

1

KØBENHAVNER- SKOLEN OPRUSTER MOD NYE SIKKERHEDS- TRUSLER

Af**OLE WÆVER**

PROFESSOR, PH.D.,
INSTITUT FOR STATSKUNDSKAB,
KØBENHAVNS UNIVERSITET.
MODTAGER AF CARLSBERG-
FONDETS FORSKNINGSPRIS I
SAMFUNDSVIDENSKAB, 2012

Sikkerhedspolitik er en form for politik, der kan og gør helt specielle ting. Med begrebet "sikkerhedsliggørelse" (*securitization*) har den såkaldte "Københavnerskole" opbygget en indflydelsesrig teori centreret om, hvordan forsvar mod en eksistentiel trussel retfærdiggør brug af ekstraordinære midler. Nye sikkerhedsemner som religion og klima kræver videreudvikling af teorien for at kortlægge aktørernes ukontrollerbare kamp om dette magtfulde virkemiddel med modsætningsfyldte effekter. Nye analyseredskaber kan hjælpe samfundet med at omgås en farlig måde at imødegå fare.



Klimaforandringer er en sikkerhedstrussel, har det lydt stadig oftere i det sidste årti bl.a. med en fredspris fra Nobel i 2007 til følge.

Forskningen i sikkerhedspolitik har gennemgået en dramatisk udvikling de seneste ti årtier. Delvist følger den her ændringer i studieobjektet — fra at sikkerhedspolitik kun blev ført af stater overfor militære trusler, til at sikkerhedspolitik i dag vedrører klimaforandringer, energipolitik, terror og det globale fødevarermarked og skal sikre andet end stater, eksempelvis "regional sikkerhed" og "human security". Men også måden, sikkerhed studeres, har ændret sig dramatisk. Dansk forskning har aktier i denne udvikling, for en af de mest markante nye tilgange omtales internationalt som "Københavnerskolen". Feltets seneste udviklinger skaber imidlertid nye udfordringer også for denne retning, og nye teoretiske redskaber er ved at blive udviklet til at håndtere disse.

I den traditionelle forståelse af sikkerhedspolitik eksisterer begrebet "sikkerhed", fordi der er sikkerhedstrusler *out there*, og ordet "sikkerhed" tjener til at betegne, kategorisere og håndtere disse. Forskningens opgave er dybest set at udpege

de største trusler og anvise mulige modtræk, hvorefter det er politikernes opgave at udnytte denne viden til at redde os alle.

Sikkerhedens kopernikanske vending

De sidste ti år har en stadig større del af den internationale forskning imidlertid anlagt en ganske anden vinkel. Fokus er flyttet til særtrækkene ved sikkerhedspolitik som en form for politik, der kan og gør helt specielle ting. Dette indbefatter ideelt set den klassiske dagsorden, for med den nye kan man også studere, hvordan forskellige trusler kan imødegås, men selve valget, at noget er et sikkerhedsspørgsmål, ses ikke længere som foretaget af truslen selv, men som en politisk handling hos de forsvarende.

Megen af denne nye forskning er foregået med mere eller mindre direkte inspiration fra begrebet "sikkerhedsliggørelse" (securitization), som jeg opfandt i slutningen af 1980'erne. Teorien herom er en central del af den såkaldte "Københavnerskole", der etablerede sig via en række kollektive

“

De to vigtigste nye sikkerhedsemner i de sidste årtier er religion og klima (...).

”



værker af forskere omkring det daværende "Center for Freds- og Konfliktforskning" (COPRI) ledet af professor Barry Buzan fra London.

Sikkerhedsliggørelse betegner den begivenhed, hvor en aktør får det relevante publikums accept af, at et såkaldt "referent object" (stat, nation, verdensøkonomien, økosystem, normativ orden) er udsat for en eksistential trussel, der kun kan imødegås med ekstraordinære midler. Herved legitimeres brug af midler, der ellers ikke ville blive accepteret såsom krig, anden politisk vold, hemmeligholdelse, overvågning, værnepligt og overtrædelse af internationale konventioner.

Siden 1940'erne har udtalen af "sikkerhed" indenfor international politik haft denne specifikke effekt, og begrebets "betydning" må derfor siges at være, at der udføres en særlig talehandling. Et internationalt symposium i Videnskabernes Selskab påbegyndte i slutningen af 2012 arbejdet med at opspore den 2000-årige begrebshistorie, der har ført begrebet frem til at få denne funktion. Allerede kortlagt er udviklingen i de seneste tre årtier, hvor den ret snævre anvendelse af "sikkerhedsoperationen" på (primært ydre) trusler mod "national sikkerhed" har bredt sig til mange nye felter.

Om noget "er" en sikkerhedstrussel, er derfor ikke et spørgsmål om korrekt benævnelse ift. egenskaber ved sagen — det er et valg af måden, samfundet skal behandle dette emne. Sikkerhedskodningen har fordele ift. at fokusere energi, men blandt dens ulemper er en tendentielt af-demokratiserende og af-politisierende nødvendighedslogik.

Denne teoretiske vending åbnede en ny forskningsdagsorden: spørgsmål kunne stilles — og besvares. Detaljerede analyser af cases verden rundt har afdækket karakteristiske mønstre. Ofte har

analyserne sigtet til at ansvarliggøre både politikere og forskere ved at vise at tilsyneladende faktuel sikkerhedsviden reelt var handlinger, som afsenderne måtte stå til regnskab for; inklusive at den uundgåelige pris ved at vælge sikkerhedsvejen vittterlig var retfærdiggjort ved de normale procedurers manglende evne til at håndtere den givne udfordring.

Religion og klima som sikkerhedsemner

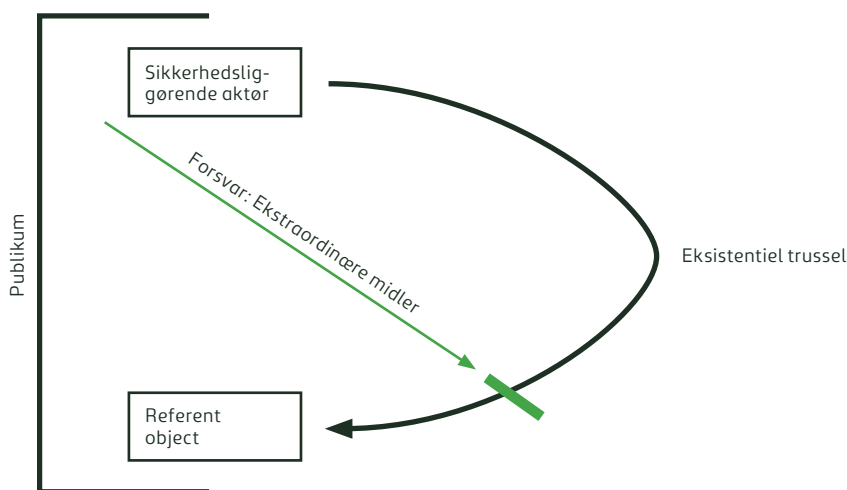
Religion er et nyligt emne, hvor konsekvent sikkerhedsliggørelsesanalyse afdækker et for mange overraskende mønster. Religionens øgede storpolitiske rolle opsummeres dårligt med det almindelige navn "religionskrige" (eller "civilisationernes sammenstød"), for sjældent er det én religion mod en anden (som i Middelalderen). Der føres sikkerhedspolitik omkring religion: På den ene side hævdes en religion at være truet, og på den anden side ses religion som en trussel. Men modparten er som oftest sekularismen, en politisk orden med adskillelse af religion og politik. Analysen af religion i den globale sikkerhedspolitik afdækker således en konfliktkonstellation omkring sekularisme — og kan dermed anvise nye veje til mulig nedtrapning af en eskalerende konflikt.

Klimaforandringer er en sikkerhedstrussel, har det lydt stadig oftere i det sidste årti bl.a. med en fredspris fra Nobel til følge. Men nærmere analyse viser dog, at koblingen sker på to helt forskellige måder (f.eks. blandet sammen undervejs i Nobelkomitéens begrundelse i 2007): Klimaændringer kan være en sikkerhedstrussel, fordi de kan udløse krige (men så er definitionen faktisk stadig snæver; det er skuddene, der signalerer sikkerhed; årsagerne søges blot i længere årsagskæder). El-

“
Gennem sikkerhedsliggørelse legitimeres brug af midler, der ellers ikke ville blive accepteret, såsom krig, anden politisk vold, hemmeligholdelse, overvågning, værnepligt og overtrædelse af internationale konventioner.

”

Modstående side:
Religionens øgede storpolitiske rolle kan dårligt opsummeres med de almindelige navne "religionskrige" eller "civilisationernes sammenstød", for sjældent er det én religion mod en anden som i Middelalderen.





Der føres sikkerhedspolitik omkring religion: på den ene side hævdes en religion at være truet, og på den anden side ses religion som en trussel. Men modparten er som oftest sekularismen, en politisk orden med adskillelse af religion og politik.



ler klimaforandringer kan udpeges til den største trussel *per se* pga. de samlede effekter og udfordringens omfang. Den første variant understøtter nemt militær tilpasning til klimaforandringerne: Forberedelse på hvor krigene kommer. Den anden ansporer mere entydigt til at føre klimapolitik som sikkerhedspolitik. En lille begrebslig forskel bliver til væsensforskel i samfundsmæssig effekt.

De to vigtigste nye sikkerhedsemner i de sidste årtier, religion og klima, demonstrerede værdien af teoretiske redskaber, der kan kortlægge de politiske brudflader. Men samtidig er begrænsninger trådt frem, der kræver en ny runde teoretisk arbejde.

Tilbage til tegnebrættet

En risiko ved popularitet for en teori er, at den udvandes. Mange vil søge at putte deres analyser og pointer ind under teoriens dække, og den hives og strækkes til at dække mere, end stoffet kan holde til. (Og som teoriens skaber skal man — især i disse tider præget af citationstal og h-index — kæmpe med sin forfængelighed for ikke bare at takke for tilslutningen) Securitization-teori har mange assimileret til en generel interesse for diskurser og sociale konstruktioner. En uheldig effekt er at groft sagt reducere sikkerhedsliggørelse til "spin". Det

bliver til et risikofrit valg af smart indpakning, der altid er til rådighed for magtfulde aktører og kan tilføjes til andre tricks for at opnå en ønsket effekt.

Men sikkerhedsliggørelse kan mislykkes for magthavere, der har været vant til at bruge netop denne teknik til at blokere for forandringer: F.eks. Østeuropa i 1989 og Egypten på nylig. Omvendt: aktører uden formel kompetence kan lykkes med at sikkerhedsliggøre og dermed få opbakning til brug af ulovlige midler f.eks. Greenpeace. Og man kan lykkes — og fortryde det; for enhver sikkerhedsliggørelse har en bagside. Eksempelvis kan "miljøsikkerhed" give øget opmærksomhed om sagen, men indramme den i en trussel-forsvar logik, der er uegnet til konstruktive løsninger.

Dette er et af flere problemer, der kan løses ved langt tydeligere at teoretisere selve sikkerhedsliggørelsen som en distinkt begivenhed. På hver side af denne foretages helt forskellige analyser. Kampen analyseres som "Hvem sikkerhedsliggør hvordan" — og dette er i bund og grund en politisk, åben, ikke-kausal proces. "Hvad sikkerhedsliggørelsen gør" er kausale mekanismer, der kan fastlægges ved teoretisk og empirisk forskning. Opgaven er ikke at adskille to ensartede faser i et forløb; det er to kvalitativt forskellige fænomener. Dette kræver inter-disciplinært (sam-)arbejde. Ét





foregår med videnskabsfilosofi, fordi debatter i samfundsvidenskab oftest er upræcise mht. hvad teori er (dette kan ikke udfoldes på den korte plads her). Et andet involverer talehandlingsteori. Nye udviklinger (især ved den italienske sprogfilosof Marina Sbisa) ser talehandlinger som kollektive og politiske. Den normale opfattelse af talehandlinger har ellers været som en form for kommunikation, men den status transformation, der sker i f.eks. securitization, er en omdefinering af rettigheder og ansvar. Aktør og publikum forhandler sig frem til en relation, der har en specifik karakter med trussel, beskyttelse og tilladelse til særlige midler.

Her er paralleller til "den rigtige Københavnerskole": Bohrs atommodel og især kvantespringenes status. Situationer kan kun skifte med et bestemt større skridt, ikke gradvis. Og input kan ikke lineært bestemme outcome.

En sådan "kvante-samfundsvidenskab" kan analysere andre politiske kodninger. *Kalkulerbar risiko* og *ultimativ uforudsigelighed* er to kodninger, der konkurrerer med sikkerhedsliggørelse

som modus for regulering af farlige felter. Rationaliteterne sammenfiltres ofte i konkret retorik, men talehandlingsperspektivet kan afdække om et felt som klima, cybertrusler, "hjemmegroet" terrorisme eller spredning af teknologier med våbenpotentiale er lagt ind i organisatoriske rammer, der materialiserer risiko, uforudsigelighed eller usikkerhed. Samfundet formes gennem diskrete valg, der kan fremdrages til åben stillingtagen med disse analytiske redskaber.

Carlsbergfondets Forskningspris er meget velkommen i denne sammenhæng. Anerkendelsen understøtter et felt, hvor en dansk styrkeposition kan videreudbygges. Men midlerne falder samtidig på et tørt sted. Det aktuelle behov er en form for teoretisk grundforskning, der er vanskelig at få finansieret nu om dage. Lykkeligvis er de konkrete behov så gammeldags – samtale – at pengene tilmed rækker til de nødvendige møder med de afgørende eksperter i andre discipliner rundt om i verden.

Alle fotos: Iris/Scanpix

Sikkerhedsliggørelse kan mislykkes for magthavere, der har været vant til at bruge netop denne teknik til at blokere for forandringer: F.eks. Østeuropa i 1989, Egypten for nylig.