 och 250 miljoner människor vara exponerade för ökad vattenstress till följd av klimatförändringarna. I vissa länder kan skördarna från regnvattnat jordbruk minska med upp till 50 procent.

Asiens kustområden, framför allt i de tätbefolkade stora deltaregionerna i södra, östra och sydöstra Asien, löper stora risker till följd av ökad översvämning från havet och i vissa stora deltaområden till följd av översvämning från floderna.

I *Latinamerika* beräknas fram till mitten av århundradet att temperaturökning och därmed relaterad minskning av markvattnet kommer att leda till att de tropiska skogarna i östra Amazonas gradvis ersätts av savann. Vidare bedöms förändrade nederbördsmönster och glaciärernas bortsmältning få signifikanta effekter för tillgången på vatten för mänskliga behov, jordbruk och energiproduktion.

I *Nordamerika* förväntas städer som redan i dag är drabbade av värmeböljor under innevarande århundrade drabbas ytterligare av ett ökat antal värmeböljor med ökad intensitet och varaktighet med risk för negativa hälsoeffekter.

De främsta biofysiska effekterna som

27 Alla uppgifter är hämtade ur IPCC Working Group II:s (WGII) sammanfattning för beslutsfattare och är mycket eller högst troliga slutsatser, speglade olika sektorer (jordbruk, ekosystem, vatten, kust, hälsa, industri och bebyggelse). I WGII: s sammanfattning för beslutsfattare hänvisas till slutsatsernas källor, tidsramar och temperaturer.

förväntas i *Polarregionerna* är minskad tjocklek och utbredning av glaciärer, istäcken och havsis, samt förändringar i naturliga ekosystem med skadliga följder för många organismer, inklusive flyttfåglar, däggdjur och rovdjur högre upp i näringskedjan.

För mindre *önationer* förväntas höjningen av havsytans nivå förvärra översvämningar, stormfloder, erosion och andra risker för kusterna. Detta hotar viktiga infrastruktur, bebyggelse och anläggningar som utgör grunden för ösamhällets försörjning.

Effekter i Europa och Sverige

För oss som lever i Europa känns problemen ofta avlägsna, men även här märks klimatförändringen. I *Sydeuropa* bedöms klimatförändringarna förvärra förhållandena (avseende höga temperaturer och torka) i en region som redan är sårbar för klimatvariabilitet, samt minska tillgången på vatten, potentialen för vattenkraft, sommarturismen och, rent allmänt, skördarnas storlek.

Ett exempel är torkan sommaren 2005 som orsakade stor vattenbrist i Spanien och Portugal. Andra exempel är krympande glaciärer och alltmer omfattande översvämningar. Folkomflyttningar från södra till norra och centrala Europa kan leda till spänningar och konflikter över odlingsbar mark och vattenresurser.

För svensk del kommer sannolikt klimatförändringarna leda till att behovet

av internationellt engagemang i drabbade regioner förväntas öka vad gäller krishanteringsinsatser och humanitärt bistånd.

Inom Sveriges gränser har Klimat- och sårbarhetsutredningen visat hur ett varmare klimat ökar riskerna för översvämningar, ras och skred, störningar i infrastruktur, försämrad vattenkvalitet och negativa hälsoeffekter.²⁸ Klimatförändringen kan leda till att Sverige utsätts för nya sjukdomar (för våra breddgrader) som kräver betydande sjukvårdsinsatser.

Skandinavien jordbruksmark kan utsättas för ökat tryck under växande behov. Sveriges rikliga vattentillgångar kan bli en eftertraktad resurs och därmed en säkerhetspolitisk fråga, speciellt i en EU-familj som sätts på prov när medlemsländer i södra Europa lider av torka och värme. Till EU:s utmaningar hör också de folkomflyttningar som väntas komma från norra Afrika, Mellanöstern och i ett längre perspektiv också inom Europa från syd till norr. Det är av naturliga skäl svårt att beräkna hur många miljöflyktingar det kan röra sig om, men FN har beräknat att det globalt sett kan röra sig om mer än 50 miljoner människor i en snar framtid.²⁹

Från ord till handling

The challenge of climate change, and what we do about it, will define us, our era, and ultimately, our global legacy.

UN Secretary-General
Ban Ki-moon, 2007

28 Översvämningshot – Risker och åtgärder för Mälaren, Hjälmaren och Väneren, SOU 2006:94

29 <http://www.guardian.co.uk/environment/2005/oct/12/naturaldisasters.climatechange1>

Klimatförändringarna och dess effekter har etablerats som ett säkerhetspolitiskt hot. De scenarior som målas upp ter sig överväldigande och ibland förlamande. Men det finns också små korn av optimism, väl värda att ta fasta på och utveckla. Resursbrist på grund av klimatförändringar leder inte bara till konflikter, det kan också leda till samarbete.³⁰ Det finns positiva exempel att peka på när det gäller att samarbeta kring vattenbrist, åtta länder i södra Afrika som delar Zambeziflodens avrinningsområde har t ex samarbetat kring vattensituationen.

Etableringen på hotbildsskalan förpliktar. Om allmänheten inte ser en konkretisering av vad det betyder i praktisk politik och politiskt ansvarstagande som en följd av deklARATIONERNA, då devalveras de säkerhetspolitiska hotbilda-bedömningarna. Det finns exempel som visar hur insikten om klimatförändringarnas säkerhetspolitiska inverkan omsätts på olika nivåer i befintliga strukturer. Låt mig kort nämna tre exempel:

I USA kommer man inom kort ta slutgiltigt beslut om 2008 års *Defense Authorization Bill*, som bland annat innebär att amerikanska stridskrafter måste överväga hur klimatförändringarna kan påverka pågående och framtida missioner och inkorporera det i sin planering. Pentagon skall behandla de nationella säkerhetsriskerna med den globala uppvärmningen i flera nyckeldokument: *National Security*

Strategy, National Defense Strategy and Quadrennial defense spending review.

I vårt grannland Finland har klimatfrågorna fått en egen process inom Försvarsförvaltningen. Där har försvarsminister Jyri Häkämies tillsatt en arbetsgrupp som skall utreda hur försvarsförvaltningen an knyter till klimatförändringen med motiveringen att klimatförändringen nationellt och internationellt betraktas som en av de största samhälleliga utmaningarna och att även försvarsförvaltningen berörs. Uppgiften är att utreda sambandet mellan klimatförändringen och försvarsförvaltningen och att ge förslag om hur försvarsförvaltningen kan motarbeta klimatförändringen.

I Sverige arbetar Försvarsberedningen vidare med ett nytt uppdrag. En viktig del i det arbetet blir att följa upp och analysera vad slutsatsen i den förra rapporten – att de globala miljöutmaningarna och klimatförändringarna utgör de allvarligaste hoten mot människors säkerhet och fundamentala levnadsvillkor – får för konsekvenser när det gäller det svenska försvaret i vid mening.

Några tankar om vad som behöver göras

Vid sidan av potentiella konflikter kommer klimatförändringarna innebära en reell ökning av extrema väderförhållanden, översvämningar och andra naturkatastrofer. Jag vill avslutningsvis lyfta fram två konsekvenser av detta.

30 Haldén, Peter: *The Geopolitics of Climate Change: Challenges to the International System*, FOI, Stockholm 2007

1. Behovet av krishantering, katastrof- och hjälpinsatser kommer att öka i klimatförändringarnas spår, nationellt i Sverige men kanske framför allt när det gäller internationella insatser.
2. Klimatförändringarnas effekter kommer att ställa krav på hur vi organiserar vårt eget samhälle.

När det gäller *behovet av hjälpinsatser och krishantering* kan man konstatera att även länder som inte primärt använder sina militära resurser i nationell krishantering, i ökad utsträckning sänder militära resurser samt civilförsvarsresurser till nödhjälp i andra länder. Det rör sig om allt från medicinska resurser till transportkapacitet. Exempel på katastrofer där internationella militära och civilförsvarsresurser har används är jordbävningen i Iran 2003, översvämningarna i Bangladesh 2004, tsunamin i Indiska Oceanen 2004, jordbävningen i Pakistan 2005 och översvämningarna i Algeriet 2006.

Efter tsunamin 2004 erbjöd 35 länder någon form av militära- eller civilförsvarsresurser, bl a 75 helikoptrar, 43 flygplan och 30 000 personer. Det utgjorde en utmaning att koordinera detta stöd, både för mottagarlandet, för FN, hjälporganisationer på plats och för de länder som skickade bidrag. Sammantaget innebär detta att det finns anledning att planera för ökade resurser till dessa insatser, samt ökad förmåga

till samverkan inom t ex FN och EU.

Dagens mer komplexa konflikt- och insatsmiljöer ställer nya krav på Försvarsmaktens förmågeutveckling. Ökad förmåga krävs för att koordinera och samverka mellan civila och militära delar i multifunktionella insatser. Försvarsmakten har i sin perspektivplan *Försvarsmakten som säkerhetspolitiskt instrument – delrapport 2*, som presenterades under våren 2007, formulerat sig kring behov av koncept för ledning av civilmilitär krishantering.³¹ Försvarsmakten konstaterar att det finns behov av samverkan på såväl det nationella som det internationella planet mellan militära och civila myndigheter. En slutsats av detta är att metoderna för att koordinera användningen av militära medel i samspel med andra medel måste utvecklas. Försvarsmakten konstaterar att kraven på samordning mellan militära och civila krishanteringsinstrument är stora:

Den transnationella karaktären i de nya hoten och riskerna gör det nödvändigt för Sverige att samarbeta med internationella partners och ställer samtidigt större krav på att Sveriges civila och militära resurser kan verka även utanför rikets gränser. Svenska myndigheter är i behov av ett konceptuellt ramverk för att mer effektivt kunna samordna sina resurser. Detta gäller såväl i ett nationellt som i ett internationellt sammanhang.³²

31 Försvarsmaktens underlag för långsiktig inriktning av myndigheten, den så kallade perspektivplaneringen, ligger till grund för regeringens planeringsanvisningar m m för Försvarsmakten.

32 Rapport från perspektivplaneringen, *Försvarsmakten som säkerhetspolitiskt instrument – delrapport 2. Konsekvenser av olika militärstrategiska inriktningar*. PERP årsrapport 2007 80070515:71

Försvarsmakten drar slutsatsen att samverkansbehoven och metoderna också bör avspeglas i uppbyggnaden av Försvarsmaktens ledningsorganisation. Försvarsmakten konstaterar att Sverige behöver utveckla förmågan till strategisk ledning av samordnad civilmilitär krishantering. Översynen av ledningsorganisationen behöver innefatta utvecklingen av ett med övriga myndigheter gemensamt koncept. Detta bör ske samordnat med utveckling inom EU eftersom Sverige behöver kunna medverka i EU:s samordnade civilmilitära krishanteringsoperationer samt, som ordförändeland i EU, även kunna leda dessa. Försvarsmakten påtalar att den politisk-strategiska nivån (Regeringskansliet) har en avgörande roll i denna utveckling.

När det gäller *konsekvenser för hur vi organiserar vårt samhälle* finns det redan många tankar tänkta kring vår sårbarhet inom en rad vitala områden. Denna sårbarhet, i kombination med vår relativa ovana vid katastrofer och svåra påfrestningar, kommer att bli en allt större utmaning för vårt land. Det byggs, bara för att ta ett av många exempel, fortfarande hus med sjönära läge i områden sedan länge rödmarke-

rade av experter på klimatförändringarnas effekter för svenska förhållanden.

Det återstår att se när och hur nödvändigheten att gå från ord till handling slår igenom på allvar i vårt land. Det kan bli en smärtsam process, när man på alla nivåer i det svenska samhället måste bidra till att minska konsekvenserna, planera för och räkna med samt hantera klimatförändringarnas effekter. Men precis som klimatförändringarna både kan orsaka konflikter och medföra nya samarbeten, kan man både känna vanmakt och se nya möjligheter. I Sverige finns kunskapen och tekniken för att kunna bidra till att minska klimatförändringarna. Sverige kan bli en världsledande exportör av klimativänliga energilösningar. Varför inte också en världsledande exportör av konfliktförebyggande insatser relaterat till klimatförändringarnas effekter för fred och säkerhet?

“Certainty is not all we need; but without it there will be nothing”.³³

Annika Nordgren Christensen är f d riksdagsledamot (1994–98), ledamot i försvarsberedningen och i KKrVA

33 *Towards a Grand Strategy for an Uncertain World – Renewing Transatlantic Partnership* Noaber Foundation, Holland 2007:146