

Säkerhetisering och kosmopolitiska moment

Smittoutbrott från brittisk till europeisk riskfråga

Simon Hiljegren & Karl Gustafsson

Abstract

Since time immemorial, outbreaks of infectious disease have caused serious harm to societies and their citizens. Yet, infectious disease did not become securitized in the European Union until the early 2000s. Why did the securitization of infectious disease take place at this particular point in time even though this harm had always been around? This article addresses this puzzle by combining the Copenhagen School's securitization theory with elements from Ulrich Beck's risk society theory. The former framework is useful for examining how securitization occurs. However, if we also seek to understand why, at a deeper level, a particular issue is securitized at a specific moment in time, incorporating Beck's concept cosmopolitan moment is helpful. Empirically, the article identifies three key events that together are taken to have caused such a cosmopolitan moment, which facilitated the European securitization of infectious disease.

Inledning

Europa, liksom övriga världen, har sedan urminnes tider drabbats av olika former av smittoutbrott. Pesten uppskattas till exempel ha utplånat 60 procent av Europas befolkning vid utbrottet 1334 (Benedictow 2005; Centre for Disease Control and Prevention 2015). Även under det senaste seklet finner vi mängder av exempel på uppmärksammade smittor: kolera (1899-1923), spanska sjukan (1918-1920), smittkoppor (1972), HIV/AIDS (1981-), bovin spongiform encefalopati (BSE) (1986-1998), mul- och klövsjukan (FMD) (2001), svår akut respiratorisk sjukdom (SARS) (2004), fågelinfluensan (2005), svininfluensan (2011), ebola (2014) och nu senast zikaviruset (2015-).

Allvarliga smittoutbrott blev emellertid inte en del av den Europeiska unionens (EU) säkerhetsdiskurs förrän i början av 2000-talet, vilket resulterade i att det 2003 slogs fast i EU:s gemensamma säkerhetsstrategi att smittsamma sjukdomar utgör en allvarlig risk för unionens interna säkerhet och stabilitet

Simon Hiljegren är magisterstudent i statsvetenskap vid Försvarshögskolan. Karl Gustafsson är verksam vid Utrikespolitiska institutet.
E-post: simon.hiljegren@gmail.com; karl.gustafsson@ui.se

(Europakommissionen 2003a: 3). Till följd av detta upprättades den gemensamma europeiska smittskyddsmyndigheten European Centre for Disease Prevention and Control (ECDC) med uppdraget att förebygga och omhänderta allvarliga smittoutbrott (Europaparlamentet 2004). *Varför blev smittsamma sjukdomar en del av EU:s säkerhetsdiskurs just i början av 2000-talet, trots att smittoutbrott sedan urminnes tider utgjort ett allvarligt återkommande problem?*

Köpenhamnskolans säkerhetiseringsteori tillhandahåller goda redskap för att påvisa *hur* specifika problem genom att de framställs som säkerhetsfrågor också kommer att förstås och hanteras som sådana. Det empiriska forskningsproblem som introducerats ovan visar dock att säkerhetiseringsteori är sämre rustad för att, på ett djupare plan, förklara *varför* säkerhetisering av ett visst fenomen äger rum vid en specifik tidpunkt. Litteraturen om risk så som den utvecklats inom Internationella Relationer (IR) är inte heller särskilt väl lämpad att på egen hand ta sig an detta forskningsproblem då den främst har fokuserat på hur risktänkande fungerar och vad det har för konsekvenser när det väl har kommit att genomsyra ett visst område. Artikeln avser således inte enbart belysa den empiriska frågan om varför EU:s säkerhetsdiskurs kom att inkludera smittsamma sjukdomar just i början av 2000-talet utan ger också ett teoretiskt bidrag genom att sammankoppla Köpenhamnskolans säkerhetsanalytiska modell med element ur Becks teori om risksamhället. Genom att uppmärksamma existerande teories oförmåga att ge en förklaring till det empiriska forskningsproblemet påvisas alltså det teoretiska bidragets nödvändighet (Gustafsson & Hagström 2016). Vidare bidrar artikeln specifikt till den litteratur som angriper folkhälsa och smittspridning som en säkerhetsfråga.¹ Fallstudiens huvudsakliga syfte är inte att empiriskt belägga förklaringen bortom allt rimligt tvivel utan att visa hur teorin kan användas.

Återstoden av denna artikel är disponerad på följande vis: Nästa avsnitt avhandlar tidigare forskning, med fokus på Köpenhamnskolans säkerhetiseringsteori och forskningen om risk inom forskningsområdet Internationella Relationer (IR). Den därpå följande sektionen redogör för hur delar av Becks teori om risksamhället kan kombineras med säkerhetiseringsteori för att belysa artikelns forskningsproblem. I den påföljande analysen visar vi först hur Storbritannien, via FMD-epidemin 2001, kom att förstå smittsamma sjukdomar som en allvarlig samhällsrisk. Sedan analyserar vi hur Storbritanniens säkerhetisering av smittspridning som samhällsrisk, genererade en ny form av nationellt risktänkande som förändrade den brittiska synen på beredskap. Vi framför därefter argumentet att FMD-epidemin och två utomeuropeiska händelser, mjältbrandsbrevet i USA samt terrorattacken 11:e september 2001 i USA, kan

1 Begreppet folkhälsa förstås här som inte enbart begränsat till människor utan inbegriper även hälsa hos djur och växter (Europakommissionen 2007: 3).

förstås som kosmopolitiska skeenden. Tillsammans skapade dessa skeenden, menar vi, ett europeiskt kosmopolitiskt moment som kom att bidra till EU:s säkerhetsisering av smittoutbrott som en riskfråga.

Tidigare forskning

Denna artikel bygger vidare på insikter från och bidrar till existerande forskning inom två huvudsakliga teoretiska områden inom Internationella Relationer (IR): säkerhetsiserings- respektive riskforskning. Nedan diskuterar vi dessa forskningsområden i relation till artikelns teoretiska syfte, det vill säga att presentera ett teoretiskt ramverk som kan belysa varför en viss fråga säkerhetsiseras vid en specifik tidpunkt.

Inom studiet av internationell säkerhet har den realistiska teorin länge varit inflytelserik. Realismen har dock en statisk syn på vad som utgör säkerhetsfrågor och fokuserar snävt på staten som referensobjekt, det vill säga det objekt vars säkerhet står i fokus (se t ex Walt 1991: 212). Den är därför till begränsad hjälp för att förstå transnationella fenomen som smittspridning. Köpenhamnskolans säkerhetsiseringsteori, som betonar hur säkerhetsfrågor blir till, är bättre rustad för att studera icke-traditionella säkerhetsfrågor (Buzan et al. 1998; Eriksson 2004), såsom migration (Huysmans 2000; Svantesson 2014), och kollektiva minnen i form av framställningar av ett lands krigshistoria (Gustafsson 2014). Den är därför även väl lämpad för att studera hur smittspridning görs till en säkerhetsfråga (se t ex Davies 2008; Aldis 2008; Caballero-Anthony 2008; Price-Smith 2009; Elbe 2002, 2006, 2008, 2010; Herington 2010; Sjöstedt 2010). Säkerhetsfrågor uppstår genom att aktörer övertygar en bredare publik om att ett fenomen utgör – och därmed bör hanteras – som just en säkerhetsfråga, och att extraordinära åtgärder bör vidtas (Buzan et al. 1998).

Trots att Köpenhamnskolans teori kan visa *hur* smittsamma sjukdomar framställs och därmed kommer att förstås och hanteras som säkerhetsfrågor, klargör den inte *varför* detta skett, bortom det faktum att det inträffat genom en framgångsrik säkerhetsisering. Teorin är därför på egen hand otillräcklig för att på ett djupare plan förklara varför en omvälvande säkerhetsisering av en viss typ av fråga, såsom smittspridning, äger rum vid en specifik tidpunkt. Vi menar dock att denna typ av frågor kan förklaras genom att kombinera Köpenhamnskolans teori med element från Becks riskteori.

Risk och relaterade begrepp har använts i ett stort antal IR-studier. Denna riskforskning kan, liksom säkerhetsiseringsteori, ses som en del av den litteratur som ägnat sig åt att bredda säkerhetsbegreppet. Istället för att tala om "hot", vilket säkerhetslitteraturen traditionellt gjort, sätter risklitteraturen "risk", och relaterade begrepp, i centrum. Säkerhetshot förstås som konkreta faror som existerar i nutiden medan risker avser framtida, eventuella faror. Det är således möjligt att agera direkt för att neutralisera ett specifikt säkerhetshot. Det är

däremot inte möjligt att neutralisera säkerhetsrisker på samma direkta sätt då de inte är konkreta och det inte är säkert om och i så fall när de kommer att bli det. Istället används preventiva åtgärder, till exempel olika former av styrning och övervakning, för att hantera säkerhetsrisker. Det kan röra sig om åtgärder för att minska sannolikheten att potentiella faror, det vill säga säkerhetsrisker, ska leda till konkreta incidenter samt tekniker och varningssystem för att tidigt identifiera tecken på att sådana incidenter är på väg att inträffa.

Risktänkande i relation till terrorattacker kan diskuteras för att exemplifiera sådana preventiva åtgärder. Eftersom många stater under senare år kommit att hantera terrorattacker som en riskfråga ägnar de sig åt profilering och omfattande insamling av information för att identifiera potentiella terrorister. Informationen samlas in på många olika sätt och från många olika källor, till exempel från resebyråer och flygplatser, samt via övervakning på Internet. Användandet av profilering innebär att vissa grupper av människor, till exempel på grund av deras ursprung eller religion, i större utsträckning än andra blir föremål för sådana åtgärder. Vidare används preventiva attacker mot kända eller förmodade terrorister för att minska risken för terrorattacker (Rasmussen 2004; Amoore & de Goede 2005; Aradau & van Munster 2007; Dillon 2007; Amoore 2009).

Trots att det finns stora skillnader mellan olika angreppssätt inom risklitteraturen (Petersen 2011),² har många studier som använder sig av risk och relaterade begrepp såsom "pre-emption" (Cooper 2006; Amoore 2009; Anderson 2010), "precaution" (Ewald 2002; Anderson 2010), "premediation" (de Goede 2008), "anticipatory action" (Anderson 2010), "emergency" (Cooper 2006; Dillon 2007) och "contingency", oavsett om de bygger på Beck, Foucault eller någon annan teoretiker, tenderat att fokusera på de konsekvenser risktänkande har inom ett område som det kommit att genomsyra.³ Vad det är som gör att en viss fråga överhuvudtaget blir föremål för ett sådant tänkande har dock hamnat i skymundan. Många företeelser skulle rent teoretiskt kunna förstås enligt ett risktänkande. I vissa fall kan det givetvis vara så att byråkrater tänker kreativt för att komma på tänkbara framtida faror som därigenom kommer att

2 Vissa riskforskare ämnar till exempel bistå stater och företag genom att identifiera och presentera sätt att ta itu med säkerhetsrisker (Petersen 2011: 705-708; se också Jarvis & Griffiths 2007, för en översikt), eller med en bättre förståelse av samtida säkerhetsrisker (Petersen 2011: 703-705; Rasmussen 2001, 2004, 2006, Coker 2002; Williams 2008). Andra ägnar sig istället åt att studera och problematisera staters och företags praktiker för styrning (governance) relaterat till risk och avser således avslöja maktstrukturer i vardagliga riskpraktiker (Petersen 2011: 701-702).

3 Sådant risktänkande har studerats inom ett antal olika områden, såsom flygsäkerhet (Salter 2008), utomrättsliga avrättningar (Kessler & Werner 2008), kidnappings- och lössummaförsäkring (Lobo-Guerrero 2007), militärstrategiskt tänkande (Rasmussen 2006), säkerhetsarbete vid nationella gränser (Muller 2010) och privat-offentligt samarbete inom bekämpning av penningtvätt (Svedberg Helgesson & Mörth 2012). Många existerande studier belyser det faktum att konsekvenserna av risktänkande ofta fördelas så att redan marginaliserade grupper drabbas i större utsträckning än andra (Amoore & de Goede 2005; Hook et al. 2015; Mason, O'Shea & Maslow 2015).

behandlas som säkerhetsrisker. EU-byråkrater kan rättfärdiga sin existens och skapa möjligheter för samarbete mellan medlemsländer genom att lyfta fram specifika säkerhetsrisker. En sådan förklaring är emellertid otillräcklig för att belysa *varför dessa byråkrater lyfter fram vissa frågor framför andra vid specifika tillfällen* och *varför de får gehör för specifika säkerhetsiseringsförsök vid särskilda tillfällen*. Vi menar istället att en ökad oro, eller ängslan, skapad genom vad Ulrich Beck kallar ett kosmopolitiskt moment, kan bidra till att goda förutsättningar skapas för att aktörer framgångsrikt ska kunna framställa en viss typ av fenomen som en säkerhetsrisk. Kopplingen mellan säkerhetsisering och en del av Becks riskteori, som i dessa sammanhang inte tidigare lyfts fram, blir alltså användbar.

Teori: Säkerhetsisering, risk och kosmopolitiska moment

Trots att den existerande riskforskningen varit väldigt fruktbar har den fulla potentialen i Becks teori om risksamhället inte utnyttjats. I denna artikel lyfter vi fram begreppet *kosmopolitiskt moment* och visar hur det kan användas och kombineras med Köpenhamnskolans säkerhetsiseringsteori för att belysa *varför* en viss fråga framgångsrikt framställts som en säkerhetsrisk vid en specifik tidpunkt.

Det skulle kunna invändas att säkerhetsisering och risk inte kan eller bör kombineras eftersom de innebär olika sätt att tänka. Vi menar dock, i likhet med Stefan Elbe (2008), att teorierna kan kopplas samman på ett förtjänstfullt sätt. Köpenhamnskolans grundläggande princip är att hot blir till genom att en aktör framgångsrikt framställer en fråga som just ett säkerhetshot (Buzan et al. 1998). Denna princip kan användas även för att förstå hur säkerhetsrisker uppstår. HIV/AIDS framställdes som en säkerhetsrisk genom en talhandling. Eftersom denna framställning blev framgångsrik kom HIV/AIDS att hanteras utifrån ett risktänkande (Elbe 2008). HIV/AIDS blev alltså en säkerhetsrisk på samma sätt som Köpenhamnskolan menar att säkerhetshot skapas. Det stämmer att risklitteraturen gör åtskillnad mellan säkerhetshot och säkerhetsrisker i flera betydelsefulla avseenden. En säkerhetsrisk är till exempel som nämnts ovan en fara som eventuellt kan komma att uppstå i framtiden. Säkerhetshot däremot är konkreta och existerande i nuet. När SARS-epidemin bröt ut uppfattades den som ett säkerhetshot och specifika åtgärder vidtogs för att ta itu med epidemin. Smittsamma sjukdomar ses däremot som en säkerhetsrisk eftersom de i framtiden kan spridas genom smittoutbrott. Vi vet dock inte med säkerhet när nästa smittoutbrott kommer äga rum. Skillnaderna mellan säkerhetshot och säkerhetsrisker innebär dock på intet sätt att den typ av säkerhetsiseringsförsök som utmärker framställningen av säkerhetshot inte också kan prägla framställningen av säkerhetsrisker. På samma sätt som specifika frågor kan framställas

som säkerhetshot i nuet, kan andra fenomen genom talhandlingar framställas som framtida säkerhetsrisker.

Den tyske sociologen Ulrich Beck formulerade i mitten av 1980-talet en samhällsteori han benämnde *risksamhället* (Beck 1986, 1992). Kärnan i teorin utgörs av idén om att ett *epokskifte* förändrar samhällets syn på *fara*. Inträdet i risksamhället innebär således en slags insikt om att modernitetens teknologiska innovationer kan orsaka negativa och rentav skadliga bieffekter (Beck 1992: 11). Denna uppfattning har i sin tur, enligt Beck, försatt risksamhällets medborgare i ett konstant och varaktigt tillstånd av ångslan. Detta har lett till att samhället istället för att som tidigare fokusera på att skapa välfärd kommit att koncentrera sig allt mer på att försöka förebygga framtida risker (Beck 1992, 2009: 1).

För Beck är risk således kopplat till ett tillstånd av ångslan inför modernitetens bieffekter. Här bör påpekas att idén om att risk nödvändigtvis hänger ihop med modernitetens bieffekter inte är fullt övertygande (För kritik av Beck på denna punkt, se t ex Ericson & Doyle 2004; Campbell & Currie 2006; Aradau & van Munster 2007; Dillon 2007; Aradau et al. 2008; Krahmman 2011). Vissa risker må vara skapade av moderniteten medan andra inte kan sägas vara det. En del av kritiken mot Becks aningen svepande och deterministiska antaganden måste accepteras. Trots detta kan dock en modifierad version av vissa av Becks idéer hjälpa oss att bättre belysa viktiga forskningsproblem. Vi behöver inte acceptera hans teori i dess helhet utan kan bygga vidare på den genom att inkludera andra byggstenar. Vi lever, som Becks kritiker påpekat, inte i ett samhälle som genomsyras av risktänkande inom *alla* områden utan i ett där vissa frågor kommit att förstås i termer av risk medan andra inte är föremål för ett sådant tänkande. Det blir därför särskilt viktigt att empiriskt undersöka hur det kommer sig att vissa frågor blir föremål för ett risktänkande och varför det sker vid en specifik tidpunkt. I detta sammanhang är Becks idéer om internationell förändring och särskilt begreppet *det kosmopolitiska momentet* användbara (Beck 1999, 2009).

Med kosmopolitismen i det kosmopolitiska momentet avses en gränsöverskridande – och därmed gemensam – insikt som möjliggör transnationellt politiskt samarbete (Beck & Grande 2006: 25). Det kosmopolitiska *momentet* utgörs av ett möjlighetsfönster som verkar förenande såtillvida att de berörda aktörerna mobiliserar gentemot en gemensamt föreställd transnationell risk (Beck 2009: 57). Det kosmopolitiska momentet är beroende av en, eller flera mindre händelser, så kallade kosmopolitiska skeenden, vilka tillsammans fungerar som utlösande mekanismer (Beck & Grande 2006: 312–313). Detta möjlighetsfönster omfattar en självkritik som föranletts av att allvarliga risker fått ett samhälleligt och politiskt erkännande genom en stark ångslan. Förhöjda nivåer av ångslan orsakar reflektion som gör att tidigare existerande politiska hinder framstår som obetydliga och därmed åsidosätts (Aradau & van Munster

2007: 93). Samtidigt krävs det, för att möjliggöra gemensamt handlande, att de inblandade aktörerna kan koppla sin ängslan till vad som förstås som en gemensam risk och i förlängningen till gemensamma åtgärder. Genom kosmopolitiska moment kan stora och omfattande, såväl internationella som globala, politiska förändringar ske på kort tid.

Denna syn på ängslan skiljer sig på vissa sätt från hur begreppet tidigare diskuterats inom Internationella Relationer (IR). Tidigare forskning har huvudsakligen belyst hur ängslan bidrar till konflikter snarare än hur det kan ge upphov till samarbete⁴ och har främst diskuterat ängslan i relation till identitet och ontologisk säkerhet. Enkelt uttryckt handlar det då om hur ängslan rörande en grupps identitet leder gruppsmedlemmar till att betona externa hot från andra grupper mot gruppens identitet. Den teori om ett kosmopolitiskt moment som presenteras i den här artikeln betonar också ängslan. Ängslan ses dock inte som kopplad till identitet utan som förorsakad av ett kosmopolitiskt moment.

Köpenhamnskolans säkerhetiseringsteori är, som nämnts ovan, lämplig för att studera icke-traditionella säkerhetsfrågor som smittspridning eftersom den betonar hur säkerhetsfrågor och risker skapas. Detta sker genom en social process (Williams 2003: 513), där en *säkerhetiserande aktör* kan göra en fråga till ett säkerhetsproblem, förutsatt att aktören förmår övertyga en bredare *publik* om att problemet bör behandlas som ett säkerhetshot, eller en säkerhetsrisk. Ett säkerhetsproblem formuleras och konstrueras således genom en talhandling – av en aktör som framställer ett *referensobjekt* som utsatt för ett existentiellt hot och därmed i behov av särskilda skyddsåtgärder (Buzan et al. 1998).

Begreppet *publik* är underutvecklat i Köpenhamnskolans ursprungliga teoretiska ramverk men har diskuterats mer ingående i ett par efterföljande studier. Både Thierry Balzacq och Paul Roe menar att publiken kan delas upp i två huvudsakliga delar – folket (i en stat) och eliter (främst parlamentariker och andra beslutsfattare). Folket ger framför allt *moraliskt* stöd medan parlamentariker ger *formellt* stöd. I vissa situationer kan en säkerhetiserande aktör behöva övertyga massorna för att bli trovärdig. Även när massornas stöd inte är absolut nödvändigt så kan det ändå vara till fördel. Massorna saknar dock vanligtvis formell beslutsmyndighet, varför det också är nödvändigt att övertyga dem som har det, det vill säga beslutsfattarna (Balzacq 2005; Roe 2008). Då denna artikel ämnar förklara varför en viss typ av politik blir aktuell vid ett visst tillfälle betraktas de parlamentsledamöter som har formell beslutsmyndighet som den publik som i första hand måste övertalas för att en lyckad säkerhetisering ska kunna uppnås. Eftersom flera intressenter finns representerade i parlament,

4 Se till exempel Rumelili (2015) och Gustafsson (2016) för diskussioner av ängslan inom internationell politik. Dessa studier utesluter inte möjligheten att ökad ängslan kan leda till samarbete. Eftersom ökad ängslan kan möjliggöra identitetsförändring finns det en möjlighet att den kan leda till förbättrade förutsättningar för samarbete. För en mer generell diskussion av begreppet ängslan, se Kierkegaard (2014).

krävs att den säkerhetiserande aktören lyckas övertyga skeptiker för att beslut ska kunna tas. Detta innebär dock inte att det bredare moraliska stödet från folk i allmänhet inte är viktigt. Tvärtom kan bredare existerande uppfattningar och känslor påverka stödet för en säkerhetisering.

Den säkerhetiserande aktörens förmåga att framställa situationen på ett sätt som ligger i linje med publikens känslor, behov och intressen spelar stor roll för huruvida ett säkerhetsiseringsförsök blir framgångsrikt eller inte (Balzacq 2005: 184-186). Säkerhetsiseringsprocessen är alltså beroende av sammanhanget; för att kunna övertyga publiken – och det oavsett om det rör sig om beslutsfattare eller den bredare allmänheten – är det nödvändigt att beakta situationen. Detta innebär att den säkerhetiserande aktörens ord måste överensstämma med situationen så som publiken upplever den (Balzacq 2005: 180-184; Roe 2008). Liknande säkerhetsiseringsförsök som bygger på likartade argument kan således nå olika grad av framgång beroende på vid vilket tillfälle den säkerhetiserande aktören gör sitt försök. Kosmopolitiska moment passar väl in i denna teoretiska diskussion då de omfattar flera händelser som kan förstås på liknande sätt och därför kan bidra till att stärka den säkerhetiserande aktörens argument. Eftersom kosmopolitiska moment bidrar till ökad ångslan och oro skapar de också en situation som ytterligare gynnar säkerhetsiseringsförsök, särskilt om den säkerhetiserande aktören kan spä på oron ännu mer.

Innan vi går vidare till att presentera de empiriska resultaten är det nödvändigt att klargöra hur analysen utförts. Eftersom artikeln avser förklara varför smittspridning blev en del av EU:s säkerhetsstrategi just i början av 2000-talet anser vi det rimligt att fokusera på den tid som föregått förändringen. Genom en omfattande genomgång av händelser under de två decennier som föregick säkerhetsiseringen har vi identifierat tre kosmopolitiska *skeenden* – utbrottet av mul- och klövsjukan (FMD) i Storbritannien 2001, terrorattackerna i USA 11:e september 2001 och mjältbrandsattackerna i USA 2001 – vilka vi menar gav upphov till ett kosmopolitiskt *moment* vilket skapade gynnsamma förutsättningar för att framgångsrikt framställa smittspridning som en säkerhetsrisk inom EU.

Artikeln bygger på en analys av ett relativt omfattande empiriskt material bestående främst av myndighetsutredningar och officiella dokument. Rent konkret har analysen, med hjälp av en överskådlig sammanställning av europeiska smittoutbrott, tillhandahållen av EU:s gemensamma smittskyddsmyndighet (European Centre for Disease Prevention and Control), identifierat utbrottet av mul- och klövsjukan i Storbritannien 2001 som ett relevant kosmopolitiskt *skeende* (European Centre for Disease Prevention and Control 2016). Fyra oberoende utredningar, författade på uppdrag av den brittiska regeringen, ligger till grund för analysen. Utredningarna har skrivits utifrån ett ekonomiskt (National Audit Office 2002), ett vetenskapligt (Follet 2002), ett lantbruks- (Centre for Rural Economy 2006) och ett institutionellt perspektiv (Anderson 2002).

Denna mångfacetterade redogörelse har givit en god överblick både av händelseutvecklingen och de aktörer som på olika vis påverkat, eller påverkats av, smittoutbrottet.

De senare sektionerna i analysavsnittet, vilka behandlar EU:s förändrade säkerhetspolitik, bygger på de brittiska utredningarna, ett informationsblad från den amerikanska smittskyddsmyndigheten (CDC), vilket återger händelseutvecklingen vid mjältbrandsattackerna i USA 2001, samt direktiv från EU-kommissionen och dokumentation från samarbetet *Global Health Security Initiative* (GHSI).

Det bör återigen betonas att artikelns syfte inte är metodologiskt. Strävan är inte att belägga händelseförloppet bortom allt rimligt tvivel. Istället presenterar artikeln en teoretisk förklaring till varför smittoutbrott säkerhetsiserades och därmed kom att behandlas som en säkerhetsrisk inom EU just i början av 2000-talet. Denna förklaring är främst avsedd att visa hur teorin kan användas. Trots detta bygger artikeln på en analys av ett relativt omfattande empiriskt material, vilket vi menar stärker förklaringens rimlighet.

Det brittiska smittoutbrottet

Den 19:e februari 2001, under en hygieninspektion vid ett slakteri i Essex, Storbritannien, upptäcktes flera sjukdomssymptom hos slakteriets levande djur. Hygieninspektören utlyste en omedelbar karantän av slakteriets lokaler i väntan på att smittoutbrott kunde bekräftas. Veterinärer verifierade kort därefter att de observerade symptomen var övervägande överensstämmande med de som utmärker mul- och klövsjuka (FMD) (Centre for Rural Economy 2006: 4). Blod- och vävnadsprover skickades till det brittiska ministeriet för jordbruk, fiske och livsmedel (MAFF), som ett dygn senare bekräftade att det rörde sig om ett FMD-utbrott. Utbrottet rapporterades sedan till Europakommissionen som införde ett internationellt exportförbud för all levande boskap och samtliga chark- och mejeriprodukter med ursprung i Storbritannien (Europaparlamentet 2002). Europakommissionen tog vid denna tidpunkt emellertid utbrottet på relativt litet allvar. Ett memorandum visar till exempel att kommissionen behandlade utbrottet på samma sätt som tidigare, mer begränsade utbrott och förväntade sig att de åtgärder som vidtagits skulle vara tillräckliga (Europakommissionen 2001a). Europakommissionen ansåg alltså vid detta tillfälle att utbrottet kunde hanteras inom ramarna för existerande rutiner och att extraordinära åtgärder därför inte var nödvändiga.

En månad efter utbrottet i Essex hade FMD fått ett starkt fäste i flera delar av Storbritannien, med 240 rapporterade fall. I slutet av mars kulminerade smittspridningen då rapporteringen av kontaminerad boskap uppgick till 50 fall om dagen. Flera rapporter beskrev bristen på ett organiserat omhändertagande av epidemin som slående (Anderson 2002; Centre for Rural Economy 2006). Först

i detta skede vidtog den brittiska regeringen extraordinära åtgärder genom att tillsätta en särskild krisstab, nu för att hantera epidemin med större handlingsfrihet och högre effektivitet (Anderson 2002: 6).

Krisstaben var emellertid sent ute då epidemins spridningsförmåga kraftigt underskattats. I månadskiftet mars-april 2001 framstod smittspridningen som bortom det brittiska krishanteringssystemets kontroll och premiärminister Blair kallade in militären (Anderson 2002: 9). Det var enbart med hjälp av det brittiska samhällets samlade förmåga som smittspridningen kunde stävjas. I Storbritannien var det första gången militären sattes in för att hantera ett smittoutbrott (National Audit Office 2002: 36-37). Att militären sattes in visar tydligt att smittoutbrottet ansågs vara av extraordinär karaktär. Vi har efter att ha gått igenom samtliga allvarliga europeiska smittoutbrott under de två decennier som föregick FMD-utbrottet inte funnit något som tyder på att sådana drastiska åtgärder vidtagits vid tidigare smittoutbrott. Under de följande månaderna skedde en successiv nedtrappning av rapporterade fall, vilket tydde på en alltmer minskande spridning. Den 30:e september 2001 rapporterades det sista fallet av FMD, vilket utgjorde slutet på en sju månader lång epidemi.

Lessons to be Learned-utredningen identifierade flera problem i samband med att det brittiska ministeriet för jordbruk, fiske och livsmedel (MAFF) larmades om det misstänkta smittoutbrottet i Essex. Bland annat rådde det stor förvirring om smittan behövde bekräftas i laboratorium innan åtgärder kunde vidtas (Anderson 2002: 56). Den regionala direktören för MAFF beslutade emellertid att ett laboratorietest var nödvändigt. Informationen nådde dock inte rätt personal tillräckligt fort, varför proverna blev liggande över natten. Det kunde därför inte bekräftas förrän ett dygn senare att det rörde sig om ett FMD-utbrott, vilket gjorde det möjligt för smittan att kunna spridas (Anderson 2002: 54-55).

Storbritannien har vid två tidigare tillfällen, 1967 och 1980, drabbats av FMD-epidemier. Efter dessa utarbetades en omfattande beredskapsplan för hur framtida smittoutbrott skulle hanteras. Enligt *Lessons to be Learned*-utredningen begränsade denna beredskapsplans utformning aktörernas handlingsutrymme och möjliga åtgärder. Slutsatsen blev att den tidigare beredskapsplanen tillät en betydligt mer omfattande smittspridning, än vad som kunde ha varit fallet med striktare regler (Anderson 2002: 12-17).

Den brittiska lantbruksverksamheten tillskrevs också ett visst ansvar för själva smittoutbrottet (Centre for Rural Economy 2006: 5). Aktiveringen av beredskapsplanen gav klartecken för en omfattande massavlivning av smittad boskap. De djur som visade symptom på sjukdom, samt de som vistats i närheten av de misstänkta smittbärarna, avlivades omedelbart och brändes på bål (Centre for Rural Economy 2006: 5-6). Förflyttning av all levande boskap förbjöds samtidigt som lantbrukare uppmanades att inte lämna sina gårdar (Anderson 2002: 58). Allmänheten ombads även att, i möjligaste mån, undvika

att vistas på landsbygden för att hindra smittspridning över en ännu större geografisk yta, via fordon, skor och kläder (Centre for Rural Economy 2006: 4-5). Även premiärministern kom med detaljerade rekommendationer:

FMD is a highly infectious virus which can be picked up by us and our boots, clothes and cars and carried many miles. By staying away from farmland, by keeping off any footpaths through or next to farms or open land with livestock, we can help the efforts to eradicate this disease. We are giving local authorities today the power to enforce the temporary closure of footpaths and rights of way, but we hope people will voluntarily stay away in any case (Tony Blair, citerad i Centre for Rural Economy 2006: 6).

Storbritannien kan således anses ha börjat agera utifrån ett tydligt risktänkande, eftersom samtliga samhällssektorer aktivt inkluderades i debatten om social sårbarhet i relation till epidemin (Beck 2009: 50). Bredden på de utredningar som den brittiska regeringen tillsatte i FMD-epidemins efterdyningar visar vilken central roll smittoutbrottet tillskrevs i den allmänna brittiska samhällsdebatten och hur framtida potentiella säkerhetsrisker relaterade till smittoutbrott kommit att anses kräva samtida åtgärder (jfr Sørensen & Christiansen 2013: 27). Det faktum att det brittiska samhället genom dessa utredningar begärde ett ansvarsutkrävande för smittspridningen, som traditionellt betraktats som en typisk produkt av naturen, tyder på att synen på ansvar och säkerhet förändrats och nu blivit föremål för ett tydlig risktänkande. Det blev uppenbart att smittor inte längre sågs som något som låg bortom mänsklig kontroll och att spridningen av dem var en konsekvens av dåliga styrningsmodeller (jfr Anderson 2002; Centre for Rural Economy 2006). Denna insikt kan inte förhindra smittoutbrott men kan däremot användas för att vidta preventiva och riskreducerande åtgärder (Beck 2009: 50). Den huvudsakliga slutsatsen som de brittiska utredningarna drog var således att smittspridning borde betraktas som en säkerhetsrisk (Centre for Rural Economy 2006: 5).

En ny brittisk beredskapsplan, med ett nytt risktänkande

I de brittiska utredningarna började begreppen biosäkerhet och bioberedskap dyka upp. Detta innebar ett paradigmskifte, som förändrade föreställningarna om hur framtida smittoutbrott skulle bemötas. Det landsbygdsbaserade näringslivet ville undvika en framtida upprepning och därmed den typ av enorma ekonomiska förluster som epidemin medförde (Centre for Rural Economy 2006: 10). Det är också tydligt att insikten om att epidemins spridningskraft delvis var självförvållad, bidrog till att förändra synen på potentiella framtida katastrofer:

The crisis not only caused havoc for those farmers, vets and officials involved, but also rendered visible a whole host of issues around farming and the countryside that had previously been little understood. The FMD crisis was therefore a revelation. It was a revelation in lots of different ways, but two in particular stand out. First, the crisis revealed the complacency in the ways that animal disease issues had come to be approached and managed within the farming industry. ... Second, the crisis revealed the role of farming in the countryside and rural economies (Centre for rural Economy 2006: 5-6).

I Storbritannien kom *Lessons to be Learned*-utredningen (Anderson 2002) att bli den mest uppmärksammade av de fyra utredningar som den brittiska regeringen tillsatte. Utredningen ville reformera större delar av det brittiska krisberedskapssystemet (Anderson 2002), utifrån en grundprincip om mänskligt skapad sårbarhet (Beck 2009: 50). Detta nya synsätt byggde således inte främst på lärdomar från tidigare incidenter, utan hade snarare att göra med *föreställningar* om potentiella framtida säkerhetsrisker (Anderson 2002: 16; jfr Beck 2009: 1). Sådana föreställda scenarion kan betraktas som kontroversiella föreställningar om en potentiell framtid (Beck 2009: 9-10). Detta risktänkande möjliggör att förberedelser för framtida katastrofer inte enbart sker utifrån erfarenheter, utan tillåter ett friare tänkande. Samtidigt kan den leda till en politik präglad av ängslan, där ändamålen helgar medlen och beslutsfattare tar det säkra före det osäkra (Beck 2009: 53).

Lessons to be Learned-utredningen antyder en liknande typ av argument och betonar betydelsen av snabbare insatser vid misstänkta smittoutbrott (Anderson 2002: 12). Den nya beredskapsplan som implementerades efter epidemin inbegrep bland annat ett utökat övervakningssystem för att tidigt upptäcka potentiella smittoutbrott. Detta omfattade olika former av system för skadeprognoser, i syfte att ta itu med följderna av eventuella smittoutbrott. Vidare omfattade det olika funktioner för att bättre kunna utkräva ansvar, samt handlingsplaner för hantering av döda djur, och inte minst en plan för hur incidenter skulle hanteras om de ordinarie beredskapsplanerna skulle visa sig otillräckliga (Anderson 2002: 12-16).

Den mest banbrytande förändringen var emellertid att begreppet *biosäkerhet* introducerades. *Lessons to be Learned*-utredningen och utredningen från det brittiska centret för lantbruksekonomi var bland de första i Europa att diskutera smittskyddshantering i termer av statens och samhällets säkerhet (Anderson 2002: 14-15; Centre for Rural Economy 2006: 10). Det handlade således inte enbart om att jordbruket, turistnäringen och arbetsmarknaden kunde drabbas av ett allvarligt smittoutbrott, utan om de vittgående konsekvenserna för *hela* samhällets funktionalitet (Anderson 2002, Centre for Rural Economy 2006).

De fyra utredningarna, som tillsammans skulle förbättra den brittiska beredskapen, utgjorde det underlag som ledde till att regeringen Blair säkerhetsiserade frågan om smittoutbrott permanent. Samhällets funktionalitet framställdes som i behov av extraordinära skyddsåtgärder (Anderson 2002; Curry et al. 2002; Follet 2002; National Audit Office 2002). Med andra ord kan det sägas att säkerhetsiseringen av smittoutbrott som en framtida säkerhetsrisk genomfördes i en förändrad situation där det krävdes relativt lite för att övertyga allmänheten. Förståelsen av och ängslan över det smittoutbrott som just ägt rum gjorde att frågan om biosäkerhet och bioberedskap framstod som ett allmänintresse. Att smittoutbrott kom att förstås i termer av risk möjliggjorde tilldelning av resurser för upprättandet av ett permanent bioberedskapssystem (jfr Buzan et al. 1998).

Från brittisk till europeisk säkerhetsisering

Den mest omfattande och för denna artikels syften viktigaste förändringen som *Lessons to be Learned*-utredningen föreslog, var att hanteringen av smittoutbrott och smittspridning skulle ges en mer central roll inte bara inom Storbritannien utan även inom EU (Anderson 2002: 12). Säkerhetsiseringen av smittoutbrott inom EU kan alltså härledas direkt till den brittiska utredningen. Idén att ett nationellt smittoutbrott sällan förblir en nationell angelägenhet fick därmed starkt fotfäste (Centre for Rural Economy 2006). Att FMD-viruset kunde färdas via skor, kläder och fordon innebar att det lätt kunde spridas bortom Storbritanniens gränser. 1990- och 2000-talens allt snabbare globalisering ansågs medföra en sårbarhet, vilken riskerade ge upphov till en mycket snabb och omfattande smittspridning i framtiden. De brittiska säkerhetsiseringsförsöken fick gehör hos de övriga EU-medlemsstaterna och bioberedskap lyftes från att vara en nationell till en transnationell fråga.

Denna föreställning spred sig även snabbt över Atlanten och väckte speciellt ängslan hos amerikanska lantbrukare. Särskilt jordbruket i Kalifornien har en historia av allvarliga FMD-epidemier, varav den mest omfattande inträffade 1929 (se t ex United States Department of Agriculture 1930). I samband med utbrottet i Storbritannien förbjöds all import av europeiskt kött, ett beslut som USA:s lantbruksminister Ann Veneman spelade en central roll i att driva fram (CNN 2001). Kaliforniens veterinärmedicinska universitet uppskattade att ett smittoutbrott skulle kosta delstaten över 14 miljarder amerikanska dollar och medföra chockartade prishöjningar av chark- och mejeriprodukter även i kringliggande delstater. Säkerheten vid Kaliforniens flygplatser höjdes därför kraftigt för att förhindra smittan från att komma in i delstaten (Ibid.).

Att oron spreds från Storbritannien både till andra europeiska länder och till Nordamerika illustrerar väl Becks argument om att samtidens huvudsakliga risker är transnationella (Beck 2009). Dessa transnationella risker kan verka

förenande i den bemärkelsen att de förstås som gemensamma. De kan på så vis ge upphov till ett *kosmopolitiskt moment* (Beck 2009: 57). FMD-epidemin i Storbritannien 2001 utgör ett skeende som gynnade framväxten av ett kosmopolitiskt moment och bidrog således till att lägga grunden för en europeisk säkerhetisering av smittspridning. Inkluderingen av smittsamma sjukdomar i EU:s säkerhetsdiskurs bör emellertid inte enbart ses i ljuset av denna enskilda händelse. Ytterligare två incidenter – terroristattackerna i USA den 11:e september 2001 och mjältbrandsbrevet i USA (också i september 2001) – bidrog, menar vi, till att ett kosmopolitiskt moment kunde uppstå. Händelserna kunde framställas som att de var av samma typ, vilket bidrog till en ökad ängslan för framtida smittoutbrott. Tillsammans underströk dessa händelser vikten av att tillsammans arbeta för att minska risken för framtida smittoutbrott (Beck & Grande 2006, Beck 2009: 57), och gjorde det därmed lättare att få gehör för säkerhetsiseringsförsök (jfr Balzacq 2005; Roe 2008).

I oktober 2001 skickades brev med mjältbrandsbakterier till ett antal nyhetsbyråer i södra USA samt till flera kongressledamöter i Washington, D.C. Mjältbrandsbakterierna uppträdde i pulverform och smittade via inandning, vilket gjorde dem till ett farligt biologiskt vapen. Tjugotvå fall rapporterades där människor utsatts för smittan; fem ledde till dödsfall. Mjältbrandsbrevet betraktades som en mycket allvarlig bioincident och kom att hanteras som en terroristhandling (Centre for Disease Control and Prevention 2014).

Då attackerna genomfördes precis i efterdyningarna av terrorattackerna i USA 11:e september 2001 gav de upphov till en skarp reaktion. Den övergripande oro och känsla av sårbarhet som präglade det amerikanska samhället bidrog till mycket omfattande förändringar i den amerikanska säkerhetsstrategin, såväl internt som externt. Vid reformeringen av USA:s säkerhetsstrategi öppnades ett möjlighetsfönster. Man kunde nu även inkludera nya typer av säkerhetshot och säkerhetsrisker, bland annat biologisk krigföring och naturliga utbrott av allvarliga exotiska sjukdomar.⁵ Denna säkerhetisering gav upphov till ett risktänkande som liknade det, som rådde i Storbritannien efter FMD-epidemin. Säkerhet och risk blev därmed i större utsträckning än tidigare föremål för diskussion i den allmänna samhällsdebatten.

Media och statliga aktörer framställer ofta specifikt nationella eller internationella händelser som generella säkerhetsrisker, giltiga bortom de avgränsade geografiska platser där de inträffat. Sådana framställningar kan genom att skapa ängslan som delas internationellt av aktörer i olika länder underlätta internationellt samarbete (Beck & Grande 2006: 312). Mjältbrandsattacken i USA tycks ha bidragit till kraftigt förhöjda nivåer av ängslan just på grund av att de ägde rum kort efter terrorattackerna i USA 11:e september 2001. Den

5 Sjukdomar som inte vanligtvis och kontinuerligt cirkulerar inom ett visst avgränsat geografiskt område benämns som regel exotiska sjukdomar.

mediala rapporteringen av händelsen innehöll många formuleringar av typen ”USA ängsligt efter mjältbrandsattack” (se t ex CBS News 2001). Hanteringen av händelsen har i efterhand också beskrivits i termer av ”en rädslans politik” (Mills 2011). Efter mjältbrandsattacken kom dessutom smittsamma sjukdomar att kopplas ihop med terrorism. Den globala mediala och internationella debatt som följde de båda händelserna, möjliggjorde på så vis en transnationell politisk mobilisering som utgjorde ett försök att hantera och neutralisera den ängslan som uppstått (Beck & Grande 2006: 312). EU:s ministerråd tillsatte den 19:e oktober 2001 en speciell arbetsgrupp (*The European Commission’s Task Force for Bioterrorism*) för att snabbt kunna påbörja arbetet med att höja beredskapen för allvarliga smittoutbrott (Tegnell et al. 2002).

Den 1:a december 2001 inrättades dessutom en gemensam europeisk kris- hanteringsfunktion, *Health Emergency Operations Facility* (HOEF), med upp- gift att enbart hantera biorelaterade säkerhetsproblem. Funktionen skulle bidra till ökat informationsutbyte, överläggning och koordinering vid allvarliga smit- toutbrott. Inledningsvis låg fokus på uppsåtlig spridning av smitta, men detta kom snabbt att ändras till att även inkludera naturliga smittoutbrott (Europa- kommissionen 2016). Efter två års erfarenhet av HOEF ombildades funktionen till *EU Health Threat Unit*; härmed var grunden för EU:s varningssystem för allvarliga smittoutbrott lagd.

Flera europeiska stater upplevde emellertid att de formella samarbeten som redan existerade, eller var på god väg att institutionaliseras, var otillräck- liga. *Global Health Security Initiative* (GHSI) bildades således för att täcka upp för dessa brister och därmed ytterligare mildra den oro som uppstått. Inom Europa framstod Storbritannien, Frankrike, Italien och Tyskland som särskilt angelägna om detta samarbete (Global Health Security Initiative 2016a). Oron sträckte sig dock bortom Europa och även Mexiko, USA och Kanada anslöt sig till GHSI. Initialt var samarbetet tänkt att enbart behandla bioterrorism, men kom inom loppet av ett år att omfatta samtliga kopplingar mellan global hälsa och säkerhet – från gemensam hantering av storskaliga säsongsinfluensapan- demier till ett ökat utbyte av patentbelagd medicinsk forskning (Global Health Security Initiative 2016b).

De omvälvande förändringarna i synen på smittoutbrott, föranledda av den brittiska FMD-epidemin, påspädda av terrorattackerna i USA 11:e september 2001 och mjältbrandsbrevet, gav alltså inte bara upphov till oro inom Stor- britannien och Nordamerika, utan även inom EU:s institutioner och inom ett stort antal EU-medlemsstater. Tidigare EU-policy kom att ses som en del av problemet då den ansågs ha bidragit till att *tona ned* de potentiella riskerna. 1991 hade till exempel Europakommissionen antagit en icke-vaccinations- policy. En anledning var att en vaccinationspolicy skulle göra det svårt för medlemsstaterna att exportera mejeri- och charkprodukter till länder som enbart önskade importera från FMD-fria länder (Europakommissionen 2001b).

Europakommissionens beslut 1991 om att anta icke-vaccinationspolicyn innebär att även om FMD dessförinnan i viss utsträckning hade setts som en potentiell säkerhetsrisk så gjorde det definitivt inte det mellan 1991 och 2001. Efter FMD-utbrottet kom dock policyn att kraftigt kritiseras för att vara en del av orsaken till själva utbrottet; många såg den som ett sätt att legitimera att det gick att avstå från att avliva boskap i förebyggande syfte (Europakommissionen 2001b). Flera medlemmar av Europaparlamentet försökte ändra policyn. Några reformer genomfördes dock inte eftersom det ansågs svårt att vaccinera för rätt virusstam. Dessutom skulle sådana vaccinationer bli väldigt kostsamma och påverka medlemsstaternas exportmöjligheter negativt då EU inte längre skulle ses som FMD-fritt (Europakommissionen 2001b). Däremot föreslog Europakommissionen i december 2002 ett nytt direktiv med syftet att kontrollera FMD. Direktivet, som antogs i september 2003, innebär att vaccination, istället för att betraktas som en nödgärd som endast skulle användas som sista utväg, blev en vanlig kontrollåtgärd (Breeman & Zwaan 2010: 93-94).

EU:s jordbruksministrar började dessutom omgående förbereda ny lagstiftning för allvarliga smittoutbrott hos djur. Detta arbete resulterade i att ett helt nytt tillvägagångssätt för att ta itu med framtida utbrott började växa fram (Europeiska rådet 2003). Flera andra arbetsgrupper tillsattes inom EU för att utveckla nya strategier och ny lagstiftning för att hantera överförbara och smittsamma infektionssjukdomar. 2003 års gemensamma säkerhetsstrategi kom således att föregås av tre omfattande lagändringar (Europakommissionen 2003b; Europakommissionen 2003c, Europaparlamentet & Europeiska rådet 2003). Framförallt i kommissionens beslut 2003/534/EC kopplades säkerhetsrisken från uppsåtlig spridning av smitta och naturligt förekommande utbrott ihop (Europakommissionen 2003b), vilket innebär att båda dessa typer av smittspridning började hanteras gemensamt i europeisk lagstiftning. Säkerhetsiseringen av smittoutbrott som en säkerhetsrisk innebär alltså att smittoutbrott tydligt kopplades samman med terrorism.

Den förhöjda oron efter FMD-utbrottet i Storbritannien och de båda terroristattackerna i USA, med den senare attackens koppling till smittsamma sjukdomar, påverkade europeisk politik. Under den tvåårsperiod som föregick den samlade säkerhetsstrategin genomfördes förändringar i EU:s hälsopolitik, som därmed kom att tydligt kopplas samman med föreställningar om allvarliga säkerhetsrisker. Flera nya institutioner vars uppgift var att kontrollera, hantera och föregripa smittoutbrott, upprättades (EU Health Threat Unit, GHSI, HOEF, The European Commission Task Force for Bioterrorism). Den kanske mest utmärkande förändringen var att såväl uppsåtlig som naturlig spridning av smitta började diskuteras som delar av en helhet i flera lagförslag, med återkommande hänvisningar till säkerhet, hot och risk. Att sådana säkerhetsrisker sågs som synnerligen allvarliga, understryks av att säkerhetsstrategin konstaterade att smittor "är en bidragande faktor till samhällets sönderfall" (Europakommissionen 2003a).

Slutsatser

Denna artikel har genom att kombinera Köpenhamnskolans säkerhetsanalytiska modell med Becks teori om risksamhället, presenterat ett teoretiskt ramverk som kan förklara inte bara *hur* specifika frågor säkerhetsiseras, utan även *varför* de säkerhetsiseras vid en specifik tidpunkt. Vi har illustrerat detta ramverk genom en fallstudie av varför EU:s säkerhetspolitik förändrades till att inkludera smittsamma sjukdomar just 2003, trots att smittsamma sjukdomar sedan länge utgjort ett återkommande problem för samhället. Vi har presenterat en förklaring till detta empiriska forskningsproblem genom att peka på uppkomsten av vad vi benämner ett kosmopolitiskt moment, vilket kan förklara denna säkerhetspolitiska förändring.

Analysen redogjorde inledningsvis för händelseutvecklingen vid den brittiska FMD-epidemin 2001, och hur detta skeende bidrog till framväxten av ett nytt risktänkande i Storbritannien. Detta sätt att tänka har sedermera bidragit till en omfattande förändring av det brittiska beredskapssystemet där fokus förskjutits till att hantera och försäkra sig mot framtidens potentiella säkerhetsrisker, då hanteringen av säkerhetsrisker handlar mer om vad som *kan komma att hända* snarare än vad som faktiskt *händer*. Den grundläggande uppfattningen om att smittoutbrottet och dess spridningsförmåga var effekter av mänskligt skapad sårbarhet resulterade i en fundamental omförhandling av Storbritanniens perspektiv på risk.

Artikeln har vidare föreslagit att smittspridning efter att ha säkerhetsiserats i Storbritannien även har blivit en europeisk säkerhetsrisk. Den europeiska säkerhetsiseringen underlättades av framväxten av ett kosmopolitiskt moment. FMD-epidemin skapade tillsammans med terrorattackerna 11:e september 2001 och mjältbrandsbrevnen i USA samma månad förhöjda nivåer av ängslan och kan förstås som att ha bidragit till uppkomsten av ett kosmopolitiskt moment i Europa. Det kosmopolitiska momentet utmärks av diskussioner kring globala säkerhetsrisker som öppnar nya möjligheter till internationellt samarbete. De drastiskt förhöjda nivåer av ängslan den brittiska FMD-epidemin resulterade i, fungerade som det kosmopolitiska skeende som skapade resonans för smittspridning som säkerhetsproblem inom EU. Terrorattackerna 11:e september 2001 och mjältbrandsbrevnen verkade sedermera som såväl *funktionella* som *kosmopolitiska* skeenden, som gjorde det lättare att driva igenom förändringar av EU:s gemensamma säkerhetspolitik.

Det ligger i såväl inom- som utomvetenskapligt intresse att nå ökad kunskap om smittoutbrott och smittspridnings påverkan på samhällen och stater. Artikelns empiriska bidrag har varit att föreslå en förklaring till hur säkerhetspolitisk förändring gått till i det undersökta fallet. Inkluderingen av smittsamma sjukdomar i EU:s gemensamma säkerhetspolitik utmärker en omvälvande förändring i unionens syn på smittspridning. Det faktum att smittspridning utgör en transnationell säkerhetsrisk, såtillvida att pandemier inte erkänner politiska

gränser och konventioner, gör dem till mycket viktiga fenomen att studera (jfr Price-Smith 2009: 14).

I denna artikel har vi illustrerat hur element ur Becks riskteori kan kombineras med säkerhetsiseringsteori för att möjliggöra en djupare förklaring av *varför* säkerhetsisering äger rum vid ett visst tillfälle genom en analys av EU:s säkerhetsisering av smittsamma sjukdomar. Framtida forskning skulle kunna applicera denna modell för att förklara säkerhetsisering av andra typer av frågor. Vidare skulle teorin om kosmopolitiska moment kunna användas mer generellt i studiet av säkerhetspolitisk förändring. Denna teori skulle dessutom kunna preciseras ytterligare för att klargöra mer exakt hur kosmopolitiska moment bidrar till förändring. Slutligen har vårt syfte framför allt varit teoretiskt. Vi har därför inte i någon större utsträckning diskuterat metodologiska spörsmål. Framtida studier skulle kunna angripa sådana frågor mer ingående för att möjliggöra en mer metodologiskt rigorös analys av exakt hur kosmopolitiska moment bidrar till säkerhetspolitisk förändring, till exempel genom att utveckla metoder för processpåring, som gör det möjligt att belägga den typ av komplexa orsakssamband som kosmopolitiska moment innebär (Guzzini 2013; Checkel & Bennett 2014).

Referenser

- Aldis, William, 2008. "Health Security as a Public Health Concept: A Critical Analysis", *Health Policy and Planning* 23, s. 369–375.
- Amoore, Louise & de Goede, Marieke, 2005. "Governance, Risk and Dataveillance in the War on Terror", *Crime, Law and Social Change* 43(2), s. 149–173.
- Amoore, Louise, 2009. "Algorithmic War: Everyday Geographies of the War on Terror", *Antipode* 41(1), s. 49–69.
- Anderson, Ben, 2010. "Preemption, Precaution, Preparedness: Anticipatory Action and Future Geographies", *Progress in Human Geography* 34(6), s. 777–798.
- Anderson, Iain, 2002. *The Lessons to be Learned Inquiry*. London: The Stationery Office.
- Aradau, Claudia & van Munster, Rens, 2007. "Governing Terrorism Through Risk: Taking Precautions, (un)Knowing the Future", *European Journal of International Relations* 13(1), s. 89–115.
- Aradau, Claudia, Lobo-Guerrero, Luis & van Munster, Rens, 2008. "Security, Technologies of Risk, and the Political: Guest Editors' Introduction", *Security Dialogue* 39(2–3), s. 147–154.
- Balzacq, Thierry, 2005. "The Three Faces of Securitization: Political Agency, Audience and Context", *European Journal of International Relations* 11(2), s. 171–201.
- Beck, Ulrich, 1986. *Risikogesellschaft: Auf dem Weg in eine andere Moderne*. Frankfurt: Suhrkamp.
- Beck, Ulrich, 1992. *Risk Society: Towards a Second Modernity*. London: Sage.
- Beck, Ulrich, 1999. *World Risk Society*. Cambridge: Polity Press.
- Beck, Ulrich, 2009. *World at Risk*. Cambridge: Polity Press.

- Beck, Ulrich & Grande, Edgar, 2006. *Det kosmopolitiska Europa: Samhälle och politik under den andra moderniteten*. Göteborg: Daidalos.
- Benedictow, Ole J., 2005. "The Black Death: The Greatest Catastrophe Ever". *History Today* 55(3). Tillgänglig på <<http://www.historytoday.com/ole-j-benedictow/black-death-greatest-catastrophe-ever>>, citerad 19/12, 2016.
- Breeman, Gerard & Zwaan, Pieter, 2010. "Domestic Change and EU Compliance in the Netherlands: Policy Feedback during Enforcement", s. 81-99 i Skogstad, Grace & Verdun, Amy (red.), *The Common Agricultural Policy: Policy Dynamics in a Changing Context*. Abingdon: Routledge.
- Buzan, Barry, Waeber, Ole & de Wilde, Jaap, 1998. *Security: A New Framework for Analysis*. Boulder: Lynne Rienner.
- Caballero-Anthony, Mely, 2008. "Non-traditional Security and Infectious Diseases in ASEAN: Going Beyond the Rhetoric of Securitization to Deeper Institutionalization", *The Pacific Review* 21(4), s. 507-525.
- Campbell, Scott & Currie, Greg, 2006. "Against Beck: In Defence of Risk Analysis", *Philosophy of the Social Sciences* 36(2), s. 149-172.
- CBS News, 2001. "U.S Anxious after Anthrax Attack". Tillgänglig på <<http://www.cbsnews.com/news/us-anxious-after-anthrax-attack/>>, citerad 18/12, 2016.
- Centre for Disease Control and Prevention, 2014. "A Historical Timeline of Anthrax". Tillgänglig på <<http://www.cdc.gov/anthrax/>>, citerad 12/5, 2015.
- Centre for Disease Control and Prevention, 2015. "Plague". Tillgänglig på <<http://www.cdc.gov/plague/history/>>, citerad 30/4, 2015.
- Centre for Rural Economy, 2006. *Foot and Mouth – Five Years On: The Legacy of the 2001 Food and Mouth Disease Crisis for Farming and the British Countryside*. Tillgänglig på <<http://www.ncl.ac.uk/cre/publish/discussionpapers/>>, citerad 25/4, 2015.
- Checkel, Jeffrey T. & Bennett, Andrew, 2014. *Process Tracing*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Coker, Christopher, 2002. "Globalization and Insecurity in the Twenty-First Century: NATO and the Management of Risk", *Adelphi Paper* no. 345. London: International Institute for Strategic Studies.
- Cooper, Melinda, 2006. "Pre-empting Emergence: The Biological Turn in the War on Terror", *Theory, Culture & Society* 23(4), s. 113-135.
- CNN, 2001. "California Recalls Foot and Mouth History". Tillgänglig på <<http://edition.cnn.com/2001/US/03/29/fmd.history/>>, citerad 12/12, 2016.
- Curry, Donald et al., 2002. *Farming and Food: A Sustainable Future*. Tillgänglig på <<http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20100807034701/http://archive.cabinetoffice.gov.uk/farming/pdf/PC%20Report2.pdf>>, citerad 25/4, 2015.
- Davies, Sara E., 2008. "Securitizing Infectious Disease", *International Affairs* 84(2), s 295-313.
- de Goede, Marieke, 2008. "Beyond Risk: Premediation and the Post-9/11 Security Imagination", *Security Dialogue* 39(2-3), s. 155-176.
- Dillon, Michael, 2007. "Governing Terror: The State of Emergency of Biopolitical Emergence", *International Political Sociology* 1(1), s. 7-28.
- Elbe, Stefan, 2002. "HIV/AIDS and the Changing Landscape of War in Africa", *International Security*. 27(2), s. 159-177.
- Elbe, Stefan, 2006. "Should HIV/AIDS Be Securitized? The Ethical Dimensions of Linking HIV/AIDS and Security", *International Studies Quarterly* 50(1), s. 119-144.

- Elbe, Stefan, 2008. "Risking Lives: AIDS, Security and Three Concepts of Risk", *Security Dialogue* 39(2-3), s. 177-198.
- Elbe, Stefan, 2010. "Haggling Over Viruses: The Downside Risks of Securitizing Infectious Disease", *Health Policy and Planning* 25, s. 476-485.
- Ericson, Richard V. & Doyle, Aaron, 2004. "Catastrophe Risk, Insurance and Terrorism", *Economy and Society* 33(2), s. 135-173.
- Eriksson, Johan, 2004. *Kampen om hotbilden. Rutin och drama i svensk säkerhetspolitik*. Stockholm: Santérus förlag.
- Europakommissionen, 2001a. "MEMO/01/68". Tillgänglig på <http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-01-68_en.htm>, citerad 15/11, 2016.
- Europakommissionen, 2001b. "MEMO/01/97". Tillgänglig på <http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-01-97_en.htm>, citerad 15/11, 2016.
- Europakommissionen, 2003a. *A Secure Europe in a Better World: European Security Strategy*. Tillgänglig på <http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/fight_against_organised_crime/r00004_en.htm>, citerad 1/4, 2015.
- Europakommissionen, 2003b. "2003/534/EC". Tillgänglig på <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:184:0035:0039:EN:PDF>>, citerad 18/12, 2016.
- Europakommissionen, 2003c. "2003/542/EC". Tillgänglig på <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32003D0542&from=EN>>, citerad 18/12, 2016.
- Europakommissionen, 2007. *Green Paper on Bio-Preparedness*. Tillgänglig på <http://ec.europa.eu/food/resources/gp_bio_preparedness_en.pdf>, citerad 15/4, 2015.
- Europakommissionen, 2016. "The Health Emergency Operations Facility". Tillgänglig på <http://ec.europa.eu/health/preparedness_response/generic_preparedness/planning/heof_en.htm>, citerad 14/11, 2016.
- Europaparlamentet, 2002. *Foot and Mouth Disease 2001 Crisis*. Tillgänglig på <<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+TA+P5-TA-2002-0614+0+DOC+PDF+V0//EN>>, citerad 18/12, 2016.
- Europaparlamentet, 2004. "EC No 851/2004". Tillgänglig på <http://ecdc.europa.eu/en/aboutus/Key%20Documents/0404_KD_Regulation_establishing_ECDC.pdf>, citerad 12/6, 2016.
- Europaparlamentet & Europeiska rådet, 2003. "EC No 1882/2003". Tillgänglig på <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32003R1882&from=EN>>, citerad 18/12, 2016.
- Europeiska rådet, 2003. "2003/85/EC: On Community Measures for the Control of Foot and Mouth Disease". Tillgänglig på <<http://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/35dbb600-109f-4a77-b8a9-99367919d5f5/language-en>>, citerad 5/12, 2015.
- European Centre for Disease Prevention and Control, 2016. *Surveillance Atlas of Infectious Diseases*. Tillgänglig på, <<http://atlas.ecdc.europa.eu/public/index.aspx?Instance=GeneralAtlas>>, citerad 18/12, 2016.
- Ewald, Francois, 2002. "The Return of Descartes' Malicious Demon: An Outline of a Philosophy of Precaution", s. 273-202 i Baker, Tom & Simon, Jonathan (red.), *Embracing Risk: The Changing Culture of Insurance and Responsibility*. Chicago, IL: University of Chicago Press.
- Follet, Brian, 2002. *The Royal Society Inquiry into Infectious Disease in Livestock*. Tillgänglig på <<https://royalsociety.org/topics-policy/publications/2002/infectious-disease-livestock/>>, citerad 15/5, 2015.

- Global Health Security Initiative, 2016a. "Overview: Global Health Security Initiative". Tillgänglig på <<http://www.ghsi.ca/english/background.asp>>, citerad 18/12, 2016.
- Global Health Security Initiative, 2016b. "Health Ministers Launch Initiatives To Improve Health Security Globally". Tillgänglig på <<http://www.ghsi.ca/english/statementmexicoddec2002.asp>>, citerad 18/12, 2016.
- Gustafsson, Karl, 2014. "Memory Politics and Ontological Security in Sino-Japanese Relations", *Asian Studies Review* 38(1), s. 71–86.
- Gustafsson, Karl, 2016. "Routinised Recognition and Anxiety: Understanding the Deterioration in Sino-Japanese Relations", *Review of International Studies* 42(4), s 613–633.
- Gustafsson, Karl & Hagström, Linus, 2016. "Forskningsproblem: Vad står på spel?", s. 96–118 i Bremberg, Niklas, Hagström, Linus & Holmberg, Arita (red.), *Att forska: praktiker och roller*. Stockholm: Carlssons bokförlag.
- Guzzini, Stefano (red.), 2013. *The Return of Geopolitics in Europe? Social Mechanisms and Foreign Policy Identity Crises*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Herington, Jonathan, 2010. "Securitization of Infectious Disease in Vietnam: The Cases of HIV and Avian Influenza", *Health Policy Plan* 25(6), s. 467–475.
- Hook, Glenn, Mason, Ra & O'Shea, Paul, 2015. *Regional Risk and Security in Japan: Whither the Everyday*. London: Routledge.
- Huysmans, Jef, 2000. "The European Union and the Securitization of Migration", *Journal of common Market Studies* 38(5), s. 751–777.
- Jarvis, Darryl J.S. & Griffiths, Martin, 2007. "Learning to Fly: The Evolution of Political Risk Analysis", *Global Society* 21(1), s. 5–21.
- Kessler, Oliver & Werner, Wouter, 2008. "Extrajudicial Killings as Risk Management", *Security Dialogue* 39(2–3), s. 289–308.
- Kierkegaard, Søren, 2014 [1844]. *The Concept of Anxiety*. London: Liveright.
- Krahmann, Elke, 2011. "Beck and Beyond: Selling Security in the World Risk Society", *Review of International Studies* 37(1), s. 349–372.
- Lobo-Guerrero, Luis, 2007. "Biopolitics of Specialized Risk: An Analysis of Kidnap and Ransom Insurance", *Security Dialogue* 38(3), s. 315–334.
- Mason, Ra, O'Shea, Paul & Maslow, Sebastian, 2015. "Risk Recalibration in Japan's Foreign Policy-Making", s. 3–18 i Maslow, Sebastian, Mason, Ra & O'Shea, Paul (red.), *Risk State: Japan's Foreign Policy in an Age of Uncertainty*. Aldershot: Ashgate.
- Mills, Nicholas, 2011. "The Anthrax Scare: Not a Germ of Truth", *The Guardian*. Tillgänglig på <<http://www.theguardian.com/commentisfree/cifamerica/2011/sep/15/anthrax-iraq>>, citerad 18/12, 2016.
- Muller, Benjamin J., 2010. *Security, Risk and the Biometric State*. London: Routledge.
- National Audit Office, 2002. *The 2001 Outbreak of Foot and Mouth Disease*. Tillgänglig på <<http://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2002/06/0102939.pdf>>, citerad 10/5, 2015.
- Petersen, Karen Lund, 2011. "Risk Analysis: A Field Within Security Studies?", *European Journal of International Relations* 18(4), s. 693–717.
- Price-Smith, Andrew T., 2009. *Contagion and Chaos: Disease, Ecology and National Security in the Era of Globalization*. London: MIT Press.
- Rasmussen, Mikkel Vedby, 2001. "Reflexive Security: NATO and International Risk Society", *Millennium: Journal of International Studies* 30(2), s. 285–309.
- Rasmussen, Mikkel Vedby, 2004. "'It Sounds Like a Riddle': Security Studies, the War on Terror and Risk", *Millennium: Journal of International Studies* 33(2), s. 381–395.

- Rasmussen, Mikkel Vedby, 2006. *The Risk Society at War*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Roe, Paul, 2008. "Actor, Audience(s) and Emergency Measures: Securitization and the UK's Decision to Invade Iraq", *Security Dialogue* 39(6), s. 615-635.
- Rumelili, Bahar (red.), 2015. *Conflict Resolution and Ontological Security: Peace Anxieties*. London: Routledge.
- Salter, Mark B., 2008. "Imagining Numbers: Risk, Quantification, and Aviation Security", *Security Dialogue* 39(2-3), s. 243-266.
- Sjöstedt, Roxanna, 2010. "Health Issues and Securitization: The Construction of HIV/AIDS as a US National Security Threat", s. 150-169 i Balzacq, Thierry (red.), *Securitization Theory. How Security Problems Emerge and Dissolve*. London: Routledge.
- Svantesson, Monica, 2014. *Threat Construction inside Bureaucracy: A Bordieusian Study of the European Commission and the Framing of Irregular Migration 1974-2009*. Statsvetenskapliga institutionen, Stockholms universitet.
- Svedberg Helgesson, Karin & Mörth, Ulrika, 2012. "Introduction: Transforming the public security domain", s. 1-15 i Svedberg Helgesson, Karin & Mörth, Ulrika (red.), *Securitization, Accountability and Risk Management: Transforming the Public Security Domain*. London: Routledge.
- Sørensen, Mads P. & Christiansen, Allan, 2013. *Ulrich Beck: An Introduction to the Theory of Second Modernity and the Risk Society*. London: Routledge.
- Tegnell, Anders, van Loock, Frank, Hendriks, Jan, Baka, Agoritsa & Vitozzi, Luciano, 2002. "BICHAT: An EU Initiative to Improve Preparedness and Response to Bioterrorism". *EuroSurveillance* 6(28). Tillgänglig på <<http://www.eurosurveillance.org/ViewArticle.aspx?ArticleId=1912>>, citerad 19/9, 2015.
- United States Department of Agriculture, 1930. *The 1929 Outbreak of Foot and Mouth Disease in Southern California*. Tillgänglig på <<https://ia801708.us.archive.org/24/items/1929outbreakoffo68mohl/1929outbreakoffo68mohl.pdf>> citerad 12/12, 2016.
- Walt, Stephen M., 1991. "The Renaissance of Security Studies", *International Studies Quarterly* 35(2), s. 211-239.
- Williams, Michael C., 2003. "Words, Images, Enemies: Securitization and International Politics", *International Studies Quarterly* 47(4): 511-531.
- Williams, M. J., 2008. "(In)Security Studies, Reflexive Modernization and the Risk Society", *Cooperation and Conflict* 43(1), s. 57-79.