

Globale sikkerhetstrusler

Halvard Leira og Joakim Hertzberg Ulstein



Norsk Utenrikspolitisk Institutt
Norwegian Institute of International Affairs

NUPI-rapport

Utgiver: NUPI
Copyright: © Norsk Utenrikspolitisk Institutt 2013
ISBN 978-82-7002-335-6

Alle synspunkter står for forfatterens regning. De må ikke tolkes som uttrykk for oppfatninger som kan tillegges Norsk Utenrikspolitisk Institutt. Artiklene kan ikke reproduseres – helt eller delvis – ved trykking, fotokopiering eller på annen måte uten tillatelse fra forfatterne.

Besøksadresse: C.J. Hambros plass 2d
Postadresse: Postboks 8159 Dep.
NO-0033 Oslo
Internett: www.nupi.no
E-post: info@nupi.no
Fax: 22 99 40 50
Tel: 22 99 40 00

Globale sikkerhetstrusler

Halvard Leira og Joakim Hertzberg Ulstein

Innhold

1. Innledning.....	7
2. Globale sikkerhetstrusler – en begrepsavklaring.....	11
Globale sikkerhetstrusler og andre begreper	11
Hva innebærer globale sikkerhetstrusler?	15
Globale sikkerhetstrusler – utvikling og innhold	17
3. Globale sikkerhetstrusler – mulige kategoriseringer.....	23
4. Globale sikkerhetstrusler hos globale aktører	29
USA	31
Kina	34
Russland	37
EU.....	40
Brasil	42
Oppsummering	43
5. Konklusjon	45
Bibliografi	49
Appendiks – metode.....	52

1. Innledning

Globale sikkerhetstrusler er et av flere begreper som har blitt tatt i bruk etter den kalde krigen, for å betegne et sett av fenomener som skiller seg fra de typiske stat-til-stat truslene og sikkerhetsutfordringene som hadde dominert statsystemet inntil da.¹ Begrepet er imidlertid verken entydig eller ukontroversielt, snarere preges det av uklare grenseflater mot lignende begreper, uklart innhold og sterkt politisert språkbruk. Samtidig er det liten tvil om at i hvert fall noen av de fenomenene som dekkes av begrepet er svært viktige i global politikk. Målsettingen med denne rapporten er dels å bidra til en begrepsmessig klargjøring, dels å gi et systematisk innblikk i hvordan sentrale globale aktører omtaler de nevnte fenomenene i sine strategiske dokumenter. Fra disse to målsettingene følger en tredje; å skape et tydeligere analytisk (og potensielt også politisk) skille mellom fenomener som bør omtales som «globale sikkerhetstrusler» og begreper som bør omtales på andre måter.

For å oppnå disse målsettingene er rapporten delt i tre deler. Den første delen er begrepsanalytisk, og tar opp hva som ligger i begrepet «globale sikkerhetstrusler», hvordan dette begrepet relaterer seg til nærliggende begreper, hvordan det har blitt brukt over tid og hvilke fenomener det brukes om. Å ta med nærliggende begreper er en nødvendighet, ettersom det for det første ikke finnes noen klare avgrensninger mellom begrepene; de dekker i hovedsak de samme fenomenene, og ettersom «globale sikkerhetstrusler», for det andre, er et relativt lite brukt begrep, både i norsk og internasjonal sammenheng.² Et hovedfunn i denne delen er at både «globale sikkerhetstrusler» og nærliggende begreper må forstås politisk, de benyttes i betydelig grad for å skape oppmerksomhet om fenomener som aktører med håp om definisjonsmakt opplever som viktige. En følge av dette, er at katalogen over fenomener som faller inn under begrepet varierer både med tid og sted. En annen følge er at den samlede katalogen over fenomener som begrepet har blitt brukt om er så godt som uuttømmelig; «globale sikkerhetstrusler» og lignende begreper er sekkebegreper, som dekker svært mange fenomener. I den andre delen går vi derfor nærmere inn på de empiriske fenomenene som begrepet skal dekke, og diskuterer forskjellige måter de kan kategoriseres på. Vårt forslag til generell ka-

¹ Denne rapporten er skrevet på bestilling fra Utenriksdepartementets seksjon for sikkerhetspolitikk og Nord-Amerika. Forfatterne takker Iver B. Neumann, Ole Jacob Sending, Ståle Ulriksen, Karsten Friis, Per Erik Solli og Erik Reichborn-Kjennerud for innspill og kommentarer.

² Fenomenene som dekkes av dette begrepet og nærliggende begreper diskuteres imidlertid bredt, i en rekke fremtidsstudier, strategidokumenter og policyrapporter.

tegorisering tar utgangspunkt i tre overordnede variable – geografi, aktører og motivasjon. Geografi viser til om fenomenet som beskrives kan relateres til det globale nivået, eller om det heller bør forstås som regionalt (eller grenseoverskridende i enda mer lokal forstand). Aktører er langt på vei et ja/nei-spørsmål. Noen fenomener kan knyttes til menneskelige aktører, andre er naturfenomener. Motivasjon dreier seg her ikke om hvorvidt de nevnte aktørene handler intensjonelt eller ikke, men om motivasjonen er politisk eller ikke. Basert på disse tre variablene sitter vi igjen med et begrepskart med seks kategorier: sikkerhetstrusler i snever forstand, risikoer og utfordringer, som alle tre finnes både på globalt og regionalt nivå.

	Naturfenomener	Menneskeskapte fenomener	
		Ikke politisk motivasjon	Politisk motivasjon
Globalt nivå	Globale risikoer	Globale sikkerhetsutfordringer	Globale sikkerhetstrusler
Sub-globalt nivå	Regionale/transnasjonale risikoer	Regionale/transnasjonale sikkerhetsutfordringer	Regionale/transnasjonale sikkerhetstrusler

Denne kategoriseringen ligger til grunn for den tredje delen av rapporten, hvor vi analyserer strategiene til fem sentrale globale aktører (EU, USA, Russland, Kina og Brasil), og undersøker hvilke innsikter det begrepsmessige kartet kan gi oss når det sammenholdes med disse landenes sikkerhetspolitiske styringsdokumenter: Hvilke trusler omtales i de forskjellige dokumentene? Omtales de empiriske fenomenene som globale sikkerhetstrusler, eller brukes andre begreper? Finnes det systematisk variasjon i trusselsbilder og vektlegging av utfordringer? Hovedfunnene her er at Kina og Russland har relativt tradisjonelle oppfatninger av den typen fenomener vi her studerer, «globale sikkerhetstrusler» er først og fremst viktige hvis de påvirker statene selv. USA har et klarere globalt perspektiv, men også først og fremst med blick på hvordan «globale sikkerhetstrusler» kan påvirke USAs globale interesser. EU er for sin del langt mer opptatt av «globale sikkerhetstrusler» som sådan, også når de ikke kan kobles direkte til EUs interesser. Både USA og EU uttrykker en form for globalt ansvar lagt i egne hender. Endelig er Brasil unikt både ved å fremheve at Brasil ikke egentlig er truet i det hele tatt, og ved en sterk vektlegging av multilaterale arenaer for håndtering av globale utfordringer.

Rapporten rundes av med en konklusjon. Her kommenterer vi de forskjellige begrepenes brukbarhet, ikke minst mht. om det finnes noen konsensus om begrepsbruk. På bakgrunn av begrepskartleggingen og funnene fra de forskjellige dokumentene antyder vi også hvilke aktører som er begrepsutviklende og hvilke som er reaktive, og dermed

også hvor og hvordan dagsorden settes og best kan påvirkes mht. «globale sikkerhetstrusler».

Før vi kan gå inn i den empiriske materien er det imidlertid nødvendig å si noe om avgrensning, teoretisk bakteppe, kildegrunnlag og metode. Den viktigste avgrensningen er at vi her ikke i det hele tatt har vært opptatt av fenomener som dekkes av den tradisjonelle, mellomstatlige sikkerhetsforståelsen. Det er ingen tvil om at blant annet stormaktsrivalisering, ressurskonflikter og utfordringer mot det globale styrings-systemet er fenomener som befinner seg på det globale nivået, og som mange stater opplever som truende. Disse fenomenene dekkes imidlertid av «global sikkerhet» eller «nasjonal sikkerhet», og diskuteres i liten grad under merkelapper som «globale sikkerhetstrusler». Det teoretiske bakteppet for studien er debatten om sikkerhetsbegrepet etter den kalde krigen, der det ble lagt stor vekt på hvordan begreper ikke svarer til en «objektiv» virkelighet, men er mer eller mindre politiserte merkelapper som det er og vil være politisk kamp om. På 1990-tallet var det mange fenomener som ble forsøkt «sikkerhetisert»; hevet på dagsorden ved å lanseres som sikkerhetsutfordringer. En utilsiktet konsekvens av slike prosesser var imidlertid en lukking av ordskiftet, ettersom sikkerhetsspørsmål defineres som eksistensielle, og en privilegiering av sikkerhetspolitiske virkemidler. Vi følger her den delen av faglitteraturen som understreker at det er et normativt gode at færrest mulig emner løftes ut av vanlig politisk debatt gjennom «sikkerhetisering», og at bruken av sikkerhetspolitiske virkemidler bør være restriktiv. I den grad det er mulig etterstreber vi altså et snevert sikkerhetsbegrep.

De to første delene av analysen bygger i hovedsak på foreliggende internasjonal faglitteratur og det internasjonale og norske faglig/politiske ordskiftet. Vi har begrenset oss til norsk- og engelskspråklige kilder. For å dekke bredest mulig har vi her søkt i tekster gjennom en rekke forskjellige databaser. Den internasjonale faglitteraturen er gjennom søkt ved hjelp av ISI/Web of Science, JStor og Google Scholar, mens de generelle søkene i politisk ordskifte er gjort gjennom Google.³ Det norske politiske ordskiftet er dekket gjennom regjeringen.no og stortinget.no, samt Atekst/Retrievers fulltekstarkiv over norske aviser. Arbeidsformen i begge disse delene er kvalitativ. Den tredje delen av analysen bygger på offisielle dokumenter. De spesifikke tekstene er gjort rede for i de relevante avsnittene nedenfor, men overordnet er det verdt å merke seg at det empiriske materialet kommer med en del innebygde utfordringer. For det første er det de færreste land som har eksplisitte sikkerhetsstrategier eller doktriner som

³ Google har noen åpenbare svakheter, ikke minst mht. filtrering og prioritering av søkeresultater, men det er allikevel verdt å merke seg at Google får frem en rekke relevante treff i faglitteratur som betalingsdatabasene ikke finner.

kan underlegges innholdsanalyse. India, som vi svært gjerne ville ha inkludert i analysen, har det for eksempel ikke. For det andre ligger det åpenbart forskjellige logikker til grunn for de forskjellige statenes sikkerhetsstrategier, hvilket også gjør at de beskriver relativt like fenomener på vidt forskjellige måter. Når et mål er kvantitativ sammenligning, har det derfor vært nødvendig for oss å gjøre en del analytiske valg før kategorisering. I den tredje delen kombinerer tekstanalysene kvalitative og kvantitative metoder, for å si noe både om hvordan de forskjellige fenomenene omtales i de forskjellige landenes tekster, og om hvor mye (om i det hele tatt) de omtales.⁴

⁴ Metoden som er benyttet i denne delen, er beskrevet mer utførlig i egen appendiks.

2. Globale sikkerhetstrusler – en begrepsavklaring

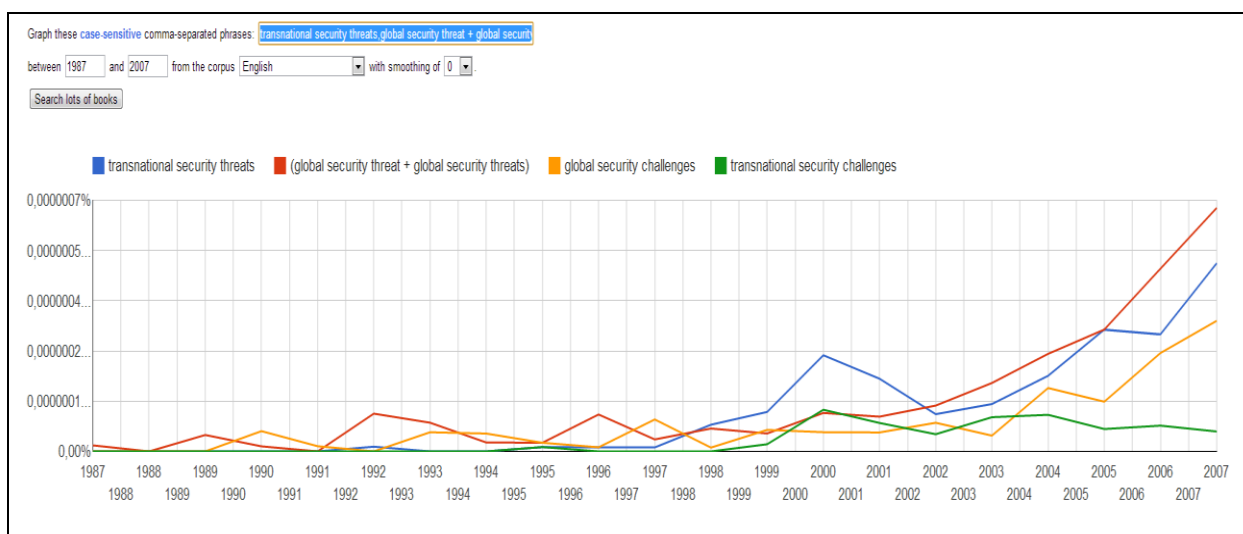
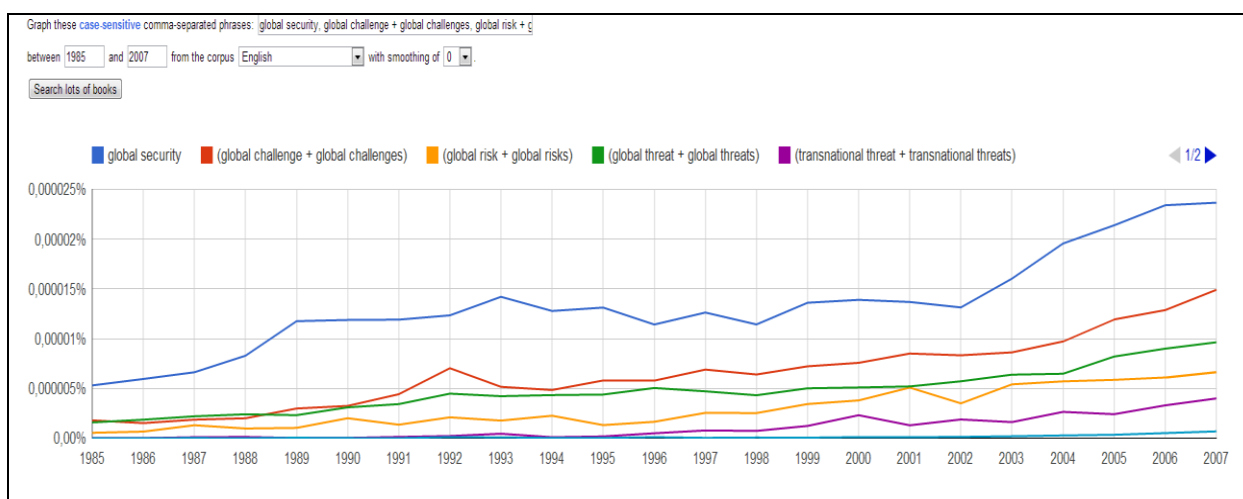
Denne delen av rapporten tar opp en rekke sentrale spørsmål knyttet til begrepsbruk og begrepsinnhold: Hvordan oppstod begrepet «globale sikkerhetstrusler»? Hvordan forholder dette begrepet seg til andre begreper, som «global sikkerhet», «globale trusler», «globale utfordringer», «global risiko», «transnasjonale trusler» og «transnasjonale utfordringer»? Hva kan logisk sett ligge i begrepet? Hvordan har begrepsbruken utviklet seg over tid og, ikke minst, hvilke fenomener brukes begrepet om?

Globale sikkerhetstrusler og andre begreper

Felles for de fleste av begrepene nevnt ovenfor, er at de oppsto rundt eller etter avslutningen av den kalde krigen. Med bortfallet av den gjensidig opplevde trusselen om kjernefysisk Armageddon, ble det rom for oppmerksomhet om andre fenomener. Samtidig oppsto det også det vi kan kalle et overskudd på sikkerhet; et velutviklet apparat utviklet for å analysere trusler og skape sikkerhet kunne rettes inn mot disse fenomenene. Oppmerksomheten omkring nye fenomener skyldtes dermed både fenomenenes egenart og en utnyttet kapasitet for å håndtere trusler.

Det er imidlertid lett å la avslutningen av den kalde krigen overskygge andre utviklingstrekk fullstendig. Av begrepene nevnt ovenfor, var særlig «global sikkerhet» i bruk også før 1989, ikke minst knyttet til FNs rolle i verdenssamfunnet. Opplevelsen av gjensidig avhengighet og den begynnende oppmerksomheten omkring overbefolkning, hungersnød og klimaforandringer gjorde at dette begrepet også ble brukt om andre fenomener enn de klassiske sikkerhetspolitiske. For de andre nevnte begrepene er tendensen imidlertid helt klar, i Atekst dukker «globale trusler» og «global utfordring» første gang opp i 1989, «transnasjonale utfordringer» i 1990, og «global sikkerhetstrusel» i 1996. Tidlige sitater fra en daværende og en fremtidig utenriksminister kan tjene som en nyttig inngang til fenomenene. Sommeren 1989, altså før Berlinmuren hadde falt, ble Thorvald Stoltenberg sitert på at «Militære motsetninger er kommet noe i bakgrunnen mens felles kamp mot globale trusler som forurensning, fattigdom, narkotika og terrorisme får større betydning i internasjonale organer» (Møst 1989). Året etter ytret Johan Jørgen Holst håp om at EF-utvidelse kunne «gi politiske svar på de transnasjonale utfordringer, de som virker på tvers

av landegrensene: kjernevåpnene, miljøvern, internasjonaliseringen av økonomien og den teknologiske utvikling» (Holst 1990). Tendensen er den samme i den internasjonale faglitteraturen, hvor «globale sikkerhetstrusler» dukket opp med slutten av den kalde krigen, i første omgang mye assosiert med miljøproblemer.⁵ Bekymringen omkring miljøspørsmål kom før avslutningen av den kalde krigen, og var rundt 1990 det mest omtalte globale fenomenet av de vi her skal undersøke. Eksemplene ovenfor illustrerer imidlertid at det ikke fantes noen bred enighet om hvilke nye begreper som best dekket de empiriske fenomenene, og en rekke begreper var i bruk, om hverandre. Når man skal vurdere begrepsbruk over tid er Google Books Ngram Viewer et svært nyttig redskap, som gjør det mulig å sammenligne frekvenser for bruk av begreper over tid. Her har vi benyttet dette på en rekke av de nevnte begrepene (Google Books Ngram Viewer 2013):



⁵ To tidlige eksempler er MacNeill 1989/90 og Stremlau 1990, som eksplisitt omtalte miljødeleggelse som «global security threats»

To generelle trekk kan observeres. For det første brukes begreper som «global sikkerhet», «globale utfordringer», «globale trusler», «global risiko» og «transnasjonale trusler» betydelig mer enn «globale sikkerhetstrusler» (som er den nederste linjen i den øverste grafen). For det andre er det en klar tendens til at alle disse begrepene enten kommer i bruk i 1989-90 eller øker i bruk omtrent samtidig, og så brukes gradvis mer utover 1990-tallet, og at det er en ny, og kraftigere, økning i bruken fra 2002-03, etter terrorangrepene 11. september 2001 og krigene i Afghanistan og Irak.⁶

Alle disse begrepene gjenfinnes i forskjellige former for offentlig og privat planlegging, i strategidokumenter, i fremtidsscenarier og løpende evalueringer. For eksempel har World Economic Forum de siste åtte årene produsert en årlig surveybasert «Global Risks» rapport, hvor en rekke respondenter har rangert en rekke fenomener etter antatt sannsynlighet og konsekvens (se for eksempel World Economic Forum 2013). Her dekkes økonomiske, økologiske, geopolitiske, samfunnsmessige og teknologiske fenomener, av typer som kunne tilordnes alle de nevnte begrepene. Forskjellige publikasjoner fra det amerikanske National Intelligence Council tar også opp parallelle problemstillinger, og nevner trusler som etniske konflikter, smittsomme sykdommer, terrorisme, klimaendring, energisikkerhet, mat- og vannmangel, migrasjon og nye teknologier (se for eksempel NIC & EUISS 2010).

For norske forhold finnes ingen like enkel sammenligningsmetode, men Atekst oppgir antall treff for bestemte termer i norske aviser, som deretter kan sammenlignes. Tendensen er ikke helt identisk her, men hovedtrekkene minner. «Global utfordring»/«globale utfordringer» brukes desidert mest, fulgt av «global trussel»/«globale trusler», og «global sikkerhet». Alle disse begrepene er brukt flere hundre ganger de siste tjue årene. «Transnasjonale trusler» og «transnasjonale utfordringer» gir på sin side svært få treff,⁷ mens «globale risiko(er)» og «globale sikkerhetstrusler»/«global sikkerhetstrussel» gir et titalls treff. Den generelle tendensen over tid er at begrepene tas i bruk rundt 1990, brukes i noen grad på 1990-tallet, og at det så er en bratt økning fra 2002-03, med stigning helt frem til 2013. Begrepsbruken er omtrent parallell på Stortinget (stortinget.no) og fra Regjeringen (regjeringen.no).

Denne grovopptellingen dekker imidlertid over at en del av de fenomenene som dekkes av «utfordringer», «risiko» og «trusler» av for-

⁶ Det som ikke fanges opp av Google Books, men som er helt tydelig i generelle søk, er hvordan «global security threats» er et vanlig brukt begrep innen IT, brukt særlig om virus, sikkerhetshull osv.

⁷ Det er allikevel verdt å merke seg at Etterretningstjenesten (2013) i sin helt ferske Fokusrapport benytter både «transnasjonale trusler» og «grenseoverskridende trusler».

skjellig art ikke logisk sett hører med i denne analysen. Matproduksjon, avfallshåndtering, inaktivitet, kreft, asteroider, overfiske, skatteparadiser og ivaretagelse av kulturell og språklig diversitet kan nok regnes som utfordringer eller til og med trusler, men ikke som «global sikkerhetstrusler». Samlet sett er begrepet «globale sikkerhetstrusler» allikevel bare en av de mulige merkelappene på et bredt sett av fenomener som har vakt politisk og intellektuell interesse de siste 25 årene, og ikke den mest vanlige.

For analytisk tilskjæring av begreper er det ikke bare bruken i internasjonal fagdebatt og i policy-sammenhenger som er relevant, men også den etablerte språkbruken i den norske statsadministrasjonen. Etter 11. september 2001 og 22. juli 2011 har det foregått et bredt og løpende arbeid med samfunnssikkerhet i Norge, og språkbruken der er åpenbart relevant når man er opptatt av trusler og risiko også på globalt nivå. Så langt mulig bør man etterstrebe konsistens i språkbruk innen statsadministrasjonen. Av særlig interesse for begrepsbruken er innstillingen til Infrastrukturutvalget, NOU 2006:6, hvor det inngikk en bredere begrepsdiskusjon. Risiko forstås der som et produkt av konsekvens og sannsynlighet, mens trussel i utgangspunktet «omhandler kapasitet og intensjon til å gjennomføre skadelige handlinger». (NOU 2006: 6: 35-36). I denne utredningen brukes trussel også om «faren ved konsekvensene av utilsiktede hendelser» (ibid.). Slik begrepsbruk ligger nærmere dagligspråkbruk, men konsekvensen er at det analytiske fokuset forsvinner. I snever forstand handler trusler om aktører med intensjoner, mens den utvidelsen som Infrastrukturutvalget gikk inn for fjerner både intensjoner og aktører og etterlater oss med «trussel» som et fenomen som rett og slett er farlig for noen. Utvalget understreker imidlertid i sin logiske distinksjon mellom «safety» og «security», spesifisert som henholdsvis «sikkerhet mot uønskede utilsiktede hendelser» og «sikkerhet mot uønskede tilsiktede hendelser» (ibid.: 39), at intensjonalitet utgjør et viktig skille. Vi har derfor valgt å legge oss på et snevert trusselsbegrep i den videre analysen. Den videre distinkte bruken av trusler, risikoer og sårbarheter hos Infrastrukturutvalget (se også St.meld.nr. 22 (2007-2008) og Meld.St. 29 (2011-2012)) trekker i samme retning.⁸

Vi har altså valgt å la begrepet «globale sikkerhetstrusler» stå sentralt i den videre analysen, selv om det, som vi straks skal komme tilbake til, har i seg en del iboende problemer. Dette valget skyldes at vi finner de andre begrepene enda mer problematiske. «Global sikkerhet» har som nevnt en lengre forhistorie enn de andre begrepene, og en sterkere tilknytning til de klassiske utfordringene som FN-systemet i

⁸ Språkbruken i den samordnede vurderingen av trusler og sårbarheter fra 2013 er imidlertid ikke like presis. Her defineres ikke trusler i det hele tatt, mens risiko defineres som «uttrykk for forholdet mellom trusselen mot en verdi og denne verdiens sårbarhet overfor den spesifiserte trusselen» (E-tjenesten, NSM og PST 2013).

sin tid ble etablert for å håndtere; «opprettholdelsen av internasjonal fred og sikkerhet» som det heter i FN-pakten. «Utfordringer», «trusler» og «risikoer» er på den annen side alene for lite spesifiserte begreper, de fanger rett og slett opp for mye til at begrepene gir analytisk mening. Det er heller ikke klart hva det er som utfordres eller trues eller er i risikozonen, snarere er bruk av slike begreper et uttrykk for en generell bekymring. Endelig - når noe omtales som et transnasjonalt fenomen, er det oftest snakk om fenomener som ikke logisk sett befinner seg på globalt nivå. Alle begrepene som har i seg «global» fanger også opp det vi her kaller regionale eller grenseoverskridende fenomener, mens «transnasjonal» ikke fanger opp alle de globale fenomenene. Vi sitter dermed igjen med «globale sikkerhetstrusler» som det begrepet som både er vidt nok til å fange opp de virkelige globale fenomenene, men som samtidig er snevert nok til å utelukke både klassiske stat-til-stat spørsmål og de mer generelle utfordringene.

Hva innebærer globale sikkerhetstrusler?

Ikke dermed sagt at «globale sikkerhetstrusler» er noe spesielt presis begrep. Hvis målsettingen er en mest mulig presis beskrivelse og analyse av de fenomenene som begrepet er ment å dekke, ville vi ikke ha valgt dette begrepet. Snarere er det slik at alle de tre komponentene i begrepet i seg selv er mangetydige, og at det samlede begrepet dermed bærer med seg en rekke iboende spenninger. La oss begynne med begrepets kjerne, sikkerhet.

Sentralt her er hva det er som skal sikres og hva det skal sikres mot. Det klassiske objektet for «sikkerhet», altså det som skal sikres, har vært statsadministrasjonen, statens territorium og statens befolkning, i varierende blandingsforhold. Debatten om sikkerhetsbegrepet begynte under Den kalde krigen, men skjøt først fart på 1990-tallet. Med bortfall av eksistensielle trusler ble andre klassiske prioriteter for staten, som velferd og prestisje, opplevd som viktigere å sikre, og i tillegg kom en rekke objekter som også skulle sikres; som samfunnet, individet og miljøet. Det som ble stående igjen av debatten, var et dilemma: Om man legger momenter til det tradisjonelle synet, som altså er at sikkerhet innebærer sikring av staten mot andre stater ved hjelp av militære midler, vinner man politisk oppmerksomhet for de nye momentene, men utvanner samtidig sikkerhetsbegrepet. Sentralt var også innsikten at det spiller en rolle hvordan man omtaler empiriske fenomener – det å stadig referere til noe som en sikkerhetstrussel vil lett kunne lede til sikkerhetspolitiske svar (Wæver 1995, Buzan, Wæver & de Wilde 1998). Debatten omkring sikkerhetsbegrepet har dobbel betydning for dette prosjektet. For det første er «globale sikkerhetstrusler», som nevnt, et begreps om vokste ut av nettopp 1990-tallets debatter om et utvidet sikkerhetsbegrep. For det andre understreker debatten

betydningen av hvordan begrepet brukes – de potensielle konsekvensene (utvanning av sikkerhetsbegrepet samt feilkalibrerte svar på utfordringene) av å omtale noe som en global sikkerhetstrussel heller enn en global utfordring eller en global risiko bør inngå i vurderingen av begrepets egnethet. I vår tilnærming til de empiriske fenomenene vil vi allikevel, i tråd med innsiktene fra 90-tallets debatt, legge en pragmatisk forståelse til grunn: Om andre trusler oppfattes som tilstrekkelig viktige, bør de inngå i sikkerhetsbegrepet. Vi har dermed ikke i utgangspunktet utelukket fenomener fra analysen basert på vår oppfatning av hva som burde inngå i begrepet, men forsøkt å gjengi hele det brede spekteret av fenomener som begrepet har blitt brukt om, for deretter å se om en innsnevring gir analytisk og politisk mening.

Debatten fra 1990-tallet illustrerte tydelig hvordan «sikkerhet» var et politisk begrep, med et innhold som ikke er gitt en gang for alle. Dette gjelder også for sammensatte begreper som inneholder «sikkerhet», som «globale sikkerhetstrusler». Som nevnt ovenfor har alle de beslektede begrepene blitt benyttet for å skape oppmerksomhet rundt fenomener som noen har opplevd som særlig viktige, og særlig i forbindelse med sterke aktører er det rimelig å anta at et begrep som «globale sikkerhetstrusler» først og fremst betegner en ekstrapolering av det en selv opplever som truende.

I sammensetningen «globale sikkerhetstrusler» er det videre ikke åpenbart hva som skal sikres, noe som også gjenspeiles i det store antall fenomener som gjerne faller under begrepet. En maksimalistisk lesning er at det globale dekker artens overlevelse, mens en noe snevrere lesning vil være at det globale er ment å dekke den eksisterende verdensorden av suverene stater i relativ regularisert samhandling og med en relativt velfungerende global økonomi. Når vi ser på bruken av begrepet, så er slike brede tolkninger allikevel ikke de vanligste. «Global» synes oftest å referere til fenomener som i prinsipp kan ramme hvem som helst/hvor som helst på kloden, som har stort grensoverskridende potensial og hvor opphavet ofte er diffust. I forlengelsen av det ovennevnte poenget om sikkerhetsbegrepets politiske karakter, er det også verdt å påpeke at opplevelsen av det globale heller ikke er nøytral. I vestlige land oppleves for eksempel fenomener som utfordrer globale allmenninger som viktige, mens fenomener relatert til den globale tilgangen på mat og vann står langt høyere på dagsorden i andre deler av verden. Det følger av dette at et viktig element i kategoriseringen som følger i neste hoveddel, vil være å differensiere klarere med hensyn til hva det er som skal sikres, og om/hva det skal sikres mot.

Det siste momentet her – hva noe skal sikres mot, går rett inn i diskusjoner om hvordan trusler bør forstås. Under Den kalde krigen var det

i faglitteraturen vanlig å tenke om trusler (eng. «threats») som en kategori som forutsatte at man hadde en aktør med intensjoner og kapabiliteter – fokus var på denne andre aktøren, som man tenkte utgjorde en objektiv trussel, uavhengig av hva staten selv gjorde. I politikk og administrasjon har språkbruken aldri vært så stringent, i praksis har trusselsbegrepet blitt utvidet på samme måte som sikkerhetsbegrepet, samtidig som «trussel» i dagligspråket aldri har hatt noen streng kobling til aktører med intensjoner. Når det sies at «været er truende», står dette for eksempel relativt langt fra den faglige forståelsen av trusler. Gitt at vi ønsker en begrepsmessig avklaring og kategorisering, vil vi allikevel trekke et analytisk skille mellom trusler i snever forstand, risiko og utfordringer.

Vår påstand vil være at et flertall av de fenomenene som gjerne omtales som «globale sikkerhetstrusler», for denne analysens formål mer presist for kan omtales som risikoer eller utfordringer, gitt at de mangler en eller flere av elementene som inngår i trusler, at de er orientert mot mulige fremtidige utfordringer heller enn eksisterende problemer og at de er mer orientert mot egen sårbarhet enn en kjent ytre aktør.

Globale sikkerhetstrusler – utvikling og innhold

Som allerede nevnt, ble «globale sikkerhetstrusler» først benyttet i fagdebatter rundt 1990 om miljøspørsmål. Ganske fort ble det imidlertid også benyttet om mer tradisjonelle former for sikkerhet, som trusler fra nye typer aktører (jf. Richman 1996). Terrorisme og spredning av masseødeleggelsesvåpen kan ikke regnes som nye fenomener, men de rykket definitivt oppover på dagsorden på 1990-tallet. En ytterligere utvidelse presenteres i det som så vidt vi kan forstå er den tidligste norske bruken av begrepet; tiltredelseserklæringen til regjeringen Jagland fra 1996 (Jagland 1996). Her heter det: «I handlingsprogrammet for Norges utenriks- og sikkerhetspolitikk vil Regjeringen særlig ta hensyn til globale sikkerhetstrusler som miljøkatastrofer, fattigdomsproblemer, befolkningsvekst, folkevandringer, atomproblemene i våre nærområder og organisert kriminalitet.» Her ser vi en langt sterkere sammenkobling mellom globale sikkerhetstrusler og utviklingsdebatten. Dette var en vanlig kobling på andre halvdel av 1990-tallet, da øket fokus omkring slike spørsmål ledet frem til formuleringen av FNs tusenårs mål: “poverty and inequality are increasingly considered to be national, regional and global security threats” (Thomas 2001: 163).

Etter 9/11 rykket imidlertid terrorisme rett til toppen av agendaen mht. globale sikkerhetstrusler, i en slik grad at det ga mening å hevde at Bush-administrasjonen helt redefinerte begrepet (Ikenberry 2004: 359). Der stater i det globale sør, med god hjelp fra donorer i nord, hadde forsøkt å få aksept for de globale implikasjonene av *sine* mest

dyptfølte problemer, forsøkte amerikanerne nå å få aksept for at det *de* fryktet mest akutt, terrorisme, burde oppfattes som et globalt problem. I den vestlige verden hadde en slik omvurdering ganske bredt gjennomslag.

Begge disse to synene på «globale sikkerhetstrusler» gjenfinnes i det som er en helt sentral prosess for den politiske tenkningen og oppmerksomheten omkring globale trusler og utfordringer, den som foregikk i FN-regi i årene 2003-2005 (FN 2004, jf. NUPI 2006). Den amerikanske invasjonen i Irak førte til enorm global frustrasjon, og et sterkt ønske om bedre globale svar på det som ble oppfattet som globale utfordringer. I vesten hadde dette særlig å gjøre med terrorisme, spredning av masseødeleggelsesvåpen og statskollaps, mens det i store deler av resten av verden ble assosiert med fattigdom, sult og sykdom. Kofi Annan satte høsten 2003 ned et høynivåpanel som skulle ta for seg «global security threats and reform of the international system».⁹ Hovedoppgaven til panelet var: «Examine today's global threats and provide an analysis of future challenges to international peace and security. Whilst there may continue to exist a diversity of perception on the relative importance of the various threats facing particular Member States on an individual basis, it is important to find an appropriate balance at a global level. It is also important to understand the connections between different threats.» (FN 2003). Globale trusler og fremtidige utfordringer, og en understreking av det klassiske FN-mandatet om fred og sikkerhet. Dessuten en implisitt understreking av at USAs frykt for terrorisme ikke måtte overskygge den globale summen av trusler og endelig en fremheving av behovet for å studere koblingene mellom forskjellige former for trusler.

Denne pressemeldingen oppsummerer mye av det som både hadde preget ordskiftet inntil da, og som har fortsatt å prege det siden. For det første ser vi en generell mangel på stringent begrepsfesting – trusler og utfordringer brukes vekselvis og om hverandre, og det er heller ikke entydig hva det er som trues eller utfordres, om det er global sikkerhet, eller internasjonal fred og sikkerhet. Der førstnevnte lett assosieres med altomfattende problemer, er sistnevnte rotfestet i FN-charteret, og historisk sett relatert til sikkerhetsrådets mandat til å gripe inn for å trygge kollektiv sikkerhet, altså mellomstatlig ikkevold. For det andre ser vi spenningen mellom hard og myk sikkerhet, mellom den tradisjonelle sikkerhetspolitikken på den ene siden og økonomiske og sosiale utfordringer på den andre. Og endelig ser vi, for det tredje, en spenning mellom stormakters ønske om å definere trus-

⁹ Gro Harlem Bruntland var medlem av panelet, og en betydelig andel av de norske treffene på «globale sikkerhetstrusler», i Atekst som hos regjeringen.no, er relatert nettopp til denne deltagelsen.

ler mot seg selv som globale trusler og en mer generell tilnærming til globale trusler som summen av trusler mot alle stater og mennesker.

Til tross for begrepsforvirring og uenighet om begrepenes innhold, var en generell konsekvens av utviklingen i de første årene av 2000-tallet allikevel at man i stadig større grad så ulike fenomener som koblet sammen, og at da særlig langvarige uløste konflikter og det som gjerne kalles «failed states» lett kunne ha ringvirkninger som skapte globale sikkerhetstrusler på en rekke forskjellige områder. Et viktig eksempel på dette er sjørøveri, som på den andre halvdel av 00-tallet ofte ble omtalt som en global sikkerhetstrussel, og som var direkte koblet til langvarig borgerkrig og fravær av effektiv sentralmakt i Somalia. Skal man oppsummere det siste tiåret, så synes det ganske åpenbart at det har vært den vestlige forståelsesrammen som har vært den dominerende. Når tre velrennomerte forskere i 2004 mente at det statssentriske fokuset snart ville forta seg, og at «mass starvation, rape and suffering will reappear as global security threats» (Macfarlane, Thielking & Weiss 2004: 986), så var dette rett og slett feil. Da synes en kynisk kommentar fra noen år senere om ulovlige transaksjoner mer presis: “All three types of trafficking [persons, narcotics, arms] are increasingly perceived by the international community as global security threats because of their real and perceived negative effects on Western peoples and states” (Jackson 2008: 386). Inntrykket fra norsk ordskifte er det samme. “Globale sikkerhetstrusler” benyttes sjelden, men har de siste årene vært fast inventar i Utenriksbudsjettet hvor følgende formulering lå inne i årene 2007-2009:

Krig og væpnet konflikt preger mange stater i verden. Dagens konflikter er ofte interne, i motsetning til mellomstatlige, men har samtidig sterke regionale trekk. På den måten kan konflikter i én stat bidra til å true eller svekke stabiliteten i en hel region. Kombinert med dette er internasjonal terrorisme, organisert kriminalitet og spredning av masseødeleggelsesvåpen fortsatt alvorlige globale sikkerhetstrusler. Ukontrollert spredning av håndvåpen bidrar også til å forlenge konflikter og undergrave fredsbestrebelsene. Det er derfor vesentlig å støtte tiltak som kan forebygge eller bidra til å løse konflikter samtidig som man søker å redusere globale sikkerhetstrusler (St.prp.1 2009-2010).

De siste tre årene er den første forekomsten endret til «sikkerhetstrusler globalt», og avsnittet er redigert litt, men fortsatt signaliseres dette som den norske regjeringens forståelse av «globale sikkerhetstrusler»: konflikter som spres over landegrensene og virker regionalt destabiliserende, internasjonal terrorisme, organisert kriminalitet og spredning av masseødeleggelsesvåpen. Det er litt uklart om spredning av håndvåpen også er en global sikkerhetstrussel, eller noe som forlenger konflikter og dermed indirekte kan bidra til en global sikkerhetstrussel.

Dette er altså en relativt snever forståelse av begrepet, som også settes inn i en tentativ årsakskjede. Som vi skal se nedenfor i behandlingen

av EU, er dette også en forståelse som ligger relativt nær opp til den som presenteres i EUs dokumenter. EU er ellers den internasjonale aktøren som i størst grad har vært opptatt av «globale sikkerhetstrusler» *qua* nettopp globale trusler (og ikke bare som ekstrapolering av trusler mot egne interesser). Vi analyserer nedenfor EUs sikkerhetsstrategi fra 2003, men det er her også verdt å nevne strategien for *The Instrument for Stability* (EU 2007) og implementeringsrapporten om sikkerhetsstrategien fra 2008 (EU 2008), hvor begge i hovedsak diskuterte trusler og utfordringer, men med eksplisitt vekt på de globale og trans-regionale aspektene. I 2011 kom så *Long-term responses to global security threats* (EU 2011) hvor EU gikk presenterte den innsatsen unionen gjør for å hjelpe tredjeland med å håndtere trans-regionale sikkerhetsproblemer og trusler. Språkbruken er heller ikke her konsekvent, men det er verdt å merke seg to ting. For det første engasjerer EU seg her globalt, også i regioner hvor effektene på EU må sies å være indirekte. For det andre er listen over fenomener som håndteres i seg selv interessant. Her finner vi 1) utfordringer ved kjemisk, biologisk, radiologisk og kjernefysisk materiale; 2) terrorisme; 3) organisert kriminalitet/smugling av narkotika, våpen og mennesker og 4) kritisk infrastruktur.

Ser vi de siste 25 årene under ett, så synes den generelle trenden å være at «globale sikkerhetstrusler» knyttes til sikkerhetsutfordringer som oppleves som akutte i samtiden, og som har diffust opphav og/eller nedslag. Som de andre begrepene vi har nevnt ovenfor kom det inn i ordsiftet i 1989-90, og hadde en svak men jevn stigning i bruksfrekvens frem til 2003. Deretter fulgte en relativt rask stigning i bruksfrekvens. Men fortsatt er begrepet ikke veldig mye brukt, verken i *akademia* eller *policy-miljøer*. Både i *akademia* og i *policy-sammenhenger*, brukes begrepet som et sekkebegrep. Det nevnes gjerne i tittel på seminarer eller artikler, i baksidetekst på bøker, i innledningskapitler eller når generelle kommentarer skal presenteres. I brødtekst er fokus imidlertid oftest på de konkrete utfordringene forfatterne og foredragsholderne er opptatt av. Når begrepet refereres i *policy-sammenhenger* er det også typisk i overskrifter og innledninger, men ikke i innhold.¹⁰ «Globale sikkerhetstrusler» er i seg selv et begrep nesten uten innhold, der mening tilføres gjennom kobling til spesifikke empiriske fenomener.

Og hva er så disse empiriske fenomenene? Noen fullstendig oversikt er det neppe mulig å gi, men et første søk gjennom databaser for faglitteratur og diverse *policy-relevante* nettsteder gir en begynnende katalog, der vi kun har gjort en første grovsortering.

¹⁰ Nylige eksempler på slik bruk av begrepet finnes i UK Parliament (2009), StateDepartment (2012) og Wilson Center (2012).

Globale sikkerhetstrusler?

- Politisk ustabilitet i Midtøsten
- Politisk misnøye som følge av flom i Sør-Øst-Asia
- Kidnapping og terrorisme i Sahel og Maghreb
- Helse
 - HIV/AIDS
 - Pandemi
- Ukontrollerte og ulovlige strømmer av
 - Våpen
 - Narkotika
 - ABC-materialer
 - Terrorister
 - Penger
 - Mineraler
 - Mennesker
- Terrorisme
- Sjørøveri
- Internasjonal kriminalitet
- Fattigdom
- Økonomisk ulikhet
- Mangel på
 - Mat
 - Vann
 - Energi
- Klimaforandringer
- Analfabetisme
- Cyberkriminalitet
- Cyberkrig
- Befolkningsvekst
- Folkevandringer
- Finanskrise
- Langvarige uløste konflikter
- «Failed states»
- Massevoldtekt
- Lidelse
- Atomulykker
- Massive menneskerettighetsbrudd
- Solstormer
- Meteornedslag
- Havnivåheving

Noen av disse fenomenene er tidsbestemte for vinteren 2012-13 (som kidnapping og terrorisme i Sahel), mens andre er gjengangere når globale sikkerhetstrusler diskuteres. Atter andre er åpenbart kategorisert som «globale sikkerhetstrusler» ut fra et ønske om at de bør gis mer oppmerksomhet, heller enn som et resultat av egenskaper ved fenomenene. Felles for dem alle er imidlertid at de er omtalt som globale sikkerhetstrusler. Behovet for en opprydding og kategorisering er altså akutt.

3. Globale sikkerhetstrusler – mulige kategoriseringer

Listen ovenfor kan systematiseres på forskjellige måter, avhengig av hvilket formål man har. Hvis man er opptatt av løpende politisk problemløsning, vil det for eksempel være relevant å skille mellom fenomener som kan manifestere seg *plutselig* (som terrorisme) og fenomener som utvikler seg *inkrementelt* (som befolkningsvekst), samt mellom *menneskeskapte* fenomener og *naturfenomener*, for deretter å prioritere sine ressurser avhengig av om man vil håndtere problemer ettersom de oppstår eller heller jobbe forebyggende. En slik sortering ville se omtrent slik ut, med noen fenomener tentativt plassert:

	Menneskeskapte	Naturfenomener
Plutselig	Terrorisme, cyberangrep	Solstormer, meteornedslag, pandemi
Inkrementelt	Internasjonal kriminalitet, sjørøveri, smugling	HIV/AIDS, klimaforandringer

Denne inndelingen illustrerer fint at det er en del fenomener på smørbrøddlisten over som det gir lite mening å innrette sin sikkerhetspolitikk mot. Man må ha en samfunnsmessig beredskap for å møte plutselige naturkatastrofer, men sikkerhetspolitiske virkemidler har begrenset effekt. På samme måte går det an å forsøke å forhindre inkrementelt voksende fenomener, men det er heller ikke her gitt at sikkerhetspolitiske virkemidler er de rette. Denne oppdelingen illustrerer også at dikotomien menneskeskapt/naturfenomen må suppleres, med spørsmålet om fenomenene er intenderte eller ikke-intenderte (dvs. oppstår ved uhell eller som utilsiktet konsekvens). De fleste vil akseptere at klimaendringer (og tilhørende havnivåheving, ekstremvær og mat/vannmangel) henger sammen med menneskelig aktivitet, men samtidig er de også utilsiktede konsekvenser – det er ingen stater som truer med å øke utslipp av CO₂ for å ramme andre aktører. For noen fenomener er overgangene glidende, et cyber-angrep kan for eksempel starte med en intensjon om å ramme en bestemt aktør, men kan på grunn av sammenkobling av systemer komme til å ha langt videre utilsiktede konsekvenser. Sammenkoblede systemer øker også sannsynligheten for at rene uhell (som feilprogrammering i datasystemer) får enorme ringvirkninger.

En annen form for politisk regnestykke vil innebære å tenke om alle disse fenomenene som risikoer, kategorisere dem etter *sannsynlighet*

og *konsekvens* på globalt nivå, og deretter rangere dem før man gjør sine prioriteringer. Dette er en metodikk som ligger nær opp til den World Economic Forum (2013) bruker i sine analyser av *Global Risks*. For at et fenomen skal komme på listen som en risiko eller trussel må det score høyt på en eller begge av de to faktorene. Noen scorer høyt på sannsynlighet (som regionale pandemier) mens andre scorer høyt på konsekvenser (som meteornedslag).¹¹ En enkel inndeling med to dikotome variable ville da se slik ut, igjen med noen fenomener tentativt plassert:

	Høy sannsynlighet	Lav sannsynlighet
Høy konsekvens	?	Meteornedslag, global pandemi,
Lav konsekvens	Sjørøveri, havnivåheving, terrorisme, internasjonal kriminalitet, fattigdom	Analfabetisme,

Det store spørsmålet er naturligvis om det er noen av de nevnte fenomenene som har både høy sannsynlighet og høy konsekvens. Denne kategoriseringen bidrar ellers, som den forrige, til å understreke behovet for en fornuftig kalibrering av tiltak. Listen kan gjøres lang over fenomener som har høy global sannsynlighet, tilnærmet 100 % (som «failed states» og langvarig uløst konflikt), men det er langt færre som åpenbart har høy global konsekvens.

I tråd med en kategorisering etter konsekvens kan man gripe tilbake til begrepsdiskusjonen over, og kategorisere etter hva det er som trues, hva som egentlig ligger i «global». Noen fenomener truer artens overlevelse (som kometnedslag), andre fenomener truer den bestående orden (som økologisk eller finansiell kollaps), andre truer globale fellesgoder og atter andre fenomener er av mer forstyrrende enn transformerende karakter (de fleste på listen). Denne konseptuelle listen kan så suppleres med en geografisk liste, hvor man kan sortere etter om risikoene er globale i betydningen «mulighet for at hele kloden rammes» i betydningen «mulighet for at hvem som helst/hvor som helst kan rammes» eller i betydningen «mulighet for at større regioner rammes». Pandemier er et eksempel på det første, internasjonal organisert kriminalitet på det andre og vann/matmangel på det tredje.

Er man derimot interessert i å være føre var, eller å arbeide forebyggende, kan en sekvensiell kategorisering være mest relevant. Mange av de nevnte fenomenene kan best betraktes som bakenforliggende

¹¹ Hva som kategoriseres som lav og høy her vil naturligvis avhenge av tidsperspektivet. Et katastrofalt meteornedslag er for eksempel svært sannsynlig i løpet av klodens resterende levetid, mens svært problematisk havnivåheving har relativt høy sannsynlighet i løpet av 100-150 år. Vi forholder oss her imidlertid til en rimelig politisk-byråkratisk planleggingshorisont på 20-30 år, og erkjenner at vurderinger av både sannsynlighet og konsekvens nødvendigvis vil måtte være subjektive.

variable, som ikke i seg selv utgjør noen akutt trussel, men som kan føre til andre fenomener som i sin tur kan utvikle seg til trusler. For eksempel er det vanlig å anta at klimaendringer kan føre til forskjellige mangler, ekstremvær og naturkatastrofer, mens analfabetisme kan bidra til fattigdom og eksklusjon, som i sin tur kan være med på å tilskynde terrorisme eller sjørøveri. I det øyeblikk man går inn i slike årsakskjeder ser man også hvordan den store variasjonsbredden blant fenomenene illustrerer den uforutsigbarheten og kompleksiteten som kjennetegner det internasjonale systemet i dag. Dette styrkes ytterligere av at en rekke av de nevnte utfordringene kan henge sammen med hverandre på uforutsigbare måter. For eksempel kan en tenke seg at kombinasjonen av sjørøveri og global oppvarming vil kunne lede til sterk økning i skipsfarten i Nordishavet, som igjen kan tenkes å føre både til sterkere rivalisering mellom stormakter og mer dramatiske miljøproblemer.

Hovedformålet med vår kategorisering, er å lage en typologi som kan danne grunnlag for en sammenligning av forskjellige staters sikkerhetsenkning, og som kan gå inn i et allerede eksisterende ordskifte om sikkerhet og trusler. Begrepsdiskusjonen over, samt listen over fenomener, illustrerer til fulle den politiske dimensjonen ved bruken av begrepet «globale sikkerhetstrusler». Heller enn å presentere en analyse med vekt på demonstrere omfanget av hvit støy i bruken av begrepet «globale sikkerhetstrusler», har vi derfor valgt å utvikle et begrepssett som kan erstatte denne kategorien. Kategoriseringen presentert her vil nødvendigvis utelukke en del fenomener. For at et begrep skal gi mening, må det omfatte noe, men ikke alt. Det blir altså nødvendig å diskvalifisere noen av de fenomenene som har blitt omtalt som «globale sikkerhetstrusler». Dette innebærer ikke en politisk prioritering av fenomenenes viktighet, derimot en prioritering av hvilke virkemidler de bør møtes med. Det at noe ikke utgjør en «trussel» i vid forstand er ikke det samme som å si at det ikke innebærer en viktig utfordring, eller å implisere at omfanget av potensiell skade nedgrades.

Vi er med andre ord interessert i en kategorisering som gjør det mulig å plassere fenomenene i gjensidig utelukkende kategorier (om enn bare for analytiske formål), som utelukker fenomener som ingen stat kan tenkes å prioritere, som er robust nok til å tåle at forskjellige stater har vidt forskjellig begrepsbruk og som har en viss resonans i det eksisterende ordskiftet. Målsetningen er ikke å fange hele bredden av fenomener som har blitt dekket av «globale sikkerhetstrusler», men heller å spisse begrepssettet knyttet til internasjonal sikkerhetspolitikk. For å sikre sammenlignbarhet, robusthet og gjenkjennelighet har vi holdt oss til enkle logiske oppdelinger, og vi har, som nevnt ovenfor lagt oss ganske nær opptil språkbruken i for eksempel NOU 2006: 6,

St.meld.nr. 22 (2007-2008) og Meld.St. 29 (2011-2012). Den kategoriseringen vi har landet på trekker på flere av kategoriseringene ovenfor, og baker inn hensyn til aktører, intensjonalitet, omfang av konsekvenser og årsakskjeder.¹²

	Naturfenomener	Menneskeskapte fenomener	
		Ikke politisk motivasjon	Politisk motivasjon
Globalt nivå	Globale risikoer	Globale sikkerhetsutfordringer	Globale sikkerhetstrusler
Sub-globalt nivå	Regionale/transnasjonale risikoer	Regionale/transnasjonale sikkerhetsutfordringer	Regionale/transnasjonale sikkerhetstrusler

Det første skillet vi gjør er geografisk, og relatert til omfang av konsekvenser. Her tolker vi *globalt nivå* relativt vidt, det inkluderer «mulighet for at hele kloden rammes», «mulighet for at hvem som helst/hvor som helst kan rammes» og «mulighet for at globale fellesgoder rammes», og naturligvis også fenomener som kan utsette menneskeheten eller få den bestående orden til å kollapse. Fenomener som kun finnes innen en region, som er transnasjonale eller kanskje bare nasjonale, faller i kategorien *sub-globalt nivå*. De to neste skillene følger av det første forslaget til kategorisering over. For det første gjør vi et skille mellom *menneskeskapte fenomener* og *naturfenomener*. For det andre skiller vi mellom fenomener hvor aktører har *politisk motivasjon* og fenomener der vi ser aktører *uten politisk motivasjon*.

Kategorien for naturfenomener har vi valgt å kalle **risikoer**. Dette valget av begrep er ment å illustrere at det her er snakk om fenomener hvor det er mulig å anslå sannsynlighet og konsekvenser, men hvor det ikke foreligger aktører, og hvor responsen bør være sårbarhets-håndtering lokalt, regionalt og globalt, ikke iverksetting av sikkerhetstiltak. Innenfor gruppen av menneskeskapte fenomener har vi valgt å skille mellom fenomener der aktører har global politisk motivasjon effekter, og fenomener der det finnes aktører, gjerne med intensjoner, men hvor de ikke har *globale* motiver. I tråd med vårt ønske om å ha et klart avgrenset begrep om globale sikkerhetstrusler, har vi utelukket alle fenomener der det ikke foreligger aktører med klare globale motiver. Vi har valgt å kalle den sistnevnte kategorien **sikkerhetsutfordringer**, nettopp for å illustrere at det her er snakk om fenomener der sikkerhetspolitiske svar kan være relevante, samtidig som det er fenomener som enda ikke har manifestert seg som sikkerhetstrusler. Her finner vi fenomener som kan utvikle seg til sikkerhetstrusler, fenomener som gjennom utilsiktede konsekvenser kan bli sikkerhetstrusler og fenomener som kan utløse eller påvirke andre fenomener som i sin tur

¹² Vi understreker atter at disse skillene er analytiske, det er mulig å tenke seg grensefenomener for alle kategoriene, og fenomener som begynner i en kategori, men glir over i andre.

kan regnes som sikkerhetstrusler. Kategoriene for regionale sikkerhetstrusler og globale sikkerhetsutfordringer har nødvendigvis en del overlapp, men det er verdt å gjenta at den første distinksjonen er geografisk, den andre funksjonell. Og da står vi altså igjen med en kategori for «globale sikkerhetstrusler» hvor vi legger menneskeskapte fenomener med intensjon om global skade. En tentativ plassering av noen fenomener kan da se slik ut:

	Naturfenomener	Menneskeskapte fenomener	
		Ikke politisk motivasjon	Politisk motivasjon
Globalt nivå	Meteornedslag, global pandemi, havnivåheving	Sjørøveri, cyberkriminalitet	Globalt innrettet terrorisme, spredning av ABC-materialer til ikke-statlige aktører
Sub-globalt nivå	Regional pandemi, matmangel, vannmangel	Atomulykker, «failed states»	Nasjonale/regional terrorisme

Som nevnt må grensene mellom disse kategoriene ikke oppfattes som absolutte, og det er også rimelig å anta at fenomener kan flytte seg fra en kategori til en annen, eller lede til fenomener i andre kategorier. For eksempel er det en åpenbar sammenheng mellom Somalia som «failed state» (i vår kategorisering en regional sikkerhetsutfordring) og sjørøveri (en global sikkerhetsutfordring). Det generelle målet for en langsiktig politikk må være å forhindre at fenomener fra den midterste kolonnen (utfordringer) og den nederste høyre cellen (nasjonale/regionale trusler), beveger seg inn i kategorien «globale sikkerhetstrusler».

Dette er altså en logisk og analytisk kategorisering, som gir et relativt snevert begrep om «globale sikkerhetstrusler», i tråd med det normative politiske utgangspunktet om at sikkerhetspolitiske virkemidler bør brukes sparsomt, og at man ikke bør bruke trusselsbegrepet med mindre det foreligger aktører med klar politisk motivasjon.

For den videre empiriske analysen har vi imidlertid ikke forholdt oss strengt til denne kategoriseringen, men forsøkt å maksimere informasjonsverdien og illustrere variasjon. Vi har derfor gjort to grep. For det første har vi slått sammen «utfordringer» og «risikoer», slik at vi ender opp med fire kategorier:

Globale utfordringer/risikoer	Globale sikkerhetstrusler
Sub-globale utfordringer/risikoer	Sub-globale sikkerhetstrusler

Det andre grepet er at vi har lagt statenes egendefinisjoner til grunn – der de snakker om trusler har vi kodet det som trusler, der de snakker om utfordringer har vi kodet som utfordringer. Ved manglende statlig egendefinisjon har vi lagt vår egen klassifisering til grunn. Begrunnel-

sen for disse valgene er ønsket om å få frem variasjonen innen statens begrepsbruk, men innenfor de overordnede logiske rammene vi har trukket opp.

4. Globale sikkerhetstrusler hos globale aktører

I denne delen av rapporten går vi igjennom og sammenligner sikkerhetsstrategiene til fem sentrale globale aktører, USA, Kina, Russland, Brasil og EU. Utvalget av politiske enheter er gjort på basis av overlegent ressursgrunnlag i forhold til andre, slik situasjonen sannsynligvis vil være på mellomlang og lang sikt. USA er verdens suverent dominerende militære makt, Kina er den åpenbare utfordrer og anerkjennes i økende grad som sådan, EU er p.t. nest størst på kapabiliteter. Russland er en dalende størrelse, og inkluderes her først og fremst fordi landet er spesielt viktig for Norge. India, som i løpet av de neste tyve år vil være verdens mest folkerike stat, og har åpenbare ambisjoner om å være supermakt, ville vært et naturlig land å ha med. Imidlertid mangler landet en offisiell sikkerhetsstrategi. Det er typisk for doktrinesituasjonen i India at den mest diskuterte doktrinen, såkalt Cold Start vis-à-vis Pakistan, benektes på offentlig hold. Til erstatning for India har vi tatt med Brasil, som åpenbart er det nest viktigste landet på den vestlige halvkule, ledende i sin verdensdel og med klare ambisjoner om å spille en global positiv rolle. I et større prosjekt ville det også være nærliggende å undersøke andre land som er i ferd med å bli mer viktige i global politikk, som for eksempel Sør-Afrika, Indonesia og Tyrkia, og også land som Norge ofte sammenligner seg med (som Canada, Danmark og Nederland). Gitt de foreliggende begrensningene og det klare fokuset på sikkerhet og globale utfordringer, har vi her sett oss nødt til å fokusere på de statene som har størst ressurser og også i noen grad er opptatt av globale problemstillinger.

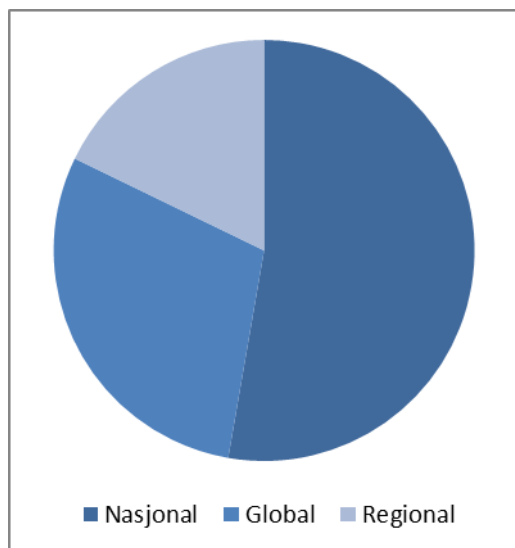
Det er igjen verdt å understreke at grunnlagsdokumentene er relativt forskjellige. Tre av aktørene har generelle sikkerhetsstrategier. I USA har brede, offentlige, nasjonale sikkerhetsstrategier blitt produsert av utøvende makt siden 1987, frem til 2002 kom de nesten hvert år, deretter har de kommet i 2006 og 2010. Russland presenterte sin generelle offentlige sikkerhetsstrategi i 2009, mens EU gjorde det samme i 2003. De to andre aktørene har forsvarsstrategier. I Kina er det sentrale organet for strategisk tenkning den sentrale militærkommisjonen, og dens underorgan, sentralstaben. Siden 2000 har sentralstaben produsert offentlige white papers om Kinas nasjonale forsvar omtrent annen hvert år, senest i 2010. Brasils nasjonale forsvarsstrategi er fra 2008, utgitt av forsvarsdepartementet. Den russiske strategien finnes ikke i offisiell oversettelse, mens de andre fire strategiene finnes i offentlig sanksjonerte engelske oversettelser.

For alle landene presenterer vi følgende:

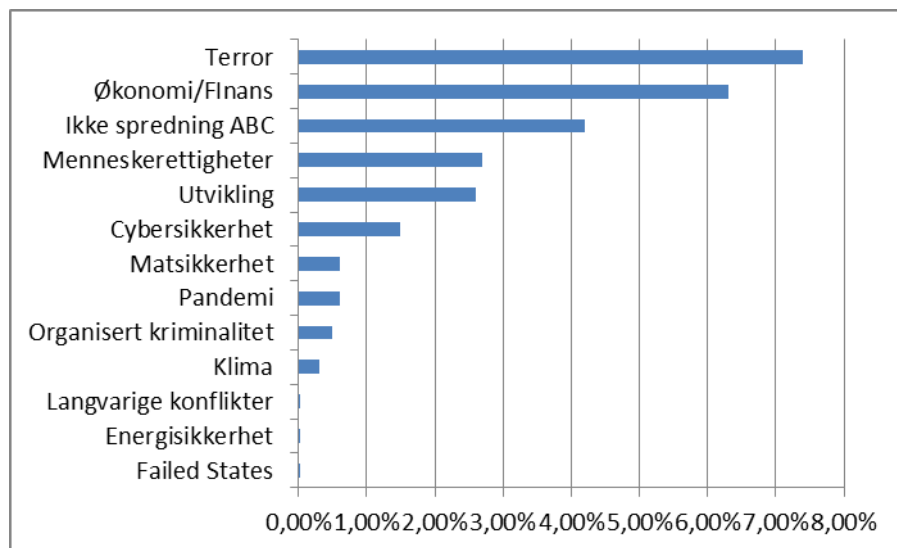
- en kvantitativ oversikt over hvilke aktuelle fenomener som omtales oftest (målt i prosentandel av den totale teksten),
- en visualisering (i form av et kakediagram) av om fenomenene som omtales i hovedsak omtales som globale, regionale eller nasjonale
- en visualisering (i form av en todimensjonal innplassering) av om fenomenene omtales i henhold til variablene trussel vs. utfordring/risiko og global vs. nasjonal/regional
- en kort kvalitativ vurdering.

USA

Geografisk vektlegging



Omtalte fenomener



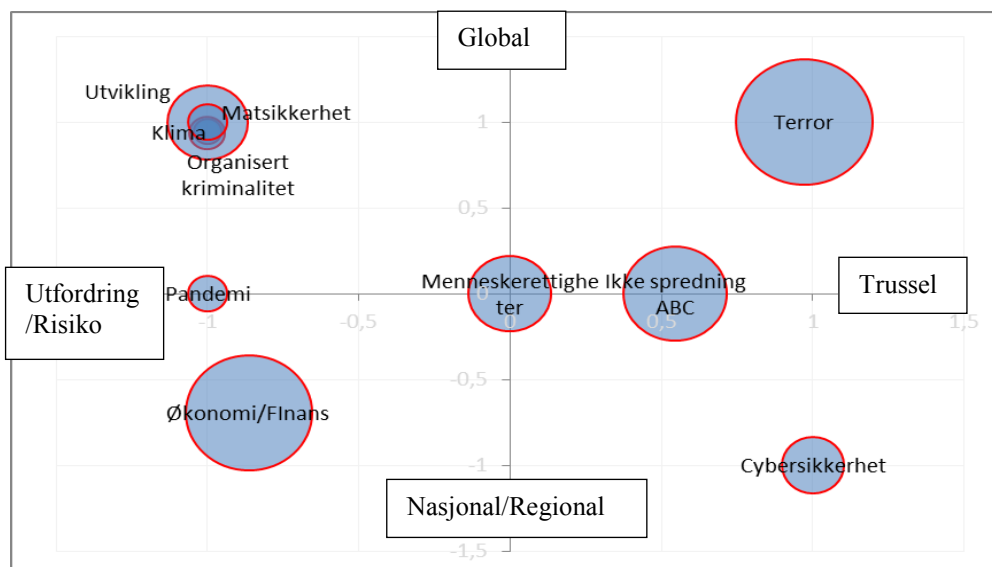
De amerikanske sikkerhetsstrategiene er på mange måter inspirasjonen til alle de andre, og kom som et resultat av ønsket om å skape en felles forståelse mellom utøvende og lovgivende makt av hvordan det strategiske rommet så ut for USA, og å presentere utøvende makts verdensforståelse for innenlandske og utenlandske mottagere. Tanken var at de skulle være heldekkende, tematisk så vel som geografisk. De skal i prinsipp komme årlig, men har sist kommet i 2002, 2006 og 2010.

Der strategiene under George W. Bush, og da særlig den fra 2002, var orientert mot amerikansk styrke og evne til å forme verden i USAs bilde, preges strategien fra 2010 av et mye bredere engasjement med verden (Obama 2010). Den tar hensyn både til at USA er svekket, og at andre aktører er voksende: «no one nation – no matter how powerful – can meet global challenges alone». Sikkerhetsforståelsen er også bredere enn i tidligere strategier, og kobler eksplisitt sammen USAs innenrikske økonomi med evnen til å opprettholde amerikansk makt og sikre amerikanske interesser. Fortsatt legger strategien, ikke overraskende, mye vekt på terrorisme, men den har også generelt et ganske sterkt innslag av globale fenomener. Den nasjonale sikkerheten kobles eksplisitt sammen med globale utviklingstrekk: «in a world of greater interconnection – a world in which our prosperity is inextricably linked to global prosperity, our security can be directly challenged by developments across an ocean, and our actions are scrutinized as nev-

er before». Et eksempel på slike koblinger er spredning av ABC-materialer, og strategien fra 2010 tar dette opp i mye større grad enn de to forrige strategiene. Selv om strategien åpenbart legger hovedvekt på tradisjonelle sikkerhetshensyn, er det også rom for menneskerettigheter og demokrati (om enn i langt mindre aggressive former enn i strategien fra 2002): «we recognize economic opportunity as a human right, and are promoting the dignity of all men and women through our support for global health, food security, and cooperatives responses to humanitarian crises». Sammenlignet med linjen fra 2002 er bruddet klart:

In keeping with the focus on the foundation of our strength and influence, we are promoting universal values abroad by living them at home, and will not seek to impose these values through force. Instead, we are working to strengthen international norms on behalf of human rights, while welcoming all peaceful democratic movements. We are supporting the development of institutions within fragile democracies, integrating human rights as a part of our dialogue with repressive governments, and supporting the spread of technologies that facilitate the freedom to access information.

Den mer detaljerte gjennomgangen av hvordan fenomener omtales, illustrerer de nevnte tendensene klart.

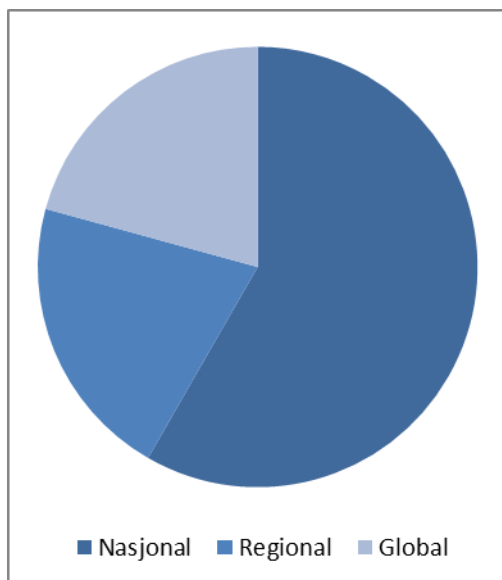


Her er det tre hovedtrekk som er verdt å merke seg. For det første er det relativt mange fenomener som dekkes som latente eller manifeste utfordringer, risikoer eller trusler. For det andre er det bare terrorisme som konsekvent omtales som det vi her kaller en global sikkerhetstrussel, selv om ikke-spredning og menneskerettigheter også har snev av slik omtale, mens cybersikkerhet omtales som en utelukkende nasjonal/regional trussel – altså en trussel mot USA, ikke mot verden som sådan. De andre fenomenene oppfattes som utfordringer eller ri-

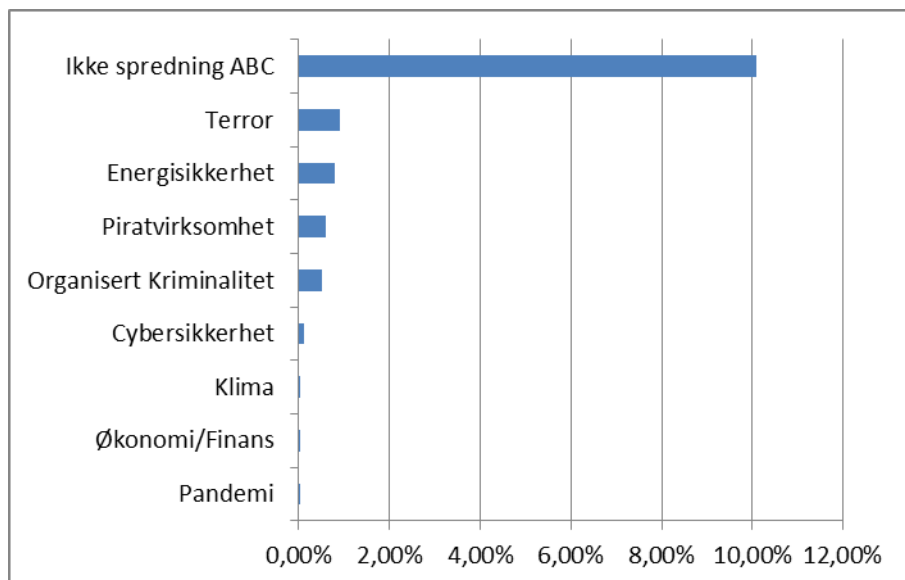
sikoer. Sammenligner vi med den kategoriseringen vi foreslo i den forrige delen av rapporten, så finner vi her relativt stort sammenfall. For det tredje er det mange fenomener, faktisk et klart flertall, som omtales som globale. Der USA under George W. Bush fulgte en linje hvor de empiriske fenomenene vi her diskuterer først og fremst var trusler mot USA, som USA kunne håndtere på egen hånd, ser vi i strategien fra 2010 at økningen i antall omtalte fenomener ikke er fulgt av en mer paranoid trusselstenking. Snarere er det slik at flere fenomener faller i kategorien globale risikoer eller utfordringer, og at de oppfattes som problemer som må løses i fellesskap. Denne endringen skyldes nok i betydelig grad en opplevd reduksjon i USAs evne til å styre verden alene, men også en grunnleggende forskjellig tilnærming til verden.

Kina

Geografisk vektlegging



Omtalte fenomener



Det kinesiske systemet er partipenetrert, i den forstand at alle statsorganer skygges av et partiorgan, og at det er partiorganene som er viktigst. I sikkerhetspolitikken møtes begge de parallelle systemene i Den sentrale militærkommissjonen (CMC). Dets sentrale underorgan er generalstabens. Vi tar derfor utgangspunkt i Generalstabens tenkning, slik den kommer til uttrykk i White Papers om forsvars- og sikkerhetspolitikk, hvor det siste generelle kom i 2010 (State Council Information Office 2011).

Det kinesiske sikkerhetsbegrepet, slik det fremkommer her og i andre offisielle kilder, er sentrert omkring tre kjerneinteresser: 1) Opprettholdelse av CCP's styre og statssystem, 2) Opprettholde økonomisk og sosial utvikling, 3) Territoriell suverenitet og gjenforening. Det andre av disse punktene har åpenbare berøringspunkter med det som oppfattes som globale sikkerhetsutfordringer, blant annet gjennom betydningen av åpne handelsveier på havet. Det tredje punktet kan derimot tenkes å utgjøre en trussel mot global sikkerhet i form av mulighetene for stormaktskonflikt i Stillehavet.¹³

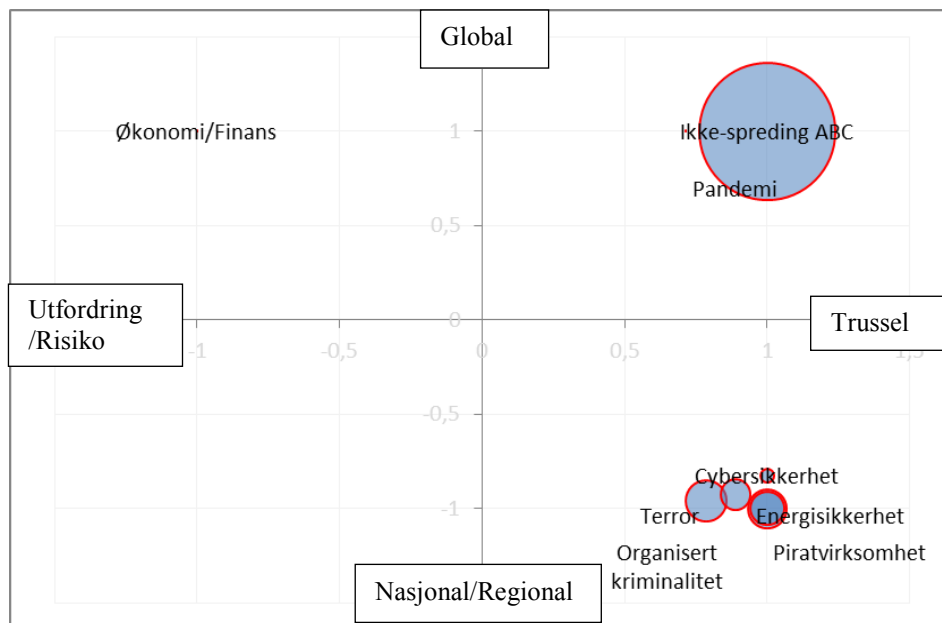
Gjennomgående er vekten på det nasjonale sterk og klar i den kinesiske sikkerhetsstrategien, og det altoverveiende fokuset innenfor de fe-

¹³ Men fenomener som berører «global sikkerhet» faller, som nevnt i innledningen, ikke inn under denne studien.

nomenene vi er opptatt av, er ikkespredning. Innledningsvis tar sikkerhetsstrategien en bred tilnærming til sikkerhet:

Security threats posed by such global challenges as terrorism, economic insecurity, climate change, nuclear proliferation, insecurity of information, natural disasters, public health concerns, and transnational crime are on the rise. Traditional security concerns blend with non-traditional ones and domestic concerns interact with international security ones, making it hard for traditional security approaches and mechanisms to respond effectively to the various security issues and challenges in the world.

I hovedsak er teksten allikevel innrettet mot tradisjonelle sikkerhetsproblemer. Det er også verdt å merke seg at teksten i hovedsak omhandler organiseringen av virksomheten til Folkets Frigjøringshær (PLA). Det fremkommer implisitt at de sikkerhetspolitiske virkemidlene først og fremst er militære, men også sekundært diplomatiske. Det primære oppdraget for sikkerhetspolitikken er å sikre Kinas integritet, og å jobbe for gjenforening med Taiwan.



Når fenomener må diskuteres som globale bruker Kina oftere utfordring- enn trusselsbegrepet. I den kinesiske narrativen er disse produkter av nullsumspill i den globale sikkerhetspolitikken. Opprustning, spredning av masseødeleggelsesvåpen, og regional innblanding fra fremmede makter – nevnes blant fenomener som forverrer global sikkerhet. Sikkerhetsdialog på et globalt nivå er først og fremst ment for å begrense skadevirkningene av konkurranse mellom stater.

I tillegg nevner Kina også beskyttelse av globale sikkerhetsmessige fellesgoder. Herunder inkludert stabilisering av ustabile regioner og beskyttelse av fri ferdsel til havs. Kina mener riktige bidrag til be-

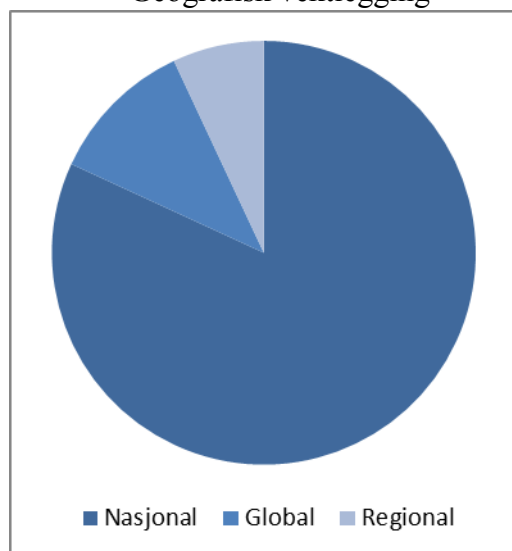
skyttelse av slike fellesgoder går gjennom FN- og nevner tiltak knyttet direkte til FN-resolusjoner som et ledd i å ta sin del av ansvaret for beskyttelse av globale fellesgoder.

Temakartet bekrefter videre at Kina ser de fleste trusler som nasjonale eller regionale fremfor globale. Den eneste tungt omtalt globale sikkerhetstrusselen er spredningen av masseødeleggelsesvåpen. Et helt kapittel er viet til kun denne problematikken. Strategien nevner kort farene for at terrorister skal få tilgang til ABC-våpen, men det er klart at den primære utfordringen også her forblir staters tilgang til masseødeleggelsesvåpen.¹⁴ Strategien ser dette som en global trussel som kun kan motvirkes i multilaterale forum. Pandemi omtales også kort som en global trussel, men dette utbroderes ikke nevneverdig. Det er også noen korte henvisninger til utfordringer som følge av manglende felles regulering av det globale finansmarkedet. Igjen er ikke denne tematikken spesielt utbrodert, men det er klart at Kina ser dette som en utfordring på det globale plan. Sammenlignet med USA er det slående både hvordan den kinesiske strategien er mye mer tradisjonelt nasjonalt innrettet, men også hvordan langt flere fenomener omtales som trusler. Disse to tendensene er klare i omtalen av «the three regional threats of terrorism, separatism and extremism».

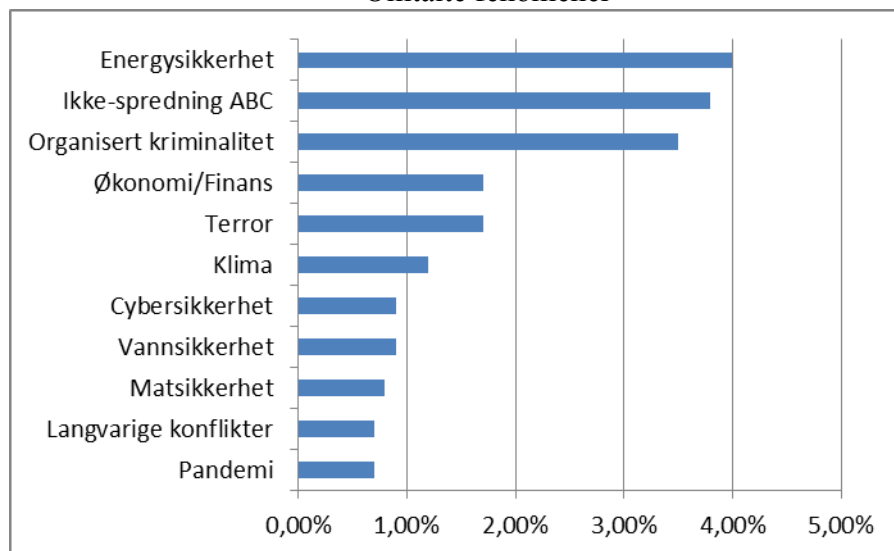
¹⁴ Vår vurdering er altså at slike mellomstatlige forhold mer fruktbart kan diskuteres under merkelappen «global sikkerhet».

Russland

Geografisk vektlegging



Omtalte fenomener

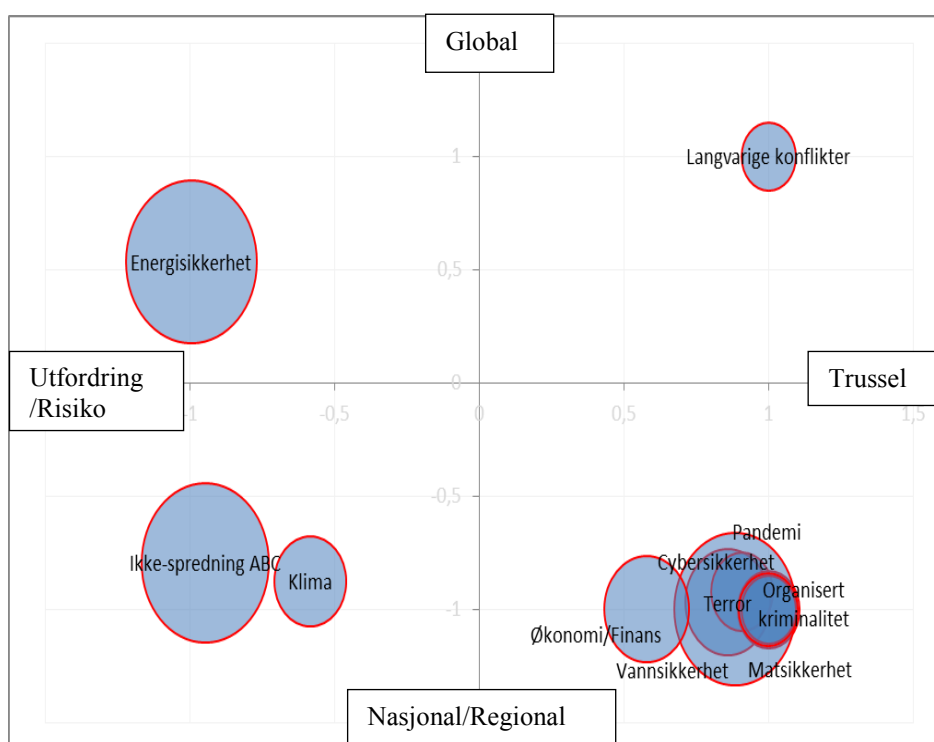


Russland har et presidentbasert sikkerhetssystem, hvilket vil si at presidenten i høyere grad enn i noen av de andre casene skifter vær og vind mellom andre relevante institusjoner. Doktrineutviklingen har en komponent av åpent komite-arbeid, men det finnes ingen systematisk prosedyre for produksjon av sikkerhetsstrategier.

Sikkerhetsstrategien fra 2009 har et mye bredere sikkerhetsbegrep enn tidligere russiske doktriner, og går langt ut over det rent militære (Medvedev 2009). Fra et russisk perspektiv er det imidlertid få «globale sikkerhetstrusler». Ikke fordi det opereres med et snevert trusselsbegrep, langt derifra, men fordi Russland er sterkt innadvendt i sin sikkerhetspolitikk. Formålet med sikkerhetsstrategien er å sikre den Russiske Føderasjonen og alle tiltak må begrunnes i hensynet til nasjonal sikkerhet. Trusselsbegrepet brukes ellers svært bredt. Alkoholisme, amerikanske filmer (foreign cultural influences), usunt kosthold og stagnasjon i teknologisk utvikling, er blant temaene som omtales som trusler. Blant indikatorene for trygghet i det russiske samfunnet finner vi andel av BNP brukt på helsesektoren og størrelsen på den russiske statsgjelden. Klimaendringer omtales primært som en nasjonal sikkerhetstrussel, forverret av at Russlands geografi, som tilsier at de i utgangspunktet har en høy økologisk sårbarhet. Blant de få fenomenene som omtales som globale sikkerhetstrusler finner vi det transatlantiske sikkerhetssamarbeidet og militære intervensjoner uten forankring i folkeretten: «The inadequacy of the current global and

regional architecture, oriented (particularly in the Euro-Atlantic region) towards NATO, and likewise the imperfect nature of legal instruments and mechanisms, create an ever-increasing threat to international security».¹⁵ Ellers er terror også ved anledning omtalt som en global sikkerhetstrussel, da gjerne sammen med religiøs ekstremisme, nasjonalisme, og etnisk separatisme.

Russland ser til EU og USA for samarbeid innenfor områder som ikke-spredning, men dette begrunnes igjen med nasjonale sikkerhets hensyn snarere en globale. Det globale nivået omtales gjerne som en arena for konkurranse der de viktigste truslene kan manifesterer seg gjennom russiske tap innenfor et gitt saksfelt. Dette gjelder innenfor økonomi, militærteknologisk utvikling og konkurranse om kontroll over Arktis.



Det tematiske kartet illustrerer at Russland diskuterer de fleste temaer innenfor et nasjonalt sikkerhetsperspektiv. Selv ikke-spredning av masseødeleggelsesvåpen diskuteres primært med hensyn til rent russiske interesser. Det er også interessant at der de andre statene i analysen omtaler spredning av ABC materialer som en trussel, omtaler Russland disse primært som en utfordring. Strategien diskuterer hvordan mellomstatlig konkurranse kan forårsake opprustning, som på sikt

¹⁵ Atter er dette mellomstatlige forhold, som mer fruktbart kan diskuteres under merkelappen «global sikkerhet».

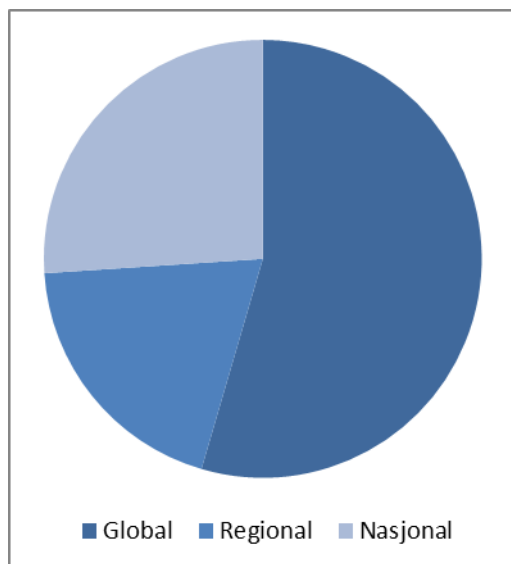
kan føre til en potensiell trussel. Strategien signaliserer ellers vilje til å samarbeide med andre land for å møte denne utfordringen.

Langvarige konflikter slår ut som en global sikkerhetstrussel primært fordi Russerne diskuterer hvordan langvarige konflikter kan bidra til å destabilisere mellomstatlig forhold – også mellom stater som ikke er direkte involvert. Dette kan øke internasjonale spenninger. Dette gjelder også for energisikkerhet. Selv om dette ofte diskuteres i lys av Russlands energibehov, settes det enda oftere i sammenheng med økning i mellomstatlige spenninger som følge av økt konkurranse om begrensede ressurser.

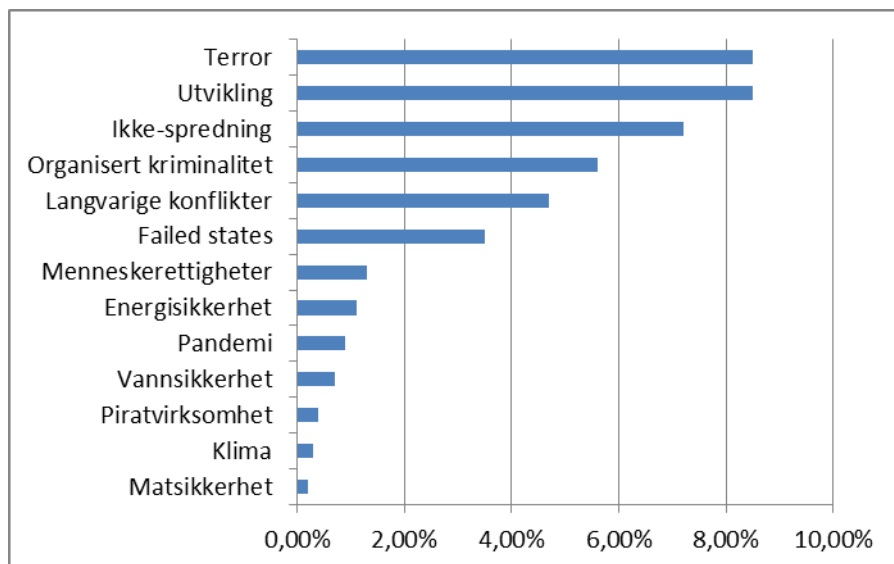
For å trekke en rød tråd gjennom det russiske perspektivet på globale sikkerhetstrusler må man først godta grunnpremisset i den russiske strategien. Den primære sikkerhetstrusselen er fortsatt andre stater. Globale sikkerhetstrusler blir da aggressiv eller destabiliserende adferd fra andre stater. De globale utfordringene er fenomener som kan forverre mellomstatlig konkurranse og øke spenningen mellom stater, og her omtales det mange fenomener. Innenfor slike temaer er det mulig å etablere et globalt sikkerhetssamarbeid, men da ikke for å organisere kollektiv handling mot en felles fiende eller for å takle en delt utfordring. Formålet med globalt sikkerhetssamarbeid er heller å finne frem til felles spilleregler for å dempe konsekvensene av mellomstatlig konkurranse. Den russiske strategien er den som fremstår som klart mest paranoid, med bredest spekter av trusler, men samtidig også den som i minst grad er fokusert mot det globale nivået. Fenomenene som diskuteres, diskuteres i kraft av å være utfordringer for Russland.

EU

Geografisk vektlegging

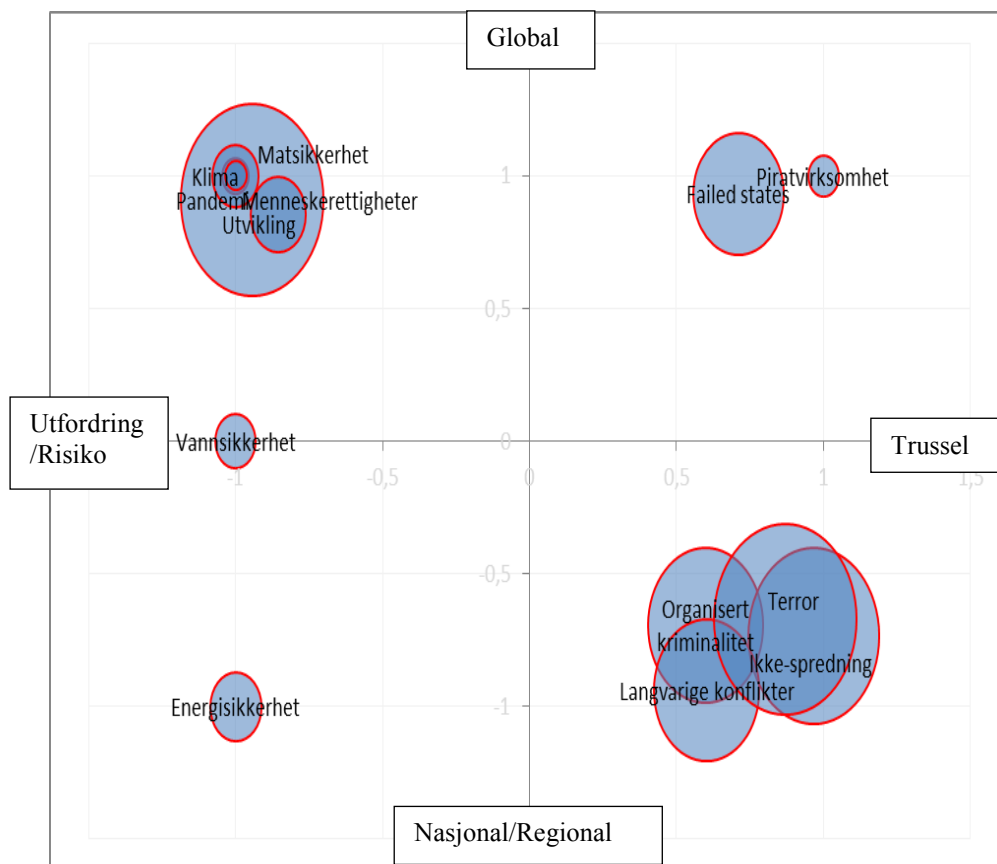


Omtalte fenomener



EU skiller seg fra de andre enhetene diskutert her ved å oppfatte seg selv først og fremst som en sivilmakt. Dette skyldes først og fremst at mye av sikkerhetspolitikken forblir hos medlemslandene. EU står i spenningsfeltet mellom et sikkerhetsbegrep som prioriterer forsvar av eget territorium, og som uten videre kan sammenlignes med de andre nevnte sikkerhetsbegrepene, og et universelt sikkerhetsbegrep, der alle utfordringer (snarere enn trusler) mot EUs og menneskehetens fysiske overlevelse og i noen grad evne til å utfolde seg inngår. EUs sikkerhetsstrategi er nesten et tiår gammel, den ble skrevet mer eller mindre som et svar på den amerikanske strategien fra 2002, og gjenspeiler i noen grad det tidlige 00-tallets oppmerksomhet omkring terrorisme (EU 2003). Det har blitt hevdet at strategien er utdatert, ettersom både EU og verden er endret mye på ti år, men mange av utfordringene er fortsatt gyldige, og strategien har blitt tatt videre og konkretisert i flere skritt. (EU 2008, 2011).

Selv om det står mye om terrorisme i sikkerhetsstrategien, så preges den imidlertid også av en ganske balansert gjengivelse av trusler og utfordringer, på «nasjonalt», regionalt og globalt nivå, og er den eneste av strategiene vi har gjennomgått som har overvekt av globale fenomener. Denne tendensen er styrket ytterligere i oppfølgingsrapportene.



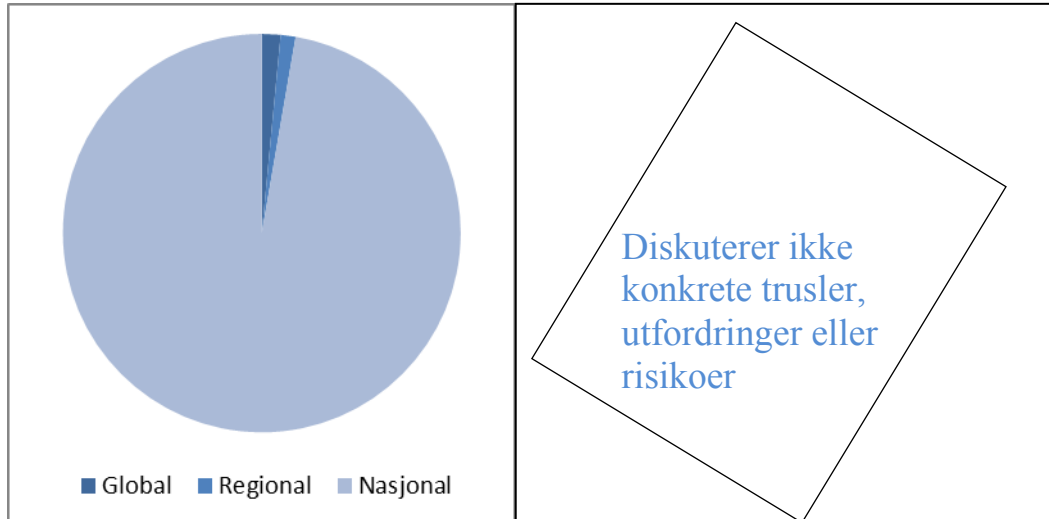
Det tematiske kartet illustrerer imidlertid hvordan det allikevel ikke er mange fenomener som regnes som reelle globale sikkerhetstrusler i EUs strategi. En rekke fenomener omtales som globale utfordringer eller risikoer, og en rekke andre som regionale trusler, men det er bare sjørøveri (og i større grad «failed states») som regnes som globale sikkerhetstrusler.

EUs sikkerhetsstrategi utmerker seg ved å ha en relativt klar utlegning av årsakssammenhenger, og mulige utviklingsbaner som kan gjøre utfordringer til trusler og regionale fenomener til globale. De to sentrale fenomenene her er langvarige uløste konflikter og «failed states». Som bakenforliggende variable (her i kategorien globale utfordringer) omtaler strategien klimaendringer, som kan føre til mangel på, og konkurranse om, vann, mat og energi, samt fattigdom og sykdom. Alt dette kan tenkes å medvirke til langvarige uløste regionale konflikter, som i sin tur kan generere «failed states», som gir grobunn for terrorisme, spredning av masseødeleggelsesvåpen, organisert kriminalitet og sjørøveri.

I sum fremstår EUs sikkerhetsstrategi som den som i størst grad diskuterer globale fenomener i kraft av å være globale, og som klarest presenterer sammenhenger mellom fenomenene.

Brasil

Geografisk vektlegging



Brasil formulerer sin sikkerhetsstrategi nesten utelukkende som en strategi for det militære, diplomatiske virkemidler diskuteres ikke i det hele tatt (Brasil 2008). Strategien er også veldig forsiktig med å diskutere tematikk som faller utenfor for de militæres konstitusjonelle rammer. Organisert kriminalitet og terrorisme faller for eksempel inn under politiet internt i Brasil, og er derfor ikke omtalt. Med tanke på Brasils historie med militærkupp er det ikke overaskende at det legges begrensninger på hvilke spørsmål som løftes til sikkerhetspolitikken og dermed åpnes for håndtering med militære virkemidler. Strategien er også eksplisitt på at trusselbildet i dag er et åpent spørsmål for Brasil. Uten noen klare fiender er det ingen trusler å organisere strategien rundt. Derfor er strategien fokusert på kapasiteter heller enn trusler.

Når diplomatiske virkemidler ikke diskuteres som et element av sikkerhetsstrategien må dette igjen sees i lys av tette skott mellom det militære og resten av samfunnet. Det legges likevel vekt på at et sterkt militære og at evnen til å forsvare eget territorium er helt vesentlig for å sikre utenrikspolitisk uavhengighet.

Internasjonale eller globale sikkerhetstrusler diskuteres som sagt ikke i strategien. Derimot snakker Brasil om et globalt sikkerhetsansvar. Helt konkret manifesterer dette ansvaret seg i bidrag til FN-operasjoner. Resonnementet er at Brasil er blitt en mellomstor makt i verdenspolitikken, og dermed må ta sin del av det globale ansvaret. I motsetning til EU og USA definerer Brasil det globale ansvaret utelukkende i lys av FN.

Ved første øyekast kan den brasilianske strategien minne om sikkerhetstenkningen under den kalde krigen, med smale begreper om sikkerhet og trusler og klar vektlegging av egen kapasitet. En slik tolkning er allikevel for snever. Den brasilianske strategien synes tvert imot som den kanskje aller mest oppdaterte, med en kombinasjon av en erkjennelse om at det finnes globale problemstillinger som stater må forholde seg til og en vurdering av at disse fenomenene bør holdes utenfor sikkerhetspolitikken, og oftest håndteres multilateralt.

Brasils klare begrensning av sikkerhetspolitikken illustrerer et potensielt viktig poeng i denne diskusjonen. Når noe defineres som en trussel vil man implisitt mobilisere sikkerhetspolitisk tankegodt og kanskje også militære vurderinger og tiltak. En del av de temaene som omtales i de andre sikkerhetsstrategiene er klart best tjent med ikke-militære tiltak. Brasils løsning på denne problematikken er å avgrense sikkerhetspolitikken kompetanseområde etter kapasiteter heller enn konkrete temaer. Dermed blir det irrelevant for sikkerhetspolitikken hvorvidt fattigdom er en trussel eller ikke. Arbeidet rundt disse temaene tilhører den øvrige politikken og mobilisering av sikkerhetspolitiske tiltak må gjøres innenfor rammen av den øvrige politikken. Sikkerhetsstrategiene rolle er å sørge for at de nødvendige kapasiteter står klare til disposisjon.

Det at Brasil ikke diskuterer klima eller fattigdom i sin sikkerhetsstrategi betyr altså ikke at disse problemstillingene ikke er viktig. Tvert imot er Brasil gjerne omtalt som en stormakt innen klimapolitikken. Det er dermed et politisk valg å holde dette temaet adskilt fra sikkerhetspolitikken, heller enn et uttrykk for prioritering.

Oppsummering

De fem omtalte strategiene plasserer seg ganske klart i tre distinkte grupper. Strategiene fra Kina og særlig Russland er åpenbart nasjonalt innrettet, med relativt lite omtale av globale fenomener. I den grad disse strategiene diskuterer globale fenomener er det dels i lys av mellomstatlige relasjoner, med muligheter både for maktkamp og samarbeid, dels med fokus på hvordan globale fenomener kan påvirke Russland og Kina direkte og konkret. Strategiene fra USA og EU er i mye større grad globale, og opptatt av vedlikehold av det internasjonale systemet. Det er imidlertid noen klare skiller også mellom disse strategiene. Den amerikanske strategien er i hovedsak orientert mot globale fenomener i den grad de kan tenkes å påvirke amerikanske globale interesser. EUs strategi er også orientert mot EUs globale interesser, men behandler i større grad også generelle globale interesser, og er slik sett et hakk mer «idealistisk» innrettet. Brasils strategi skiller seg ut ved å ikke regne globale fenomener som sikkerhetstrusler i det hele

tatt, men som fenomener som best håndteres med andre midler og i multilaterale fora. Av de nevnte politiske enhetene er det altså først og fremst EU som gir globale sikkerhetstrusler en plass i sine tunge, interne debatter om sikkerhet. Alle nevnte aktører er imidlertid aktive i den globale debatten om dette, som først og fremst utspiller seg i FN-organer. Denne situasjonen forklarer hvorfor strukturen i debatten om globale sikkerhetstrusler eller utfordringer oftest er at EU tar opp sakene og de andre aktørene reagerer på det EU tar opp.

Delvis som resultat av den varierende innrettingen, er det også stor variasjon i hvordan statene oppfatter forskjellige fenomener. Mangelen på felles forståelse er slående. Terrorisme er det eneste fenomenet som alle aktørene (utenom Brasil) betrakter som en sikkerhetstrussel, men det er fortsatt bare USA som vurderer den som i hovedsak *global* sikkerhetstrussel. Likeledes tenker de fleste aktørene om ikke-spredning av ABC-materiale som en sikkerhetstrussel (Russland er her unntaket). For de fleste andre fenomenene er spredningen i begrepsbruk relativt stor, dog med en klar tendens til at naturfenomener vurderes som utfordringer eller risikoer, ikke som sikkerhetstrusler (igjen er Russland unntaket, der vann- og matsikkerhet samt pandemi regnes som en nasjonal/regional sikkerhetstrussel).

5. Konklusjon

Gjennomgangen av begrepsbruk i internasjonal fagdebatt, policydebatt og nasjonale sikkerhetsstrategier gjør det mulig å trekke noen ganske entydige konklusjoner om begrepsbruk og hvilke aktører som er drivere av debatten, samt noen mer åpne implikasjoner for norsk begrepsbruk og politikk.

Vi har tre overordnede konklusjoner om begrepsbruk. Den første er at «globale sikkerhetstrusler» er et tvers igjennom politisert begrep, men samtidig et begrep som er nesten tomt for innhold. Det samme gjelder for de nærliggende begrepene vi også har diskutert. Som vi har vist i alle rapportens deler finnes det ingen som helst konsensus om begrepsbruk, snarere har det i mer enn 20 år vært slik at en rekke forskjellige aktører har grepet til begreper som «globale sikkerhetstrusler», «globale utfordringer» og «globale risikoer» for å skape oppmerksomhet omkring fenomener de selv har opplevd som viktige. Som politiserende grep har bruken av slike begreper vært delvis vellykket – en rekke nye fenomener har blitt satt på dagsorden. Samtidig har begrepsbruken medført at begrepene i seg selv er så godt som tomme for meningsinnhold. Det er ikke uvanlig at det er kamp om begreper innhold, for eksempel har diskusjoner om hva som er «nasjonale interesser» preget mange lands utenrikspolitiske debatter. Slike debatter føres imidlertid oftest på bakgrunn av en eller annen felles grunnforståelse av hva slags fenomener som kan høre inn under begrepet. For «globale sikkerhetstrusler» og nærliggende begreper finnes ingen slik felles forståelse. Typisk nok må disse begrepene alltid spesifiseres og konkretiseres når de brukes, alene har de ikke meningsinnhold.

Som politiserende grep har «globale sikkerhetstrusler» og andre begreper hatt en viss fremgang. Hvis målet har vært å «sikkerhetisere» fenomener – løfte dem ut av det daglige politiske ordskiftet og gjøre dem til eksistensielle spørsmål, har bruken imidlertid vært mislykket. Misforholdet mellom den lange listen av fenomener som omtales som «globale sikkerhetstrusler» (gjengitt i del 2) og statenes begrepsbruk (gjengitt i del 4) er i så måte slående. Der akademikere og policymiljøer har en ekspansiv begrepsbruk, er statene langt mer restriktive. På samme måte er det ingen tegn til internasjonalt gjennomslag for at bestemte fenomener bør vurderes som «globale sikkerhetstrusler», statene vurderer de empiriske fenomenene forskjellig både med hensyn til geografisk nedslag og sikkerhetspolitisk karakter. Når USA ikke har lyktes med å etablere en generell forståelse av terrorisme som en

global sikkerhetstrussel, kan det være grunn til skepsis med hensyn til mulighetene for å få andre fenomener inn i den samme kategorien. Sikkerhetsstrategiene viser også jevnt over en større bevissthet om begrepsbruk enn det som finnes i den generelle debatten, for eksempel regnes naturfenomener oftest ikke som sikkerhetstrusler i strategiene.

Statenes tilbakeholdenhet gir mening også sett i forhold til dreiningen i sikkerhetsdebatten. Der en rekke aktører lenge søkte å få gjennomslag for «sine» fenomener som sikkerhetstrusler, har de negative konsekvensene av slik begrepsbruk de siste årene blitt stadig klarere. For det første risikerer man, som vi ser i dette tilfellet, en utvanning av begrepet, slik at det ikke gir selvstendig mening. For det andre har mange påpekt det normativt uheldige ved å flytte fenomener ut av politisk ordskifte. For det tredje har «sikkerhetisering» også den konsekvensen at man ser etter sikkerhetspolitiske virkemidler for å løse problemer, heller enn å søke etter de mest hensiktsmessige virkemidlene. For det fjerde, og i forlengelsen av dette, har også de mest ivrige aktørene oppdaget at det å etablere noe som et sikkerhetsfenomen innebærer en for dem selv uhenksom interessekamp, der man risikerer at for eksempel at klimaspørsmål ikke er et domene for klimaeksperter, men at det også er sikkerhetsekspertene som har en mening om problemer og løsninger.

Den andre overordnede konklusjonen følger av den første, og er at «globale sikkerhetstrusler» og tilliggende begreper, slik de benyttes i generell debatt, har svært begrenset analytisk verdi. Bruk av slike politiske signalbegreper kan nok utløse politiske reaksjoner, men er lite egnet for å skape innsikt eller kalibrere politiske svar. Som vi viste i del 3, må begrepet disaggregeres for å gi analytisk og politisk mening (ut over det rent oppmerksomhetsskapende). I forlengelsen av langvarig faglig-politisk ordskifte har vi argumentert for at «globale sikkerhetstrusler» bør spare til fenomener som er reelt globale, der sikkerhetspolitiske virkemidler kan tenkes å være relevante og der det finnes aktører med globale politiske motiver. Dette er en begrepsforståelse der man sitter igjen med globalt innrettet terrorisme og spredning av ABC-materialer til ikke-statlige aktører som «globale sikkerhetstrusler». Denne begrepsbruken ligger relativt nært opp mot den som USA og EU har i sine sikkerhetsstrategier. En slik innsnevring av begrepet innebærer ikke at andre fenomener ikke bør prioriteres, snarere at de bør møtes med andre typer virkemidler (slik tilfellet er for naturfenomener) eller at de sikkerhetspolitiske virkemidlene bør settes inn på andre måter enn hva tilfellet er ved trusler (slik tilfellet er for sikkerhetsutfordringer).

Den tredje overordnede konklusjonen er at der den totale smørbrødlissten over fenomener som omtales som «globale sikkerhetstrusler» in-

nebærer stor geografisk spredning, og vektlegging av «human security» så vel som staters sikkerhet, er statenes begrepsbruk sterkt knyttet til stater og statssystem. Dette gjelder for alle de undersøkte aktørene, ikke bare de sterke statssentrerte (Russland og Kina). De sikkerhetstruslene som omtales er i hovedsak relatert enten til konflikt i/mellom stater (som spredning av ABC-materialer), eller til fravær av statsmakt (som sjørøveri og terrorisme). Dette er en tydelig indikasjon på at det vi har omtalt som en «vestlig» sikkerhetsforståelse er dominerende – fenomener knyttet til utviklingsproblematikk leses i stor grad som utfordringer eller risikoer, ikke som sikkerhetstrusler. Og, som vi akkurat har hevdet, gir en slik innsnevring av begrepsbruken god analytisk mening, uten at den dermed skal være styrende for politisk innsats. Kanskje er det brasilianske eksempelet i så måte mest interessant, og det eksempelet der tendensen er ført til sin logiske konklusjon – globale fenomener bør ikke dekkes av nasjonale sikkerhetsstrategier, men håndteres multilateralt, uten å sikkerhetiseres. Statsfokuset og de fenomenene som statene er særlig opptatt av illustrerer også hvordan «globale sikkerhetstrusler» grenser mot det tradisjonelle sikkerhetsbegrepet. Kina og Russland er, som nevnt, mest opptatt av relasjonene mellom stater, og generelt er det mange stater som i dag er mer bekymret for problemstillinger knyttet til «global sikkerhet» og/eller «nasjonal sikkerhet», som maktkamp, ressurskonflikt og utfordringer mot det globale styringssystemet, enn for «globale sikkerhetstrusler».

Av denne analysen følger det også noen mulige implikasjoner for norsk begrepsbruk. Den første implikasjonen er åpenbar, og følger av den første konklusjonen ovenfor: «Globale sikkerhetstrusler» kan være et nyttig begrep for å skape oppmerksomhet, men er så upresist at bruken av det i seg selv ikke tilfører noe særlig vekt, snarere leder det til en på lang sikt uønsket utvanning av sikkerhetsbegrepet og åpenbar risiko for feilkalibrert respons.

Den andre implikasjonen følger igjen av den første, og er at bruken av «globale sikkerhetstrusler» bør begrenses. Så langt mulig bør man heller omtale de nevnte fenomenene som risikoer eller utfordringer, og legge seg på en linje som ikke er for ulik USAs og EUs. Eksisterende språkbruk fra St.prp. 1, som kommentert i del 2, ligger relativt nært opp mot disse to aktørenes språkbruk, men er noe mer ekspansiv, ved inkludering av organisert kriminalitet i begrepet og et litt uklart budskap om spredning av håndvåpen.

De to neste implikasjonene griper tilbake til de forskjellige kategoriseringene skissert i del 3. Den tredje implikasjonen er at man for langsiktig policyutforming på generelt grunnlag bør sørge for arbeidsdeling innen statsadministrasjonen, der fenomener omtalt som risiko i hovedsak håndteres som nasjonale beredskapsutfordringer, der sikker-

hetspolitiske virkemidler behandles restriktivt og der man ikke skaper unødvendig usikkerhet og fiendebilder gjennom utstrakt bruk av truselsbegrepet.

Den fjerde implikasjonen er at man bør arbeide for at risikoer og utfordringer *ikke* utvikler seg til globale sikkerhetstrusler. Dette innebærer at man for hvert enkelt fenomen tenker nøye igjennom hvordan fenomenet kan tenkes å utvikle seg til en global sikkerhetstrussel, eller påvirke andre fenomener som i sin tur blir globale sikkerhetstrusler. Grove antydninger om slike årsakskjeder finner vi både i EUs tenkning og i St. prp. 1. Slike analyser må ta med i betraktningen blant annet om årsakssammenhengene er diffuse eller spesifikke, hva slags sannsynlighet det er for den stipulerte utviklingen og hvilke konsekvenser den vil ha. Basert på slike analyser av årsakskjeder kan man så kalibrere sin innsats med hensyn til tid, sted og virkemidler.

Den femte, og siste, implikasjonen er at hvis Norge ønsker å komme i inngrep med det globale ordskiftet om de fenomenene som omtales som «globale sikkerhetstrusler», så er det EU som er den sentrale driveren. Det her vi finner tenkning som ligger nærmest den norske, og som har tydeligst islett av den interessen for globale utfordringer som Norge også er opptatt av. Samtidig er det også nærliggende å tenke seg at det brasilianske fokuset på multilaterale løsninger på globale problemer muliggjør samarbeid mellom Norge og Brasil om relevante emner. De to linjene gir litt forskjellige muligheter og begrensninger. Hvis man vil gå inn i ordskiftet langs de samme linjer som EU, så må man akseptere at en del fenomener blir oppfattet som sikkerhetstrusler, noe som igjen mobiliserer sikkerhetspolitisk tankegang og sikkerhetspolitiske virkemidler på områder der det er uvisst om de er de mest relevante. Alternativet er å legge seg nærmere den brasilianske linjen, og satse sterkere på det multilaterale, men samtidig ha mindre mulighet til å påvirke ordskiftet utenfor FN. Dette er ikke et enten/eller-valg, men bevisstheten om at de to linjene ikke løper naturlig sammen er viktig å ha med seg i videre begrepsutvikling.

Bibliografi

- Brasil (2008) *National Strategy of Defence*.
http://www.defesa.gov.br/projetosweb/estrategia/arquivos/estrategia_defesa_nacional_ingles.pdf (Besøkt 120113).
- E-tjenesten (2013) *Fokus 2013. Etterretningstjenestens vurdering*.
- E-tjenesten, NSM og PST (2013) *Trusler og sårbarheter 2013*.
- EU (2003) *A Secure Europe in a Better World. European Security Strategy*.
<http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf> (Besøkt 120113).
- EU (2007) *The Instrument for Stability Strategy Paper 2007-2011*.
http://ec.europa.eu/europeaid/how/finance/documents/eidhr/ifs_strategy_2007-2011_en.pdf (Besøkt 260213).
- EU (2008) Report on the Implementation of the European Security Strategy *Providing Security in a Changing World*. S407/08.
http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/reports/104630.pdf (Besøkt 260213).
- EU (2011) *Long-term responses to global security threats. Contributing to security capacity building in third countries through the Instrument for Stability*. Brussel: European Commission.
- FN (2003) "Secretary-General names high-level panel to study global security threats, and recommend necessary changes" *Press Release SG/A/857*.
- FN (2004) *A more secure world: Our shared responsibility*. Report of the High-level Panel on Threats, Challenges and Change .
- Foreign Policy (2009) "The Failed States Index" 173: 80-93.
- Google Books Ngram Viewer (2013) <http://books.google.com/ngrams>.
- Holst, Johan Jørgen (1990) "Vårt fremtidige Europa", *Aftenposten Morgen* 21/2.
- Ikenberry, G. John (2004) "American hegemony and East Asian order", *Australian Journal of International Affairs* 58(3): 353-367.
- Jackson, Nicole (2008) "Security", s. 373-392 i Peter Burnell & Vicky Randall (red.) *Politics in the developing world, 2. utgave*. Oxford: Oxford University Press.
- Jagland, Torbjørn (1996) "Regjeringens tiltredelseserklæring", http://www.regjeringen.no/nb/dep/smk/dok/regjeringens-tiltredelseserklaring/regjeringen-thorbjorn-jagland-25101996--/erklaring_fra_regjeringen_stortinget.html?id=261945 (Besøkt 120213).
- Macfarlane, S. Neill, Carolin J. Thielking & Thomas G. Weiss (2004) "The Responsibility to Protect: Is Anyone Interested in Humanitarian Intervention", *Third World Quarterly* 25(5): 977-992.

- MacNeill, Jim (1989/90) «The Greening of International Relations», *International Journal* 45(1): 1-35.
- Medvedev, Dmitrij (2009) *Russia's National Security Strategy to 2020*. (Uoffisiell oversettelse) <http://rustrans.wikidot.com/russia-s-national-security-strategy-to-2020> (Besøkt 120113).
- Meld.St. 29 (2011-2012) *Samfunnssikkerhet*. Oslo: Det kongelige justis- og beredskapsdepartementet.
- Møst, Morten (1989) «Møter Gorbatsjov i 'nytt' Europaråd», *Dagens Næringsliv* 5/7.
- National Intelligence Council & European Union Institute for Security Studies (2010) *Global Governance 2025: At a Critical Juncture*.
- NOU (2006: 6) *Når sikkerheten er viktigst Beskyttelse av landets kritiske infrastrukturer og kritiske samfunnsfunksjoner*. Oslo: Departementenes servicesenter.
- NUPI (2006) *A fork in the road or a roundabout? A narrative of the UN reform process 2003-2005*. Oslo: NUPI.
- Obama, Barack (2010) *National Security Strategy*. Washington DC: The White House.
http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss_viewer/national_security_strategy.pdf (Besøkt 120113).
- Richman, Alvin (1996) "American Support for International Involvement: General and Specific Components of Post-Cold War Changes", *The Public Opinion Quarterly*, 60(2): 305-321.
- State Council Information Office (2011) *China's National Defense in 2010*.
http://www.china.org.cn/government/whitepaper/node_7114675.htm (Besøkt 120113).
- State Department (2012) «Ambassador Rice at U.N. Debate on Global Security Threats»
<http://iipdigital.usembassy.gov/st/english/texttrans/2012/04/201204254561.html?distid=ucs#ixzz1t9L1pswO> (Besøkt 260113)
- St.meld.nr. 22 (2007-2008) *Samfunnssikkerhet. Samvirke og samordning*. Oslo: Det kongelige justis- og politidepartement.
- St. prp. 1 (2009-2010).
- Stremlau, John (1990) *After the Cold War. Security for Development*. Working Paper, World Bank Strategic Planning and Review Department.
- Thomas, Caroline (2001) "Global Governance, Development and Human Security: Exploring the Links", *Third World Quarterly* 22(2): 159-175.
- UK Parliament (2009) «Committee report assesses global security threats»
<http://www.parliament.uk/business/news/2009/06/committee-report-assesses-global-security-threats/> (Besøkt 120113).

- Wilson Center (2012) "Fighting Trans-Global Security Threats Beyond the Border" <http://www.wilsoncenter.org/event/fighting-trans-global-security-threats-beyond-the-border> (Besøkt 260113).
- World Economic Forum (2013) *Global Risks 2013. Eight Edition*. Geneve: WEF.

Appendiks – metode

Vi har brukt en todelt metode for å kartlegge andre staters tankegang i forhold til global sikkerhet. Den første er en informert gjennomlesning av sikkerhetsstrategier fra hvert land. Dette er en rent kvalitativ øvelse hvor regionkompetanse informerer en kritisk gjennomlesning av dokumentene. Den andre metoden er Dataassistert Kvalitativ Tekstanalyse: Her har vi lest gjennom tekstene tre ganger, en gang har vi markert alle tekstsegmenter som omtaler problemstillinger som globale, regional eller transnasjonale. Neste gjennomlesning ser vi etter markører som indikerer om et tekstsegment er dedikert til en trussel, en risiko eller en utfordring. Til sist har vi markert omtaler av konkrete temaer. Den kvantitative analysen henter frem andelen av dokumentet hvor forskjellige kodinger forekommer sammen. Dette gjør det mulig å vise hvor mye av dokumentet som er viet til globale sikkerhetstrusler, eller regionale utfordringer osv. Det gjør det også mulig å kartlegge hvordan de forskjellige landene tenker om konkrete temaer: Er klima en global risiko, eller primært en utfordring som på sikt kan forårsake et forverret trusselbilde?

Som det fremkommer av den øvrige diskusjonen er ikke begrepsbruken konsekvent. Vi har derfor lagt vekt på å la aktørenes prioriteringer definere koding. Hierarkiet av begrepsbruk må derfor defineres på forhånd for å fange dette best mulig. Vi har gjort denne prioriteringen på følgende måte: Hvis temaet er direkte omtalt som trussel, risiko eller utfordring har denne første prioritet. Om en slik øyeblikkelig omtale ikke er syntaktisk sammenkoblet med tema (innenfor en setning) kan tema i avsnittet, eller tittelen på kapitlet, informere kodingen. Om ingen av disse gir tilstrekkelig grunnlag for koding kan man se teksten i sammenheng med hva slags omtale trusler og utfordring har hatt på øvrige temaer. Metoden er best egnet til å gi en grov skisse over hvordan tekstene forholder seg til visse temaer, men er ikke spesielt rigid og har ikke blitt kvalitetssikret med sammenligning mellom flere kodere.

Det er her også nødvendig med en kort begrunnelse for utvalget av tekster. Analysen bygger utelukkende på offisielle sikkerhetsstrategier for hvert land. Dette er ikke ensbetydende med at den samme tankegangen vil være reflektert i alle landets politiske dokumenter. Noen skoleretninger innenfor internasjonal politikk vil gjerne forenkle stater ned til enhetlige aktører. Likevel er det utvilsomt slik at forskjellige deler av byråkratiet vil ha forskjellig begrepsforståelse, prioriteringer, og egeninteresser. Vår tankegang har vært at når noe er definert som

en trussel – så faller det inn under sikkerhetspolitikken. Selv om noen deler av byråkratiet kan bruke begrepene annerledes så er det uten reell betydning om det ikke er sikkerhetspolitisk forankret. Sikkerhetspolitikken utbroderes i sikkerhetsstrategiene. Disse tekstene er deklorative. At noe er omtalt i sikkerhetsstrategien konstituerer denne tematikkens plass i sikkerhetspolitikken. Ved å illustrere tankegangen representert i de utvalgte tekstene har vi kartlagt hvordan begrepene forstås sikkerhetspolitisk i hvert land, og har dermed fått anledning til å filtrere ut noe av støyen i begrepsbruken.