



Klimatförändringar på dagordningen?

En kvalitativ studie om klimat & säkerhet i FN:s säkerhetsråd

Författare: Anna Höggren

Försvarshögskolan - kandidatprogram i statsvetenskap med inriktning säkerhet och krishantering HT -18

Datum: 2019-01-09

Handledare: Charlotte Wagnsson

Antal ord:10375

Abstract

FN:s säkerhetsråd har en viktig funktion för samhällsskydd och beredskap på en global nivå. En utmaning för säkerhetsrådet handlar om att världen ständigt förändras, vilket sätter press på rådets förmåga att anpassa sig. Under de senaste åren har klimatförändringarna fått ett allt större fokus inom forskning och politik. Frågan om huruvida klimat bör ses som ett säkerhetshot är dock fortfarande omdebatterad. Syftet med den föreliggande studien har varit att klargöra hur debatten om klimatförändringarna ser ut på säkerhetsrådets dagordning. Materialet har bestått av mötesprotokoll som anförts i samband med klimatrelaterade diskussioner i rådet. Dessa har granskats genom en kvalitativ innehållsanalys med stöd av Hinnfors teori om argumentationsstrategier. Analysen kunde identifiera argument som använts för att *ta upp* klimat på dagordningen samt *lyfta bort* ämnet från dagordningen. Studien placerade därmed medlemsländernas representanter i rollen som aktörer för att kunna förhindra eller sätta ett ämne på dagordningen. Studien kunde slutligen konstatera att det förekom delade meningar om huruvida klimatförändringar skulle inkluderas till rådets dagordning. Ett motargument handlade om att klimatfrågan tog fokus från ”riktiga problem” och att ämnet riskerade att urvattna säkerhetsbegreppet.

Innehållsförteckning:

1. Inledning	4
1.1 Introduktion	4
1.2 Problemformulering	5
1.3 Syfte & Frågeställningar	5
1.4 Avgränsningar	5
1.5 Disposition	6
2. Teoretiskt ramverk	6
2.1 Tidigare forskning	6
2.2 Teori	8
2.2.1 Forskning om dagordning	8
3. Metod	11
3.1 Kvalitativ innehållsanalys	11
3.2 Material	12
3.3 Operationalisering	13
"Det är inte vårt ansvar" / "det är vårt ansvar"	13
"Det är dålig timing" / "det är nu eller aldrig"	14
"Det är fel innehåll" / "det är rätt innehåll"	14
4. Analys	14
5. Sammanfattning	26
6. Slutsatser	27
7. Vidare forskning	29
8. Källförteckning	30

1. Inledning

1.1 Introduktion

I FN:s säkerhetsråd hålls ständigt möten om hur internationell fred och säkerhet skapas och bevaras. Artikel 24 i Förenta nationernas stadga ger FN:s säkerhetsråd det primära ansvaret för att upprätthålla internationell fred och säkerhet (FN-stadgan, kap. 6–7). Rådet skapades av FN:s grundare i syfte att vara en flexibel aktör, beredd att ta itu med hot som riskerar att destabilisera den internationella ordningen. I och med dess funktion, bidrar FN:s säkerhetsråd till samhällsskydd och beredskap på den globala nivån. Säkerhetsrådets fredsbevarande operationer och militära utskott är därtill ett centralt verktyg för upprätthållandet av internationell fred. Det är således säkerhetsrådet som organiserar FN:s trupper och militära observatörer, som är förlagda i oroliga områden (Ku 2018 s.13).

I boken "*Security - practice and promises*" reflekterar författaren Edward Luck (2006) över hur stor inverkan rådsbeslut egentligen har, samt hur väl rådet lyckats med att få länder att följa gemensamma säkerhetsmål. Ett verktyg för att mäta effekterna av dessa beslut är att undersöka om ett land anpassat sig till de resolutioner som säkerhetsrådet antagit (s. 3). I resolutioner antas gemensamma skrivningar om de beslut som rådet har fattat och är ett formellt uttryck för rådets vilja. Varje land har därtill skyldighet att följa de beslut som tas. Fem länder, Kina, Ryssland, USA, Frankrike, Storbritannien (P5) är permanenta i rådet och har rätt att använda vetot, vilket innebär att beslut på så vis kan stoppas.

Luck (2006 s.13) menar att en utmaning för säkerhetsrådet handlar om att världen ständigt förändras, vilket sätter press på rådets förmåga att anpassa sitt arbete för att övervinna nya utmaningar. Under det senaste decenniet har *klimatförändringarna* fått ett allt större fokus inom forskningsfältet. Trots att det finns djupgående studier om klimatförändringar, så finns det i jämförelse, relativt lite forskning som undersöker klimat kopplat till säkerhet. Dessutom finns det meningsskiljaktigheter kring huruvida klimat bör tolkas som ett potentiellt säkerhetshot, både hos forskare och inom politiken, en diskussion som även nått säkerhetsrådet (Brown 2007 s. 1141).

Rådet har debatterat klimatförändringar vid ett antal tillfällen, där flera länder har erkänt kopplingen mellan klimat och säkerhet, utan att uttala sig närmare om rådets inblandning i frågan. I slutet av mars 2017 antog säkerhetsrådet resolution 2349 om konflikten i Chad-regionen, som uttryckligen erkänner och identifierar klimatförändringen som en bidragande faktor till instabilitet i området. Erkännandet om kopplingen mellan klimat och instabilitet ansågs som ett unikt steg för säkerhetsrådet (Ku 2018, s. 2).

Trots säkerhetsrådets framsteg, har rådet hittills inte tagit något beslut med klimatförändring i sig, som huvudfokus (Ku 2018 s. 3). Man kan fråga sig varför det endast är ett fåtal resolutioner som innehåller skrivelser om klimatförändringar, om dess konsekvenser är så pass hotande som ny forskning påvisar (Andersson et al 2007). Detta skapar även funderingar kring hur debatten om klimat ser ut på säkerhetsrådets dagordning.

1.2 Problemformulering

Då säkerhetsrådet fyller en funktion för samhällsskydd och beredskap globalt, vill denna studie klargöra hur säkerhetsrådet ställer sig till klimatförändringarna genom att se till hur medlemsländerna debatterar om ämnet på säkerhetsrådets dagordning. Studien avser därmed vara ett bidrag till debatten om klimatförändringar som ett säkerhetshot. Vidare menar Eriksson och Noreen (2001 s. 3) att forskning om dagordning traditionellt sett, har fokuserat på den nationella politiska nivån. För att uppnå en bättre förståelse för hur hotbilder skapas på den säkerhetspolitiska dagordningen behöver internationella nivåer beaktas.

1.3 Syfte & Frågeställningar

Syftet med studien är följaktligen att klarlägga hur klimatförändringarna diskuteras på säkerhetsrådets dagordning. Frågeställningarna är;

Hur ser diskussionen om klimatförändringarna ut på säkerhetsrådets dagordning?

Hur länkas klimatförändringar till säkerhet?

1.4 Avgränsningar

Studien gör inte någon djupare analys om varför varje medlemsland argumenterar som de gör, utan fokuserar istället på hur argumentationen ser ut. Studien återger inte heller någon utförlig tillbakablick och kommer enbart att koncentrera sig på tidsperioden januari - december 2018. Säkerhetsrådet håller dagligen möten i rådet och för att materialet skall bli hanterbart har studien avgränsats till att analysera år 2018. Anledningen till att studien valt en senare period är att klimatfrågan varit särskilt aktuellt under det senaste året. Studien är enbart nyfiken på hur säkerhetsrådets medlemsländer argumenterar för att *lyfta upp* eller *ta bort* ett visst ämne från dagordningen, i detta fall, klimat i relation till säkerhet. Studien kommer inte att inkludera andra FN: organs ansvar i frågan, likaså har en närmare beskrivning av globala klimatavtal uteslutits. Beslutsfattare fokuserar på ett antal frågor, men för studiens ändamål är det tillräckligt att undersöka hur klimat kopplas till säkerhet eftersom säkerhetsrådet främsta uppgift är att identifiera säkerhetshot. Det bör understrykas att bara för ett problem lyfts som ett hot behöver hotet inte vara reellt. Fokus är inte att besvara huruvida problemet är äkta eller inte utan enbart betrakta hur aktörerna väljer att argumentera om klimatförändringarna som ett säkerhetshot eller inte.

1.5 Disposition

I avsnitt 2 kommer tidigare forskning att presenteras relaterat till synen på säkerhetshot, där en redovisning för det *traditionella säkerhetsperspektivet* och ett *vidgat säkerhetsperspektiv* kommer att återges. Forskning om klimat som ett nytt säkerhetshot tas upp och presenteras. Studiens metodval presenteras i avsnitt 3 och tillvägagångssättet för studien beskrivs. För och nackdelar med metodvalet diskuteras, samt operationalisering av begreppen och även en diskussion kring valet av material. I kapitel 4 återfinns studiens analys, som också innehåller sammanfattande tolkningar av materialet. I kapitel 5 presenteras en sammanfattning av analysen. Kapitel 6 redogör för de slutsatser som har kunnat göras från analysen och kapitel 7 går igenom förslag för vidare forskning.

2. Teoretiskt ramverk

2.1 Tidigare forskning

Även om ny forskning pekar på att klimat i allt högre utsträckning kommer att ligga till grund för konflikter mellan stater, så finns det delade meningar om hur hotbilder skapas och förstås (Mazo 2010 s. 3). Flera författare har betonat att meningsskiljaktigheter präglas av olika *kärnvärden*. Det vill säga, de *värden* som anses vara viktigare än andra *värden* (Eriksson 1995; Buzan et al 1998). För att förstå varför synen om "säkerhetshot" skiljer sig, avser detta avsnitt att presentera olika ideologiska perspektiv; *det traditionella säkerhetsbegreppet* och *det vidgade säkerhetsbegreppet*.

Det traditionella säkerhetsbegreppet anspelar på realismens uppfattning om att allt som inte är militärt ska exkluderas från hotbilden (Lynn-Jones 1999 s. 54). Den realistiska skolan fick särskild betydelse efter andra världskriget i samband med att internationella relationer blev ett större forskningsområde. Säkerhetsstudier inom denna disciplin förutsätter att konflikter mellan stater alltid är möjliga. I en sådan fientlig miljö, bör staten maximera sina egenintressen för att överleva (Guzzini 2013 s. 2). Realism är därmed ett sätt att förstå internationell politik genom att se till hur stater interagerar med varandra, vilket beskriver hur dagens realism har sitt ursprung från en äldre, klassisk tradition. Idag finns det beslutsfattare på den internationella nivån som är starkt influerade av den realistiska skolbildningen. Realismens forskare menar att den internationella politiken alltid kommer att präglas av användning av makt och militär styrka (Lynn-Jones 1999 s. 55).

Behovet av ett vidgat säkerhetsbegrepp växte fram under kalla kriget då fältet för säkerhetsforskning kritiserades för att vara alltför smalt, med sin fokusering på militära hot. Det uppkom tankar om att även icke-militära fenomen kunde äventyra stater och individers existens. Därför har vissa forskare föreslagit att bredda begreppet "säkerhet". I Barry Buzan, Ole Wæver och Jaap de Wildes bok *Security: A New Framework For Analysis* (1998)

presenteras resonemanget om ett *vidgat säkerhetsbegreppet* som har kommit att kallas "Köpenhamnsskolan", vilket inkluderar flera icke-militära dimensioner i termer av ekonomisk, social och politisk instabilitet och miljöpåverkan (Buzan et al 1998 s. 4). Köpenhamnsskolan menar att det inte är nödvändigt att gradera dessa sektorer eftersom de är viktiga på olika sätt (Buzan et al, 1998 s. 26). Den breddade säkerhetsagendan har sålunda uppmärksammat att statens och samhällets säkerhet kan vara beroende av händelser i andra sektorer än de som traditionellt stått i fokus.

Stephen Walt, har i sin artikel - *The renaissance of security studies*, varnat för att *vidga säkerhetsbegreppet* och hänvisar till flera risker. Walt menar att en expansion av "säkerhetsstudier", skulle kunna leda till att forskningsområdet tappar fokus från de "riktiga problemen". Vidare menar Walt att en bredare definition skulle kunna förstöra den intellektuella sammanhållningen och göra det svårare att hitta lösningar på problem som relaterar till organiserat våld (Walt 1991, s. 213).

Kopplingen mellan klimat och säkerhet

Klimatsäkerhet har en plats inom det *vidgade säkerhetsbegreppet*, där både forskare och politiker har lyft fram problem som klimatförändring kan leda till. I SIDAS rapport - *The relationship between climate change and violent conflict* (2018) presenteras analyser om hur klimatförändringar påverkar resurser och samhällen. Områden som beskrivs vara av särskild betydelse är; livsmedelssäkerhet och stigande havsnivåer, som härleder till ökad migration som en konsekvens av extrema väderhändelser. Tillgången till vatten för samhällen och jordbruk blir alltmer osäker, särskilt i tropiska och torra regioner. Det finns inget direkt och linjärt förhållande mellan klimatförändringar och våldsamt konflikt, men under vissa omständigheter beskrivs klimatrelaterade förändringar påverka faktorer som leder till eller förvärrar konflikter. Tillgången till naturresurser är en sådan faktor som riskerar att leda till ökad konkurrens och våldsamma konflikter (SIDA 2018 s. 7-8).

Klimatförändringarna har följaktligen uppmärksammat som 'threat multiplier' som handlar om föreställningen att klimatförändringarna kan förstärka redan existerande säkerhetsutmaningar, men även risken för konflikter i regioner i världen som idag är stabila (Mazo, 2010 s.9). Klimatförändringarna har till och med beskrivits som ett större hot mot internationell fred och säkerhet, än internationell terrorism (Brown 2007 s. 1142).

I Michael Brzoskas artikel, *Climate change and military planning* (2015) poängterar författaren att klimatförändringar kommer att innebära nya förhållanden och arbetssätt för samhällen, regeringar och institutioner, men även för militära styrkor. Brzoska (2015 s. 173–174) menar därför att klimatförändringarna bör vara av intresse för de som ansvarar för militärens roller och funktioner.

2.2 Teori

Eftersom studien vill undersöka klimatförändringarna på FN:s säkerhetsråds agenda har en teori om *dagordning* bedömts som passande. Därför kommer detta avsnitt att presentera olika teorier och definitioner som tidigare kopplats till begreppet *dagordning*. Detta för att sedan tydliggöra för vilken definition som valts ut som relevant för denna studie.

2.2.1 Forskning om dagordning

Köpenhamnskolan

I Köpenhamnskolan utvecklades teorin om *säkerhetisering* som avser att förklara hur kan olika problem kan placeras inom ett spektrum som sträcker sig från icke-politiserad (vilket innebär att staten inte hanterar det) genom politiserande (vilket betyder att frågan är en del av den allmänna politiken som kräver statligt beslut och resursfördelningar eller mer sällan någon annan form av kommunal styrning) till *säkerhetisering* (vilket innebär att frågan presenteras som ett existentiellt hot och ofta kräver nödgärder och motiverar åtgärder utanför normala gränser för den politiska processen). När ett problem flyttas från att vara icke-politiserat eller politiserat och istället framställs som ett säkerhetshot, det är då det sker en säkerhetisering. Säkerhetisering handlar om att ett objekt eller *värde* presenteras som säkerhetsproblem av vissa aktörer, vilket ger en förhöjd status som både viktigt och brådskande att hantera (Buzan et al. 1998 s. 23-25). Motsatsen har beskrivits som att minimera problemet, det vill säga att man *avsäkerhetiserar* något (Eriksson 2004 s.71).

Köpenhamnskolan betonar att säkerhetisering är en intersubjektiv process, i vilken *publiken* till synes spelar en avgörande roll. Att presentera något som ett existentiellt hot mot ett referensobjekt skapar i sig inte säkerhetisering. Säkerhetisering sker då en publik accepterar det som ett sådant (Buzan et al, 1998 s. 34). Balzacq (2010) är en av flera forskare som har riktat kritik mot teorin. Framförallt avseende vad som menas med "acceptans av publiken" och menar att detta framställs som något underspecificerat, vilket därmed blir svårt att identifiera i praktiken.

Setting the Agenda of Threats: An Explanatory Model

Eriksson och Noreen har i artikeln - *Setting the Agenda of Threats: An Explanatory* sammanfattat och analyserat olika dagordningsteorier. Skapandet av en dagordning kan bero på ett antal olika faktorer, inte minst makt och politik. Författarna menar att dagordningar inom säkerhetspolitik är extraordinärt laddat, eftersom ekonomiska, sociala och andra mål aldrig kan uppnås om hot mot överlevnad inte kan avvärjas. Utnyttjandet av de politiskt laddade begreppen *säkerhet* och *hot* kan därmed göra det lättare att lägga fram ett problem på den politiska agendan. Frågor som kan relateras till säkerhet, hanteras med större kraft, tyngd och prioritet än andra frågor (Eriksson & Noreen 2002 s.11).

Med stöd av flera olika dagordningsteorier har Eriksson och Noreen (2002) presenterat ett första steg mot utvecklingen av en teoretisk modell i syfte att förklara *varför* vissa frågor, särskilt de som uppfattas *hotande*, förekommer på den politiska agendan eller tas bort från den. Författarna har tagit fram olika förklarande faktorer. Först och främst menar de att varje hotbild enbart kan uppstå genom att upplevas i en människas *kognitiva* medvetande. För att hotbilden sedan ska avbildas på en politisk dagordning behöver den kommuniceras i skrift eller muntligen för att hotbilden ska kunna uppmärksammas. Beroende på hur hotbilden gestaltas får sedan avgörande betydelse för hur andra kommer att uppfatta den (Eriksson och Noreen 2018 s.10). Hur ett fenomen framställs, också kallat *framing*, handlar om den retoriska konsten att övertyga andra människor om att ge uppmärksamhet åt en fråga, argumentera varför ett problem är just ett problem, samt peka ut ansvariga till att ett problem har uppkommit. Det handlar om att avbilda och representera ett problem, i detta fall, något som uppfattas som hotande - på ett sådant sätt att andra lyssnar (Eriksson & Noreen, 2002 s. 12).

Sammanfattningsvis kan ett problem med andra ord (1) tas upp på dagordningen (2) tas bort från dagordningen, (3) förhindras att tas upp på dagordningen, (4) eller också vara prioriterat på agendan (Tallberg, 2001).

Hinnfors retoriska motstrategier

I Jonas Hinnfors bok - På dagordningen? *Svensk politisk stil i förändring* (1995) diskuteras varför en dagordning får ett visst utseende och varför vissa aktörer strider mot den. Boken är främst ett teoretiskt ramverk som är byggt på tidigare forskning om dagordning och makt. Varför eftersträvar aktörer att kunna styra dagordningen? Svaret är enligt Hinnfors att *dagordningen* är ett viktigt instrument för att kunna behålla den position som man har tillskansat sig. Där aktörer har ett intresse av att kunna styra, påverka och utöva politisk makt, med syfte att forma innehållet i ett beslut så att det stämmer överens med aktörens egna politiska, långsiktiga mål (Hinnfors 1995 s.25).

I en utredning av ett antal politiska problemområden inom svensk politisk debatt identifierar Hinnfors tre specifika retoriska metoder för att förhindra att ett problem uppträder på dagordningen. Hinnfors definition av dagordnings-begreppet är:

“De frågor som är föremål för behandling och beslut i organ som kan fatta eller medverka till att fatta, för hela samhället... bindande beslut och om vilka de politiska partierna har olika uppfattning vad gäller hur värdeallokeringen bör bli”.
(Hinnfors 1995, s. 38)

Den första retoriska metoden är att hävda, "*det är inte vårt bord*" vilket är en välkänd taktik i politiken enligt Hinnfors. Argumenten handlar om *VAR* ärendet bör beslutas. Metoden handlar

om att hävda att aktören inte har rätt att fatta beslut, eller ens att diskutera frågan. Dessa typer av argument kan se olika ut. Dels så kan det argumenteras för att frågan inte kan hanteras, pågrund utav att det är fel forum, eller genom att hänvisa till lagar och regler som förhindrar beslutsfattandet. Om sådana formella argument inte är tillämpliga kan man anföra *lämplighetsskäl*, vilket innebär att argumentera att ärendet bör hänvisas till någon annan eftersom kompetens inom området saknas. Samt att inte utmana den legitime tolkningsföreträdaren (Hinnfors 1995 s.98).

Den andra metoden är att hävda att "*det är dåligt tidpunkt*", där argumentationen är kopplad till *NÄR* ärendet bör eller ska beslutas. Argumenten kan hävda att det inte går att göra något åt saken oavsett hur mycket de än skulle vilja, eftersom man är försent eller förtidigt ute. Argumentet kan vara att "det kan inte ske nu, men t.ex om två år" eller argument som att "reformer bör anstå till ytterligare erfarenhet vunnits av insatser, eller att frågan bör förbli föremål för ytterligare moget övervägande". Genom sådan argumentation är syftet att försöka binda dagordningen. Trots att det kan vara beslutsfattarens ansvar kan de ändå hävda att tiden inte är inne för att ta upp frågan, med tanke på exempelvis pågående utredningar, arbetsordning och den fastställda prioriteringsordningen (Hinnfors 1995 s. 100-102).

Den tredje metoden är att hävda att "*det är fel innehåll*", där argumentationen handlar om *VAD* som bör/skall gälla. Argument kan vara av värdeladdat slag och anklaga innehållet för att vara ideologiskt förkastligt, till exempel, de som motsätter sig ett bredare säkerhetsbegrepp hävdar att detta koncept är utspätt när det utvidgas till att inkludera fler hotbilder. Det kan också handla om resursargument, att hävda att nuvarande resurser inte räcker till. Vid bristande argumentation kan man även hänvisa till att ämnet är för komplicerat eller för nonsensbetonat. En annan strategi inom denna kategori är att säga nej utan någon motivering alls. Det kan då handla om att aktören inte vill koppla ihop sig med någon argumentation alls inför framtid och därför ger blankt avslag på det aktuella yrkandet (Hinnfors 1995 s. 107).

Hinnfors (1995) har särskilt fokuserat på att identifiera retoriska metoder för att förhindra olika saker att komma upp på dagordningen. Hinnfors argument om retoriska motstrategier är därför enligt Eriksson (2004 s.71) ett särskilt bidrag till forskningen eftersom tidigare forskning i första hand har behandlat varför frågor uppträder på dagordningen och inte hur de försvinner.

3. Metod

Detta avsnitt kommer inledningsvis att redogöra för studiens metodval. Vidare beskrivs det teoretiska ramverket, som har sin utgångspunkt i Hinnfors tre retoriska argumentationsstrategier. Därefter presenteras operationalisering, som kopplar ihop metod och det teoretiska ramverket. Avslutningsvis kommer studiens material och urvalsprocess att diskuteras.

3.1 Kvalitativ innehållsanalys

Denna studie tillämpar en deduktiv innehållsanalys, vilket gör det möjligt att på ett systematiskt tillvägagångssätt beskriva textinnehållet i materialet. Kvalitativa innehållsanalys lämpar sig när det finns ett intresse av mening och meningsskapande processer. Vad någonting betyder är inte givet av fenomenet i sig själv utan är beroende av kontext. Mening uttrycks genom bilder och genom talat eller skrivet språk och blir därmed möjligt att undersöka genom textanalys (Bergström & Boureus 2012 s. 50). Tolkning ingår i varje textanalys och innebär att texten måste tolkas- det måste avvinnas mening och betydelse. Studien kommer att använda Hinnfors teori om retoriska argument för att analysera texten, samt har använt säkerhetsrådet som studieobjekt. Då FN:s säkerhetsrådet är unik i sin funktion är generaliserbarheten för denna studie låg. Studien är ämnad att vara av en teorikonsumerande art och har därför inte för avsikt att pröva eller utveckla teorin som presenteras.

Validitet handlar om att en mätmetod är valid om den mäter det som den ämnar mäta. I denna studie handlar det därmed om huruvida den genomförda undersökningen verkligen besvarar den fråga som är avsedd att besvaras (Bergström & Boréaus 2012 s. 41.). Eftersom studien vill få fram hur säkerhetsrådet diskuterar klimatfrågan har FN:s egna protokoll, primärkällor från möten analyserats med hjälp av av Hinnfors retoriska argument som kommer att vägleda analysen. Hinnfors belyser att ett validitetsproblem handlar om att det finns en risk för att aktörerna inte behöver ha några strategiska avsikter med sina avslagsformuleringar, utan istället enbart följer administrativa rutiner. Mot denna invändning finns dock inga säkra bemötanden (Hinnfors 1995 s. 86).

Beroende på komplexiteten i texten kan risken för tolkningsproblem variera. I en innehållsanalys som uttrycker bestämda idéer eller vissa typer av argument, kan tolkningsproblem bli betydligt svårare att hantera. För de flesta textanalyser är tolkningsaspekten en reliabilitetsfråga eftersom analysen medvetet eller omedvetet påverkas av hur forskaren tolkar materialet. Detta kan ses som en nackdel avseende reliabilitet, då det kan finnas svårigheter för andra forskare att upprepa studien (Bergström & Boréus, 2016 s.30, 42.). Ett sätt att undvika detta problem är att tydliggöra hur studien kommer att genomföras och materialet tolkas (Teorell & Svensson 2007 s. 59). För att förbättra möjligheterna till god reliabilitet har studien som tidigare nämnt, använt Hinnfors retoriska argument för att granska

materialet, som även utformas till kriterier för hur materialet har tolkats. Vidare kommer de tolkningar som framförs beläggas med exempel från det empiriska materialet.

En alternativ metod hade kunnat vara argumentationsanalys som syftar till att fastställa huruvida en argumentation är god eller inte, samt värdera det argumentativa inslaget (Bergström & Boreus 2017 s. 92, 135). Eftersom studien inte avser att utvärdera kvalitén i argumenten utan istället vill identifiera hur argumenteringen ser ut, har en innehållsanalys ansetts mer lämplig. Buzan et al (1998 s. 27) beskriver hur talhandlingar är väsentliga i relation till hur aktörer framställer frågor som säkerhetshot. Därmed är en kvalitativ innehållsanalys en lämplig metod, eftersom språk är en viktig del i säkerhetiseringsprocessen. En mer vanlig metod inom säkerhetiseringsteorin är diskursanalysen. Diskursanalysen lägger dock snarare fokus på bakomliggande mekanismer som *makt*, än det som står i text (Bergström & Boreus, 2017 s. 355). Detta gör en innehållsanalys återigen mer lämplig för studiens upplägg.

Alternativa teorier för uppsatsen hade även varit att använda Eriksson och Noreens modell; *Setting the Agenda of Threats* (2002) och de nyckelfaktorer som avser att förklara varför något sätts på dagordningen eller inte. Denna teori har liksom säkerhetiseringsteorin uteslutits då den bakomliggande agendan inte kommer att vara i fokus.

3.2 Material

Materialet består av FN:s egna protokoll som dokumenterats under säkerhetsrådets möten under mandatperioden 2018. De länder som har suttit under mandatperioden är: USA, Ryssland, Kina, Frankrike, Storbritannien (P5) samt Sverige, Bolivia, Ekvatorialguinea, Etiopien, Kazakstan, Kuwait, Nederländerna, Peru, Polen och Elfenbenskusten.

Materialet består av sammanfattningar från möten och urvalet har skett genom att samtliga rapporter som innehåller sökorden; "*climate, climate change*" "*water*", "*natural resources*" "*climate and security*" , "*environment*" valts ut och analyserat. Först skedde en utsortering varav alla möten mellan januari till december 2018 granskades. De protokoll som innehöll relevanta kopplingar till nyckelorden uppgick till 10 stycken, vilka har granskats djupare. Genom granskning av representanternas uttalanden var avsikten att få en klarare bild om argumentationen kring klimatförändringarna i rådet.

En utmaning med studien är att flera dagordningar ofta skyddas av sekretessregler. Hotbilder som utåt verkar ha försvunnit från dagordningen kan istället diskuteras aktivt i inofficiella möten, eller arriamöten som säkerhetsrådets inofficiella möten kallas. Vilka därför inte går att granska.

3.3 Operationalisering

Genom en innehållsanalys kommer språket i det empiriska materialet att analyseras med hjälp av Hinnfors retoriska argument. Förhoppningen är att därigenom få en klarare bild om hur diskussionen om klimatförändringarna ser ut på säkerhetsrådets dagordning. Som tidigare redovisat har Hinnfors valt att definiera *dagordning* utifrån den svenska debatten. Då denna undersökning tar ett internationellt perspektiv om *dagordning* har studien istället valt att utgå från Kingdons (1995) definition av *dagordning*:

”the political agenda reflects those issues that key decision-makers wish to focus on at a particular moment” (Kingdon 1995 s.3).

Analysen kommer ha i åtanke att en seriös diskussion om ett hot inte behöver betyda att konkreta åtgärder kommer att vidtas för att hantera det upplevda hotet. Att inte fatta beslut kan också tolkas som ett beslut, eller ett såkallat "icke-beslut", vilket är ett särskilt sätt att utöva makt (Eriksson och Noreen 2002 s. 3)

Uttalanden från säkerhetsrådets representanter kommer att analyseras i samband med att klimatrelaterade ämnen diskuteras i rådet. Studien sätter därmed medlemsländernas representanter i rollen som aktörer för att kunna förhindra eller sätta ett ämne på dagordningen. För att enklare kunna tolka innehållet i textanalysen, tar studien hjälp av Hinnfors tre retoriska argumentsgrupper, som kan användas för att *lyfta bort* ett ämne från dagordningen. Genom att vända på Hinnfors retoriska metoder, kommer analysen även att leta efter retoriska metoder för att *ta upp* klimatsäkerhet på dagordningen. Dessa har alltså tolkats och formulerats med stöd i det teoretiska ramverket och syftar till att vägleda analysen. Det ska understrykas att Hinnfors retoriska metoder används i förenklad form, för att lättare kunna applicera teorin.

“Det är inte vårt ansvar” / ”det är vårt ansvar”

Den första retoriska metoden är att hävda, *”det är inte vårt ansvar”*. Analysen kommer att tolka uttalanden som handlar om att säkerhetsrådet inte har rätt att diskutera eller fatta beslut i frågan, med hänvisning till rådande mandat, lagar, regler eller arbetsordning. Dessa argument ses alltså som metoder för att få bort klimat från dagordningen. Likaså sådana argument som antyder till att klimat inte är ett säkerhetshot och därför är fel forum. Analysen kommer också att försöka identifiera förekommande av *lämplighetsskäl*, vilket innebär att aktören hänvisar till att någon annan (ex, ett annat FN-organ) är mer lämpad att ta itu med klimatrelaterade ämnen, eftersom kompetens inom området saknas.

Motsatsen blir i detta fall att leta efter argument som menar att *”det är vårt ansvar”* vilket kommer att kopplas till argument som istället framhäver kopplingen mellan klimat och

säkerhetsrisker. Genom att *erkänna* klimat som ett säkerhetshot har detta valts att tolkas som argument för att *rådet är rätt forum* och metoder för att lyfta klimat på rådets dagordning.

”Det är dålig timing” / ”det är nu eller aldrig”

Den andra metoden är att hävda att *”det är dåligt tidpunkt”*. Analysen kommer att tolka argument som hänvisar till att man är försent eller förtidigt ute, eller genom att hävda att tiden inte är inne för att ta upp frågan, som metoder för att *lyfta bort* ämnet. Argumentationen kan även handla om att inte störa arbetsordningen, eller andra pågående processer.

Motsatsen i denna kategori är *”det är nu eller aldrig”* och kommer att tolkas utifrån argument som hävdar att det är *”rätt tidpunkt”* eller som menar att *”rådet bör agera innan det är försent”* eller *”innan situationen förvärras”*.

”Det är fel innehåll”/ ”det är rätt innehåll”

Den tredje metoden för att försöka *lyfta bort* något från agendan handlar om att argumentera för att *”det är fel innehåll”*. Utifrån denna kategori kommer analysen att tolka argument som är ideologiskt värdeladdade och som motsätter sig ett bredare säkerhetsbegrepp som sådana metoder. Det kan även handla om att klimatfrågan skulle ta fokus från *”riktiga problem”* som metoder för att ta bort klimat från dagordningen.

Motsatsen till den tredje strategin handlar istället om att se till argument som syftar till att lyfta fram klimatförändringarna som *”rätt innehåll”* genom argumentation som menar att säkerhetsperspektivet behöver utvidgas eller att anpassa sig till nya förändringar.

4. Analys

Den 11 Januari 2018 arrangerade Säkerhetsrådet en briefing av generalsekreterarens särskilda representant i den Västafrikanska regionen och Sahel.

Under mötet var det endast Ekvatorialguineas representant av alla medlemsländer som betonade att klimatförändringarna hade haft en stor inverkan på regionen, särskilt för djurhållning och jordbruksproduktion. Representanten poängterade även att ökenspridning hade orsakat spänningar mellan bönder.

Sammanfattningsvis: Ekvatorialguineas uttalande går att tolka som ett erkännande mellan klimat och säkerhet och kan därmed kopplas ihop till kategorin *”det är vårt ansvar”*, även om inga konkreta åtgärder presenteras. Inga andra länder väljer att uttala sig om klimatförändringar i närmare bemärkelse.

Under ett säkerhetsrådsmöte den 19 januari 2018 diskuterades strategier för upprätthållande av internationell fred och säkerhet i Afghanistan och Centralasien. Tadzjikistan, delar en lång gräns med Afghanistan och drabbas därmed av grannlandets utmaningar. Representanten för landet inledde mötet med att berätta om säkerhetssituationen i regionen:

“The expansion of international terrorism, the increase in extremism, transnational organized crime and drug trafficking and the exacerbation of environmental issues such as climate change and desertification are among the most pressing challenges faced by the region today” SC/13161

Som svar på detta uttalande valde flera länder att koppla ihop klimatförändringar som säkerhetshot i deras uttalanden. Det var dock enbart Sveriges representant som berörde ämnet i närmare bemärkelse. Sveriges representant pekade på att flera säkerhetshot kunde övervinnas genom ett starkare samarbete i regionen, till säkerhetshot räknades även klimatpåverkan:

”Remaining challenges, many of which are common to the countries of the region, can be overcome through stronger regional cooperation. They include security threats and radicalization, managing shared water and energy resources and addressing the effects of climate change” SC/13161

Sammanfattningsvis väljer flera länder att erkänna klimatförändringarnas negativa effekter, kopplat till klimat och säkerhetshot, vilket kan tolkas som “*det är vårt ansvar*”. Förslag på åtgärder gällande hantering av vatten framförs i form av uppmaningar till närmare samarbete i regionen. Dock saknas några närmare förslag om hur säkerhetsrådet skulle kunna agera i frågan om klimat.

Den 21 Februari 2018 samlades rådet för att diskutera fredsskapande, samt hur nya säkerhetsverktyg kunde utvecklas för att övervinna humanitär och växande kris över hela världen, särskilt i Syrien. FN:s tidigare generalsekreterare Ban Ki-moon talade inledningsvis om behovet av att rådet måste agera mer förebyggande, innan konflikter eskalerade. Han menade att rådet behövde bli mer flexibelt i beslutsprocesser för att kunna agera mot på icke-traditionella och transnationella säkerhetsutmaningar som klimatförändringar, terrorism, extremism och kärnvapenspridning.

FN:s generalsekreterare menade att utmaningarna hade utvecklats, med komplexa hot mot klimatförändringar och ojämlikhet och inledde med att säga:

“We have to rebalance our approach to international peace and security,” SC/13216

Elfenbenskustens representant menade att nya metoder behövdes för att ta itu med nya hot, som exempelvis länken mellan ökad terrorism och klimatförändringar och uppmanade rådet att vidta lämpliga åtgärder:

“New responses must tackle emerging threats such as terrorism and climate change” SC/13216

Ekvatorialguineas representant uttalade sig på ett liknande vis och menade att alla nationer behövde vara med och bidra till att uppnå gemensamma mål. Förhandlingar och dialog presenterades som rimliga tillvägagångssätt för att hantera existerande hot mot terrorism och klimatförändringar.

“Nations must contribute to achieving common goals, with negotiation and dialogue being the only ways to address current threats such as terrorism and climate change” SC/13216

Ekvatorialguineas representant tillade även att multilateralism behövde återupplivas och menade att FN måste anpassa sig när världen förändras, för att kunna möta nya utmaningar.

Sammanfattningsvis återfinns en argumentation som bekräftar kopplingen mellan klimat, säkerhet och terrorism, som därmed tolkas in till kategorin “*det är vårt ansvar*”. Vidare återfinns argument som menar att rådet måste vidta nya åtgärder, vilket tyder på att rådets säkerhetsperspektiv måste vidgas för att inkludera klimat i frågan. Detta kan kopplas till “*det är rätt innehåll*”. Olika medlemsländer sätter olika aktörer i fokus i sina uttalanden. Det blir därmed oklart om hur man anser ansvarsfördelningen mellan FN, säkerhetsrådet och nationerna.

Den 22 mars 2018, talade en företrädare från Lake Chad om situationen i regionen. Representanten påpekade att oroligheter i regionen bland annat var miljörelaterade problem, med återkommande Sahel-torka. Företrädaren poängterade även att framtida hot i samband med klimatförändringar skulle hålla i sig. Vidare betonade representanten att rådet var i en unik position för att kunna stoppa - och förebygga - konflikter genom "klimatdiplomati" och konfliktförebyggande arbete.

Flera representanter (Kazakhstan, Peru, Nederländerna, Polen, Sverige, Storbritannien) noterade klimatförändringarnas negativa inverkan kopplat till stabilitet och säkerhet. Kuwait uppmanade rådet att besöka regionen för att se över den allvarliga humanitära situationen, ”*innan den förvärrades*”. Han uppmanade även att riskanalyser måste omvärderas, samt efterfrågade utformandet av nya strategier för klimatförändringar.

USA och Kina fokuserade istället att tala om det ökade terrorhotet i området och hur rådet bäst kunde stödja afrikanska insatser mot terrorism. Ryssland menade att det fanns flera faktorer som förvärrade situationen i regionen, inklusive klimat, men att det fanns lämpligare plattformar för att diskutera dem, som FN:s Ekonomiska och sociala råd.

“We should not upset the existing division of responsibilities, but rather protect the Council from diluting its mandate and lowering its effectiveness” SC/13259

Ryssland varnade rådet att inte bryta upp den existerande arbetsfördelningen eller fokusera på ”fel saker”. Representanten hänvisade till resolution 2349 (2017) och menade att budskapet i texten inte hade kommit fram gällande metoder som skulle förhindra terrorism.

"Boko Haram feels more or less at home in the region". Eliminating that threat would allow for more focus on preventing natural disasters." SC/13259

Rysslands representant menade att rådet skulle försvaras mot sådant som inte ansågs vara prioriterat och att diskussioner om klimatrelaterade frågor, riskerade att urvattna rådets mandat samt sänka dess effektivitet. Representanten betonade även att endast afrikanska lösningar på afrikanska problem kunde välkomnas. Ryssland uttryckte fortsatt stöd inom ramen för internationella organisationer och genom bilaterala kanaler, men utan att politisera problemet.

Sammanfattningsvis: Kuwaits uttalande om att ett besök skulle arrangeras innan “situationen förvärrades” går att koppla till Hinnfors andra kategori som handlar om att flytta upp ett ämne genom att använda tidsperspektiv, “*innan det är försent*”. Flera länder bekräftar även klimatförändringarna som en säkerhetsrisk, vilket tolkas till argumentering för att “*det är vårt ansvar*”. Ryssland använder flera argument som går att tolka som metoder för att få bort klimat från agendan. Dels hänvisar Ryssland till att rådet går utanför sitt mandat, vilket kan kopplas till “*det är inte vårt ansvar*”. Även argument som kan kopplas ihop med Hinnfors tredje kategori “*det är fel innehåll*” uttrycks av Ryssland som menar att rådets mandat riskeras att urvattnas vid diskussion av klimatfrågan och lyfter istället fram terrorism som en prioriterad fråga.

Den 28 juni 2018 höll Säkerhetsrådet ett möte i samband med förlängning av mandatet för FN: s uppdrag i Mali, (MINUSMA).

Frankrikes representant uppmanade MINUSMA och Mali att överväga säkerhetsrisker i samband med klimatförändringar och andra miljöfaktorer samt uttryckte oro över den försämrade situationen för det civila skyddet i centrala Mali.

Rysslands representant betonade istället att klimatfrågan inte hörde hemma på säkerhetsrådets dagordning och att det var irrelevant för klimatfrågan att blandas in i sammanhanget;

”Furthermore, climate and environmental issues should remain under the purview of the General Assembly and the Economic and Social Council. Let’s not take bread away from those bodies” SC/13400

Ryssland poängterade att klimatfrågan tillhörde andra FN-organ och att rådet varken hade mandat eller kompetens att ta itu med sådana frågor.

Sammanfattningsvis: Medan Frankrike kopplar ihop säkerhetsrisker med klimatförändringar vilket kan kopplas till argumentering om att rådet är rätt forum, *“det är vårt ansvar”*, uttrycker Ryssland istället att ekonomiska och sociala rådet är ett mer lämpat organ att ta itu med klimat, med hänvisning till rådets kompetensbrist i området. Därmed ger Ryssland uttryck för Hinnfors första kategori *“det är inte vårt ansvar”* där de även använder sig av ett *lämplighetsargument*, genom att hänvisa frågan till ett annat organ.

Den 10 Juli 2018, rapporterades observationer från ett besök i Sahel-regionen. Rapporteringen redovisade för att kvinnor och flickor betalade ett högt pris i de konflikter som pågick i området.

Etiopien var en av flera länder som lyfte att klimatförändringarna hade förvärrat säkerhetsmiljön i Sahel:

”Climate change exacerbates the security environment in the Sahel, including through conflicts and the displacement of people. Fighting terrorism and violent extremism as well as comprehensively addressing the impacts of climate change is critical” SC/13414

Sverige, och Elfenbenskusten underströk kopplingen mellan terrorism, klimatförändringar och ökat sexuellt våld med anknytning till Boko Haram i sitt uttalande.

“However, multiple crises — including mounting terrorism, climate change and the use of sexual violence by groups such as Boko Haram — still stand in the way of women’s full participation” SC/13414

Elfenbenskustens representant påpekade att rådet vid upprepade gånger betonat vikten av att ta itu med de grundläggande orsakerna till kriserna i Sahel-regionen, inklusive problematiken om nyttjandet av naturresurser.

Nederländerna belyste också att den bristande tillgången till vatten stärkte konflikten, samt att klimatförändringar förvärrat konflikter mellan bönder i Chad-regionen och den bredare Sahel-regionen, vilket i sin tur hade fått förödande konsekvenser för kvinnor och flickor.

Sammanfattningsvis: Dessa uttalanden kan tolkas som erkännande av att klimatförändringar kan leda till flera olika säkerhetsproblem, kopplat till ökat våld, terrorism och konflikter om naturresurser. Dessa argument kan alla kopplas till argumentationsgruppen "*det är vårt ansvar*" vilket tolkas som metoder att lyfta klimat på dagordningen. Flera länder väljer dock att inte uttala sig om klimat, vilket kan kopplas som att de ger *blankt avslag*, som ingår under Hinnfors tredje kategori "*det är fel innehåll*".

Säkerhetsrådsmötet den 11 juli 2018 syftade till att diskutera sambandet mellan klimatförändringar och konflikter runt om i världen.

Under mötet kom flera representanter med förslaget om att utse en ny särskild representant för klimat och säkerhet, samt inrättandet av ett "institutionellt hem" eller "nav" för ämnet inom FN-systemet. Medlemmarna hänvisade även till att klimat innefattades i flera globala skrivelser som Parisavtalet. Medan flera talare betonade klimatförändringar och dess konsekvenser - inklusive ökenspridning, torka, översvämningar och livsmedelssäkerhet, skilde de sig i omfattningen av rådets ansvar att ta itu med dessa fenomen, med viss varning mot att utvidga mandatet med risk att inkräkta på andra organs ansvarsområden.

Majoriteten av alla medlemsländer underströk kopplingen mellan klimat och konflikter runt om i världen. Bolivias representant uttryckte bekymmer över att stora militära imperium förstör samhällen för att ta tillvara på olja och andra resurser. Polens representant menade att rådet skulle bli bättre på att belysa klimat och dess säkerhetsrisker och efterfrågade strategier och regelbundna diskussioner om klimatförändringar och säkerhet i rådet.

Sveriges representant uttryckte att kopplingen mellan klimat och säkerhet var en fortsatt prioriterad fråga för Sverige och uppmanade rådet att komma ikapp med den förändrade verkligheten på marken.

"It has been seven years since the Council last debated climate and security, and it is far past time to further discuss how climate change interacts with the drivers of conflict" SC/13417

Sverige betonade i detta avseende att rådet behövde bli bättre på att förstå klimatrelaterade säkerhetsrisker och efterlyste förbättrade verktyg och ökad rapportering om problemet.

I likhet med Sveriges uttalande, menade Storbritanniens representant att klimatet och säkerhet inte var en abstrakt risk, utan en risk som hotade liv och försörjning runt om i världen:

“We are working against ourselves if we don’t take action against this,” SC/13417

Etiopien var ett utav länderna som krävde att FN: s organ skulle “gå bortom sina vanliga områden” i en mer samordnad insats för att kunna tackla klimatförändringar. Representanten underströk även kopplingen mellan klimat och ökad konflikt:

”In some circumstances, climate change could create conditions leading to conflict or exacerbate it (...), spotlighting the high risk of cross-border conflicts or tensions around natural resources. However, it is important to note that climate-related environmental changes do not automatically result in conflict. SC/13417

I likhet med Etiopien underströk Frankrike vikten samarbete mellan olika internationella samfund för att hantera klimatpåverkan. Frankrike menade att tiden var inne för att utforma rekommendationer och åtgärder som skulle genomföras av regeringar världen över. Detta för att hantera de negativa effekterna av klimatförändringar och för att skydda och återställa biologisk mångfald.

Elfenbenskustens representant betonade att klimatförändringarna gav ökat utrymme för extremistiska grupper och nämnde Lake Chad och Sahel-regionerna som exempel. I samband med detta uppmanade representanten rådet att analysera de grundläggande orsakerna till klimatrelaterade konflikter, för att kunna vidta lämpliga åtgärder.

Flera länder valde dock att understryka klimatfrågan i en mer allmän bemärkelse. Vissa uttalanden erkände klimatförändringar och dess konsekvenser men uteslöt åtgärdsförslag, ett exempel på detta är Kuwaits uttalande:

”Although the Council may not be the ideal forum for tackling climate change, its revenue is valuable. Combating climate change requires a coordinated approach. Despite the myriad efforts being made, the way forward is long” SC/13417

Kuwaits representant menade att klimatfrågan sågs som ett stort bekymmer för världens befolkning och att ingen var skyddad från dess konsekvenser. I uttalandet finns det dock antydning till att rådet inte skulle vara det ideella forumet för att diskutera frågan men att dess input var värdefull.

Rysslands representant uttryckte bekymmer över ännu ett möte som försökte koppla klimatfrågan till internationell fred och säkerhet:

“We are creating an illusion that the Council will tackle climate issues and that there will be some kind of turning point,” ”, SC/1341

Vidare erkände Rysslands representant klimatförändringarna som ett allvarligt hot, men att rådet inte hade sakkunskap eller verktyg för att effektivt motverka dess effekter.

“Some say climate change is a threat multiplier, yet fail to acknowledge the adverse consequences of violent military operations and unilateral sanctions, as evident from experiences in Yugoslavia, Libya and Syria. No one today has mentioned the great damage caused by bombings or the subsequent health hazards caused to the people living there.” SC/13417

Rysslands representant tillade att klimatfrågan inte är en universell utmaning inom fred och säkerhet och menade istället att det var upp till varje nation att hantera och komma fram till lämpliga lösningar.

Sammanfattningsvis: Inledningsvis kan Sveriges uttalande kopplas till kategorin “*det är rätt timing*”. Flera länder erkänner kopplingen mellan klimat och säkerhet, vilket antyder till att klimat är rätt forum “*vårt ansvar*” för säkerhetsrådets dagordning. Även exemplifieras argument som uppmanar rådet till att anta nya metoder för att stärka rådets arbete i klimatfrågan. Förslaget om en särskild representant för klimat och säkerhetsfrågor är ett sådant exempel men även genom att flera länder efterfrågar verktyg och kompetens. Dessa argument kopplas till kategorin som handlar om att “*det är rätt innehåll*” och metoder för att försöka sätta klimatförändringar på dagordningen. Rysslands uttalande om att klimatfrågan tar fokus från “de riktiga problemen” och att militära utmaningar förbises (då klimatfrågan får uppmärksamhet) tolkas till den tredje kategorin “*det är fel innehåll*”, vilket är metoder för att ta bort ämnet från dagordningen.

Den 17 Juli 2018 talade Generalsekreterarens särskilda representant för Västafrika och Sahel (UNOWAS), inför säkerhetsrådet och informerade om utvecklingen på platsen. Representanten betonade i sitt uttalande behovet av att hantera klimatförändringar, som en säkerhetsrisk;

”the Council should view climate change as one of a web of factors that can lead to conflict”
SC/13426

Flera länder, som Nederländerna Etiopien och Kazakstan uttryckte oro för klimatförändringarnas negativa effekter samt över de ökade konflikterna mellan bönder, delvis upptrissad av klimatförändringarnas påverkan. Ökat samarbete på regional nivå presenterades som en lösning. Peru lyfte UNOWAS som en nyckelaktör för att stödja fria, rättvisa och

inkluderande val i Mali, Mauretanien och Nigeria, men även för att stötta regionen i andra prioriterade områden, däribland klimatpåverkan.

Sammanfattningsvis: Här har enbart Perus argument kunnat kopplas argumentationsgruppen "det är rätt innehåll", då representanten kopplar ihop UNOWAS och klimatförändringar. Även om flera länder uttrycker oro över klimatförändringarna (som därmed tolkas som att klimat hör till säkerhetsrådets agenda- "det är vårt ansvar") presenteras inga närmare argument om hur rådet bör agera i frågan.

Den 16 oktober hölls ett möte om naturresurser som faktor för ökande av konflikter.

FN:s generalsekreterare, öppnade inledningsvis med att säga:

"The exploitation of natural resources, or competition over them, can and does lead to violent conflict," SC/13540

Generalsekreteraren hänvisade även till studier som visat att mer än 40 procent av de interna väpnade konflikterna under de senaste 60 åren knutits till naturresurser. Generalsekreteraren menade att dessa problem enbart skulle växa i takt med ökad befolkningstillväxt och konsumtion som vidare kommer leda till ökad konkurrensen om olja, gas, mineraler, vatten och mark.

Flera länder poängterade att externa aktörer, inklusive utländska intressen, multinationella företag och väpnade grupper, inte skulle dra nytta av handeln med naturresurser. De efterlyste åtgärder och strategier för bättre styrning och övervakning av naturresurser.

Kuwait betonade att diskussionen i sig erkände länken mellan resurser och konflikter. Representanten menade att ämnet skulle utvecklas och byggas vidare i de resolutioner som relaterade till ämnet. Polen uttryckte att FN:s fredsbevarande operationer, bland andra verktyg, kunde hjälpa regeringarna, med full respekt för sin suveränitet, för att förhindra olovligt utnyttjande naturresurser.

USA underströk vikten av FN-sanktioner som syftade till att avskaffa resursflöden från olaglig handel med naturresurser och uppmanade medlemsstaterna att stärka deras genomförande. Kina motsatte sig dock till USA:s uttalande och menade att sanktioner aldrig skulle ses som ett mål i sig. Representanten uppmanade rådet att endast införa dem på det mest målinriktade sättet för att undvika att påverka civilbefolkningen. Istället skulle rådet lägga större vikt på medling, med fokus på konfliktförebyggande.

Sverige menade att även om orsakerna till konflikter skilde sig åt, allt från kränkningar av de mänskliga rättigheterna, ojämlikhet och fattigdom och svag styrning, var naturresurser klart en klar drivkraft i många situationer;

“Resources such as oil, natural gas and minerals have the potential to benefit populations and improve development outcomes, but can also fuel instability and violence” SC/13540

Flera länder, däribland Kazakstan menade att det fanns många steg som rådet och FN kunde vidta för att ta itu med problem relaterade till klimat;

“For its part, the Council must address natural resources, environmental consequences and their potential for fuelling conflict as an integral part of peacekeeping. Environmental issues can thus become an effective platform for enhancing dialogue, building confidence and broadening cooperation between groups and States” SC/13540

Nederländerna menade att naturresurser skulle ingå i riskbedömningar och konfliktanalyser;

“Natural resources should be part of risk assessments and analyses of the root causes of conflict” SC/13540

Nederländerna tillade även att regeringar måste ta ansvar för att bekämpa olaglig handel och handel med naturresurser, men att om de misslyckades skulle rådet vidta åtgärder;

“If they fail to do so, then the Council has a responsibility to act” SC/13540

Ryssland i likhet med Kinas företrädare, talade för en striktare respekt för staternas suveräna rättigheter att hantera sina egna resurser. Ryssland menade att diskussionen föll utanför rådets mandat och istället skulle hanteras av det ekonomiska och sociala rådet. Representanten underströk nationers fulla suveränitet över förvaltningen av sina egna naturresurser. Han varnade även rådet att de politiserade ett icke-problem och menade istället att de flesta konflikter drivs av externa aktörers vinstintresse;

“Most conflicts are in fact driven by external players, not by arguments over natural resources. Involvement by external players and multinational corporations only veils a “mercantile desire” on the part of some States to get their hands on other countries’ natural resources” SC/13540

Sammanfattningsvis: Kina och Ryssland lyfter argument om att varje land har full suveränitet över sina egna resurser och därför inte upp till rådet att diskutera. Därmed kan dessa argument kopplas ihop med den andra argumentationsgruppen “*Det är inte vårt ansvar*” med hänvisning till staternas egna ansvar. Ryssland påpekar återigen till att klimat bör överlämnas

till ekonomiska och sociala rådet, samt att rådet inte har rätt att diskutera frågan då den faller utanför rådets mandat. Dessa argument går återigen att koppla till kategorin "*Det är inte vårt ansvar*" och tolkas därmed som strategier för att få bort klimat från dagordningen. Ryssland varnade rådet för att politisera ett icke-problem (klimat) och menade istället att de flesta konflikter om naturresurser drivs av externa aktörers vinstintresse. Detta har tolkats som ett ideologiskt värdeladdat argument och går att koppla till att det "*är fel innehåll*". Argument som menade att "*det är rätt innehåll*" identifieras i Nederländernas uttalande avseende att naturresurser borde bli en del av riskanalys och orsak till konflikter. Även Kazakstan uttrycker att rådet behöver integrera klimat och säkerhet i fredsbevarande åtgärder.

Rådet möttes den 20 november 2018, för att diskutera samarbete med den afrikanska Unionen samt hur fredsbevarande operationer kunde stärkas i Afrika

Generalsekreteraren uttryckte i sitt tal att säkerhetsutmaningar i *en* världsdelen, innebar en risk för hela världen, samt betonade att:

"In our interconnected age, security challenges on one continent present a risk to the whole world", he said, underlining that "the factors that drive conflict in Africa — including poverty, youth unemployment, climate change, competition for resources and transnational crime — threaten global security". SC/13952

Ryssland välkomnade afrikanska lösningar på afrikanska problem för att inte riskera att aktörers egenintresse skulle få inflytande:

"The priority is enabling African efforts without imposing policies prompted by the self-interest of some donor countries, which often result in counter-productive sanctions and armed interventions" SC/13952

Sammanfattningsvis kan Generalsekreterarens uttalande kopplas till kategorin "*det är vårt ansvar*" då säkerhet kopplas till klimatförändringar. I kontrast till att Generalsekreteraren menar Ryssland istället att Afrikas problem inte fick störas av andra aktörer eftersom de skulle agera efter eget intresse, vilket kan kopplas till kategorin "*det är inte vårt ansvar*".

Säkerhetsrådet, diskuterade under ett sammankallat möte den 20 december 2018, orsakerna till instabilitet i Sahel. Generalsekreterarens särskilda rådgivare för Sahel, betonade att fred enbart kunde uppnås genom att ta itu med orsakerna till instabilitet. Representanten lyfte att konflikterna över tillgången till mark, vatten och andra resurser växte.

Tillsammans med flera andra länder var Nederländernas representant en av de som framhävde kopplingen mellan klimat och säkerhet:

“It is especially important to enhance coordination among development and security stakeholders. Turning to climate change, (...) the Sahel is greatly affected by climate change and water stress” SC/13637

Kazakhstan betonade även att:

” Efforts must focus on the structural drivers of instability by reducing poverty, providing basic services, bolstering local governance and mitigating climate change”- SC/13637

Ryssland menade istället att rådet skulle fokusera på bekämpning av terrorism i området och valde att inte uttrycka sig om klimataspekterna, Representanten sade:

”Terrorism is now spreading and combating this must be a top priority”. SC/13637

Peru och USA nämnde inte heller klimatförändringarna i närmare bemärkelse, utan talade i likhet med Ryssland om hur terrorism kunde bekämpas och framhävde G5 Sahel Joint Force viktiga roll i detta avseende.

Polen motsatte sig dessa argument och menade att svagt styre och ojämlikhet, förvärrades av klimatförändringar, vilket fortfarande var kärnan i instabilitet.

Kina var ytterligare ett land som inte nämnde klimatförändringar i sitt yttrande och hänvisade till att Afrikas ägandeskap i frågorna skulle respekteras:

”It must also respect the need for countries in Africa to seek ownership of African issue” SC/13637

I stället betonades att man bör prioritera samordning kring land-specifika strategier.

Sammanfattning: Flera länder kopplar säkerhetsrisker till klimatförändringarna, vilket kategoriseras in i *“det är vårt ansvar”*. Kazakhstan betonar även att insatser bör riktas mot klimatförändringarna, vilket går in i kategori *“Det är rätt innehåll”* som avser att integrera klimat i nya strategier. Ryssland, Peru och USA är länder som istället fokuserar på terrorism och militära åtgärder. Kina understryker att Afrika har ägandeskap i frågan, vilket tolkas till kategorin *“det är inte vårt ansvar”*.

5. Sammanfattning

Hinnfors första metodiska argument syftar till att ta bort något från dagordningen genom att hävda att *“Det är inte vårt ansvar”*, vilket är en av de retoriska motstrategier som kan användas för att avsätta något från agendan. Analysen kunde identifiera flera liknande argument. Särskilt tydligt blev dessa typer av argument när Ryssland vid ett flertal tillfällen påpekade att klimatfrågan föll utanför rådets mandat. Medlemslandet hänvisade ofta till att andra FN:organ var mer lämpade att diskutera frågan, vilket vidare tolkats som argument som går att koppla till det Hinnfors kallar *lämplighetsskäl*. Ryssland poängterade även att rådet saknade kompetens och sakkunskap om klimatförändringar. Genom att argumentera för att *”någon annan är mer lämpad”* har detta tolkats som ett sätt att motverka något från att uppträda på dagordningen (Hinnfors 1995 s.98). Både Kina och Ryssland betonade vid olika tillfällen att klimatrelaterade frågor inte är en universell utmaning att hantera. Istället menade de att ansvaret låg hos varje enskild nation. På så vis kunde även dessa uttalanden tolkas in i kategorin *“Det är inte vårt ansvar”*.

Motsatsen till ovanstående kategori var de argument som kunde knytas till *“det är vårt ansvar”* och som menade att säkerhetsrådet därmed var rätt forum för att diskutera klimatfrågan. Argument som framhävde kopplingen mellan klimat och säkerhet har identifierats. Flera länder kopplade ihop säkerhetsrisker och klimatförändringar, inom flera olika områden, exempelvis; vattenbrist, hot mot biologiskt mångfald, ökenspridning, torka, översvämningar, livsmedelssäkerhet, ojämlikhet, sexuellt våld och ökad terrorism och kriminalitet.

Den andra motstrategin handlade om att hävda att *“det är dåligt timing”* vilket innefattade argument om att inte störa rådande arbetsordning, eller andra pågående processer. Rysslands argument om att arbetsfördelningen mellan FN:s olika ansvarsområden riskerades att lösas upp, om rådet skulle hantera klimatsäkerhet, var ett exempel som kom att tillhöra denna kategori. Vissa länder hänvisade även till att problematiken kring klimatförändringar redan hanterades i skrivningar som Parisavtalet och i andra globala överenskommelser. Dessa argument tolkades som strategier för att få bort frågan från dagordningen.

Motsatsen till denna strategi var istället argument som handlade om att klimatförändringarna var en fråga om *“Nu eller aldrig”*. Flera länder efterlyste även att rådet skulle vidta lämpliga insatser mot klimatförändringar *innan konflikter eskalerade*. Istället för att hänvisa till rådande arbetsordning, eller andra pågående processer, som ett sätt att förhindra klimatförändringarna från agendan, hittades argument som använde rådande arbetsordning och pågående processer som ett sätt att *framhäva* rådets behov av att föra in klimatförändringar på dagordningen. Flera länder poängterade att rådet behövde vidta

lämpliga åtgärder tillsammans med andra FN:organ och argumenterade och att arbetet behövde samordnas.

Den tredje metoden innebar att hävda att *"det är fel innehåll"*. Argument som varit av ideologiskt värdeladdat slag eller motsatt sig ett bredare säkerhetsbegrepp, tolkades som metoder för att få bort klimatförändringar från agendan. Kategorin har också innefattat argument om att säkerhetsbegreppet skulle urvattnas genom att inkludera fler hotbilder och ta fokus från "riktiga problem". De argument som framkom i anslutning till denna kategori återfanns i Rysslands uttalanden. Rysslands representant debatterade vid olika tillfällen om att klimatförändringarna var en icke-fråga som riskerade att ta fokus från militära hot. De hävdade även att klimatrelaterade frågor riskerade att göra rådet ineffektivt samt urvattna dess mandat.

Motsatsen till den tredje strategin handlade om argument som syftade till att lyfta klimatförändringarna som *"rätt innehåll"* för dagordningen. Samma kategori inkluderade även argument som menade att säkerhetsperspektivet behövde utvidgas eller att anpassa sig till nya förändringar. I analysen framkom flera uttalanden som kunde kategoriseras in i denna teori. Flera länder menade att säkerhetsrådet behövde se utöver traditionella säkerhetsfrågor för att kunna tackla nya hot, däribland nämndes klimatet. Argumenten handlade ofta om att rådet måste bli bättre på att belysa klimatrelaterade säkerhetsrisker. Rådet beskrevs som en unikt plattform för att kunna stoppa och förebygga konflikter genom "klimatdiplomati" och konfliktförebyggande arbete. Flera länder efterfrågade strategier och regelbundna diskussioner om klimatförändringar. Dessa var alla argument som tolkats in i strategin om att *lyfta upp* klimatförändringarna på säkerhetsrådets dagordning.

Enligt Hinnfors (1995 s. 102, 107) finns det ibland anledning för aktörer att inte vilja koppla ihop sig med någon argumentation alls och därför använda metoden att inte ta ställning eller genom att ge blankt avslag i frågan. Detta skulle kunna vara en förklaring till varför vissa länder avstod från att nämna klimatförändringarna i sina uttalanden.

6. Slutsatser

Syftet med studien har varit att belysa hur klimatförändringarna diskuteras på säkerhetsrådets dagordning. Frågeställningarna har varit:

- *Hur ser diskussionen om klimatförändringarna ut på säkerhetsrådets dagordning?*
- *Hur länkas klimatförändringar till säkerhet och konflikt?*

För att kunna besvara dessa frågeställningar och som vägledning för analysen har kriterier utformats med hjälp av Hinnfors tre argumentationsstrategier. Studien har även identifierat argument som använts för att försöka lyfta ett ämne på dagordningen. Detta för att få större klarhet i hur ett ämne kan lyftas upp och tas bort från en dagordning.

Alla Hinnfors strategier har återfunnits i analysen. I synnerhet argument som har gått att koppla till kategorin “*det är inte vårt ansvar*” och “*det är fel innehåll*”. Detta har enligt Hinnfors strategi varit metoder för att *ta bort* något från dagordningen. Studien har identifierat argument som visat på försök till att lyfta upp klimat på dagordningen. Detta eftersom många länder framhöll kopplingen mellan klimat som säkerhetshot, samt presenterade flera åtgärdsförslag. Argumentationen har likaså handlat om att säkerhetsrådet bör gå från traditionella säkerhetsperspektiv till att inkludera andra säkerhetshot.

Svaret på första frågeställningen (*Hur ser diskussionen om klimatförändringarna ut på säkerhetsrådets dagordning?*) blir därmed att diskussionen är splittrad. Klimat tolkas inte vara ett vedertaget ämne på agendan eftersom åsikterna om vad som ska vara det primära hotet skiljer sig, eller det *värde* som ska anses vara viktigast (Eriksson 2004: Buzan et al 1998). Rysslands representant varnade för att inkludera klimatförändringarna i risk för att rikta fokus från de riktiga problemen. Denna argumentation kan kopplas till den kritik som också Walt (1991) riktat mot det vidga säkerhetsbegreppet.

Den andra frågeställningen (*Hur länkas klimatförändringar till säkerhet och konflikt?*) kan besvaras med att vissa medlemsländer gör kopplingar mellan klimatförändringarna till flera olika säkerhetshot, medan det även framkom att klimat betraktas som en icke-fråga och därmed inte ska betraktas som ett säkerhetshot.

Det är svårt att veta varför vissa länder väljer att ta ställning i vissa sammanhang medan i andra möten inte uttala sig alls. En möjlig förklaring skulle kunna ligga i en av Hinnfors retoriska metoder som handlade om att ge blankt avslag, med anledning av att inte vilja koppla ihop sig med någon argumentation alls inför framtiden (Hinnfors, 1995 s. 107).

Vidare skall det förtydligas att det utifrån denna studie inte kan göras några generaliseringar, vilket inte heller har varit studiens syfte. Studien har istället intresserat sig för att få större klarhet i debatten kring klimatförändringarna i Säkerhetsrådet, vilket på många vis är ett unikt globalt organ och därmed svår att jämföra med andra. Som tidigare nämnt är dagordningar inom säkerhetspolitik extraordinärt laddat och att frågor som kan relateras till säkerhet, hanteras med större kraft, tyngd och prioritet än andra frågor (Eriksson & Noreen 2002 s.11). Som ny forskning har visat så kan klimatförändringarna ses som ett säkerhetshot, vilket skulle innebära att flera nya aspekter inkluderas in i säkerhetsperspektivet. Det återstående problemet blir hur olika säkerhetshot bör ställas mot varandra. Buzan et al (1998 s.26) menar

dock att inte är nödvändigt att gradera dessa sektorer eftersom de är viktiga på olika sätt. Samtidigt handlar säkerhetsisering just om att ett objekt presenteras som säkerhetsproblem av vissa aktörer vilket ger en förhöjd status som både viktigt och brådskande att hantera (Buzan et al. 1998 s.25). Rimligen är resurser för insatser ofta begränsade och kanske är det just viktigt att kunna rangordna dessa, även om de i slutändan rimligtvis är länkade till varandra.

Det är även svårt att veta om hoten upplevs som reella eller enbart skulle kunna vara olika metoder för att styra den politiska dagordningen. Detta i syfte att forma innehållet i ett beslut så att det stämmer överens med aktörens egna politiska, långsiktiga mål (Hinnfors 1995 s.25).

7. Vidare forskning

Ingen närmare analys har varit möjlig avseende bakomliggande motiv till varför medlemsländer argumenterar som de gör, vilket är en begränsning med denna studie. Detta hade rimligen kunnat göras med en eller flera av Eriksson och Noreens nyckelfaktorer som tidigare presenterats, däribland hur ett problem ramas in (*framing*) blir avgörande för vilken uppmärksamhet problemet får. En sådan undersökning är därmed förslag för vidare forskning.

Som tidigare forskning presenterat har det framkommit att *makt* kan ha en avgörande roll för hur en dagordning ser ut. Studien har kunnat identifiera olika strategier för att lyfta ett ämne eller ta bort ett ämne på agendan, men att inte fatta beslut kan också tolkas som ett beslut, eller ett såkallat "icke-beslut", vilket är ett särskilt sätt att utöva makt (Eriksson och Noreen, 2002 s.3). I analysen framkom även att vissa vetoländer under flera situationer stod själva i åsikten om att klimatförändringar inte tillhörde dagordningen. Det skulle således kunna hävdas att ett vetoland har mer makt än andra länder, eftersom de också kan stoppa beslut. Därför hade det varit intressant att forska vidare om säkerhetsrådets dagordning utifrån ett maktperspektiv.

8. Källförteckning

Andersson, Å. S., Dreborg, K. H., Waleij, A., & Wulff, M. E. (2007). *Miljö säkerhet: en översikt*. CBRN-skydd och säkerhet, Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI).

Balzacq, T. (Ed.). (2010). *Securitization theory: how security problems emerge and dissolve*. Routledge.

Boréus, K., & Bergström, G. (2012). *Textens mening och makt: metodbok i samhällsvetenskaplig text-och diskursanalys*.

Brown, O., Hammill, A., & McLeman, R. (2007). *Climate change as the 'new' security threat: implications for Africa*. *International affairs*, 83(6), 1141-1154.

Brzoska, M. (2015). Climate change and military planning. *International Journal of Climate Change Strategies and Management*, 7(2), 172-190.

Buzan, B., Wæver, O., Wæver, O., & De Wilde, J. (1998). *Security: a new framework for analysis*. Lynne Rienner Publishers.

Eriksson, J., & Noreen, E. (2002). *Setting the agenda of threats: An explanatory model*. Uppsala: Department of Peace and Conflict Research, Uppsala University.

Eriksson, J. (2004). *Kampen om hotbilden: rutin och drama i svensk säkerhetspolitik*. Santérus.

Guzzini, S. (2013). *Realism in International Relations and International Political Economy: the continuing story of a death foretold*. Routledge.

Hinnfors, J. (1995) *På dagordningen? Svensk politisk stil i förändring* [On the Agenda: Swedish Political Style in Change]. Stockholm: Nerenius & Santérus Förlag

Kingdon, J. W. (1995). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, (2nd) HarperCollins College Publishers. New York.

Ku, C. (2018). The UN Security Council's role in developing a responsibility to respond to the climate change challenge. In *Climate Change and the UN Security Council*. Edward Elgar Publishing.

Luck, E. C. (2006). *UN Security Council: practice and promise*. Routledge.

Lynn-Jones, S. M. (1999). *Realism and security studies*. In *Contemporary security and strategy* (pp. 53-76). Palgrave, London.

Mazo, J. (2010). *Climate conflict: how global warming threatens security and what to do about it*. Routledge

SIDA (2018). *The relationship between climate change and violent conflict*. Peace and security tool box: Working paper.

Tallberg, J. (2001, October). Responsabilité sans Pouvoir? The Agenda-Shaping Powers of the EU Council Presidency. In *annual meeting of the Swedish Political Science Association, Göteborg* (pp. 7-9).

Teorell, J., & Svensson, T. (2007). *Att fråga och att svara: samhällsvetenskaplig metod*. Liber.

Walt, S. M. (1991). The renaissance of security studies. *International studies quarterly*, 35 (2), 211-239.

Säkerhetsrådsmöten:

UNSC, "8156th meeting" SC/13161 (New York: United Nations, 2018)

UNSC, "8185th meeting" SC/13216 (New York: United Nations, 2018)

UNSC, "8212th meeting" SC/13259 (New York: United Nations, 2018)

UNSC, "8298th meeting" SC/13400 (New York: United Nations, 2018)

UNSC, "8306th meeting" SC/13414 (New York: United Nations, 2018)

UNSC, "8307th meeting" SC/13417 (New York: United Nations, 2018)

UNSC, "8313th meeting" SC/13426 (New York: United Nations, 2018)

UNSC, "8372th meeting" SC/13546 (New York: United Nations, 2018)

UNSC, "8407th meeting" SC/13952 (New York: United Nations, 2018)

UNSC, "8435th meeting" SC/13637 (New York: United Nations, 2018)