

## Uppbrot hugmyndakerfis: Endurmótun íslenskrar utanríkisstefnu 1991-2007

**Ritstjóri:** Valur Ingimundarson

**Bókarheiti:** Uppbrot hugmyndakerfis: Endurmótun íslenskrar utanríkisstefnu 1991-2007

**Gagnrýnandi:** Stefanía Óskarsdóttir, stjórn málafræðingur

**Útgáfa:** Hið íslenska bókmenntafélag, Reykjavík 2008, 417 bls.

**Í umsögn gagnrýnanda kemur meðal annars eftirfarandi fram:** *"Haustið 2008 markar kaflaskil í umræðunni um íslensk utanríkismál. Af þessum atburðum hafa sumir dregið þá ályktun að nú sé brýnna en nokkru sinni áður að sækja um aðild að ESB til að tryggja Íslandi skjól gegn efnahagslegum sviptivindum en aðrir freista þess að velta upp nýjum möguleikum s.s. einhliða upptöku nýs gjaldmiðils eða annars konar svæðisbundnu samstarfi en ESB aðild býður upp á. Á næstu mánuðum verður tekist á um þessi sjónarmið. Þá skiptir miklu máli að umræðan sé vel upplýst og byggji á raunsæju mati á aðstæðum og framtíðarhorfum. Ritsafnið Uppbrot hugmyndakerfis: Endurmótun utanríkisstefnu 1991-2007, ... er þarft innlegg í þá umræðu."*

### NÝ UTANRÍKISSTEFNA: HVAÐ GETUR SAGAN KENNT OKKUR?

Í stjórn málaumræðu líðandi stundar er því haldið fram að hrúnið í október 2008 kalli á að Íslendingar endurskoði stöðu sína meðal ríkja heims. Bent er á að þeir hafi komið að lokuðum dyrum hjá bandalagsþjóðum sínum þegar þeir báðu um aðstoð til að fyrirbyggja hrun íslenska bankakerfisins. Beiting Breta á hryðuverkalögum til að verja hagsmuni sína vegna hugsanlegs falls íslenska bankakerfisins og krafa ESB um að Íslendingar tryggðu innistæður á ICESAVE reikningum hafa enn fremur verið nefnd sem dæmi um að smáþjóð megi sín lítils gagnvart stórþjóðum. Þá hefur verið bent á að alþjóðlega bankakreppan, sem hamlar nú viðskiptum og ógnar efnahagslegum stöðugleika ríkja, hafi sýnt í reynd að hvert ríki sé sjálfum sér næst þrátt fyrir fögur fyrirheit um samvinnu þegar vel árar. Í hremmingum hrunsins var æfingum vegna loftrýmiseftilits NATO, sem halda áttu hér á landi í desember, frestað vegna deilna Íslands og Bretlands. Jafnframt gekk Ísland til samninga við Alþjóðagjaldeyrissjóðinn um stórtækar lánveitingar til að tryggja gjaldmiðlakerfið. Þetta voru erfið skref fyrir Ísland sem var stofnaðili að NATO og sem fyrir skömmu taldi sig svo vel sett efnahagslega að það gæti stóraukið framlög til þróunarsamvinnu og alþjóðlegs samstarfs á næstu árum.

Haustið 2008 markar því kaflaskil í umræðunni um íslensk utanríkismál. Af þessum atburðum hafa sumir dregið þá ályktun að nú sé brýnna en nokkru sinni áður að sækja um aðild að ESB til að tryggja Íslandi skjól gegn efnahagslegum sviptivindum en aðrir freista þess að velta upp nýjum möguleikum s.s. einhliða upptöku nýs gjaldmiðils eða annars konar svæðisbundnu samstarfi en ESB aðild býður upp á. Á næstu mánuðum verður tekist á um þessi sjónarmið. Þá skiptir miklu máli að umræðan sé vel upplýst og byggji á raunsæju mati á aðstæðum og framtíðarhorfum. Ritsafnið Uppbrot hugmyndakerfis: Endurmótun utanríkisstefnu 1991-2007, sem Valur Ingimundarson ritstýrði, er þarft innlegg í þá umræðu. Í því er að finna 12 greinar eftir fræðimenn um málefni sem tengjast íslenskum utanríkismálum. Þær spanna mörg svið utanríkismála s.s. öryggismál, afstöðuna til ESB, alþjóðleg viðskipti og fjárfestingar, reynsluna af friðargæslu og þróunarsamvinnu sem og hvernig erlendar skuldbindingar hafa verið innleiddar í íslenskan rétt.

Í fróðlegri inngangsgrein Vals Ingimundarsonar um samskipti Íslands við Bandaríkin er rakið hvernig Ísland brást við þeirri stefnu Bandaríkjanna að loka herstöðinni í Keflavík. Í greininni segir Valur að deilan hafi í raun verið hefðbundin milliríkjadeila. „Þeir sem fóru með forræði í utanríkismálum í báðum ríkjum réðu ferðinni án þess að önnur þjóðfélagsöfl hefðu áhrif á þá. Og kjarni málsins snerist um skilgreiningu á hernaðarlegu öryggi þjóðríkis (þótt efnahagsþátturinn hafi einnig skipt máli), ekki um annars konar þjóðfélagsöryggi“ (bls. 60-61). Það er umdeilanleg niðurstaða því erfitt er að færa rök fyrir því að nokkru sinni sé hægt sé að aðskilja hagsmuni frá hagsmunaaðilum. Lokun herstöðvarinnar var t.d. liður í endurmati á varnar- og öryggishagsmunum Bandaríkjanna í ljósi atburðanna 11. september 2001. Það endurspeglar hagsmunamat nýrra áhrifamanna í bandarísku þjóðfélagi sem m.a. töldu brýnt að tryggja yfirráð yfir olíuauðlindum og spyrna við uppgangi hryðjuverkahópa.

Í viðamikilli grein Baldurs Þórhallsonar er svo sjónum beint að þeim skrefum sem Ísland hefur tekið í átt að nánara samstarfi við Evrópuríki. Þetta segir hann hafa gerst í sjö lotum og um fjórar þeirra fjallar hann í greininni. Af þeim hófst sú fyrsta þegar Ísland sótti um aðild að EFTA, önnur þegar Alþýðuflokkurinn setti Evrópusambandsaðild á stefnuskrá sína, þriðja lotan snerist um kosti Schengen samstarfsins og sú fjórða hófst 2001 þegar aðild að ESB varð aftur ofarlega á baugi í

stjórn málaumræðunni vegna stefnumótunar Samfylkingarinnar í Evrópumálum og aukins áhuga formanns Framsóknarflokksins á að skoða kosti Evrópusambandsaðildar. Baldur kemst að þeirri niðurstöðu að ástæða þess að Ísland hafi ekki sótt um aðild að ESB sé einkum sú að íslenskir stjórn málamenn hafi meiri áhrif á samfélagsumræðuna, en kollegar þeirra annars staðar, og að þeir hafi almennt lagst gegn aðild. Því segir Baldur að kenningar „sem eiga að skýra afstöðu ríkja gagnvart Evrópusamrunanum verða að taka tillit til gilda, hagsmuna og skilnings stjórn málamanna á umhverfi sínu í hverju landi fyrir sig .... Flestir stjórn málamenn virðast líta svo á að grundvallargildi stjórn mála felist í varðveislu ákvörðunartökuréttar yfir mikilvægum atvinnupáttum samfélagsins, fisveiðimálum og landbúnaði. Afleiðingin þess er mjög varfærnisleg stefna gagnvart samruna ríkja Evrópu” (bls. 134-135). Viðfangsefni Baldurs í þessari grein er þó ekki að skýra sterka stöðu stjórn málamanna í samfélagsumræðunni á Íslandi. Hún hlýtur þó m.a. að skýrast af því að þeir sækja stuðning til tiltekinna hagsmunahópa og hafa mótast af ákveðinni stjórn málahefð.

Þótt nálgun Vals og Baldurs sé að sumu leyti ólík eru þeir þó sammála um að mat ráðamanna á hagsmunum ríkisins skýri best stefnu stjórnvalda. Grein Auðar H. Ingólfssdóttur um stefnu Íslands í loftlagsmálum er af sama toga. Þar er sjónum beint að stefnu stjórnvalda og hverju þau náðu fram í alþjóðlegum samningaviðræðum um takmörkun á losun gróðurhúsalofttegunda. Hún segir að þeir hagsmunir sem íslensk stjórnvöld hafi skilgreint hafi náðst fram í samningaviðræðunum en bendir þó á að áður en til samninga hafi komið hafi verið tekist á innan ríkisstjórnarinnar og stjórnsýslunnar um stefnumörkunina.

Áslaug Ásgeirsdóttir, sem hefur rannsakað samskipti Íslands og Noregs á sviði fiskveiðimála, gengur skrefi lengra í nálgun sinni með því að benda á að stjórn málamenn endurspegli hagsmuni í samfélaginu. Þannig sýnir hún fram á að Ísland hafi haft betur í samningaviðræðum við Noreg vegna þess að íslensk hagsmunasamtök á sviði sjávarútvegs séu áhrifameiri gagnvart stjórnvöldum sínum en sambærileg samtök í Noregi. „Því geta íslensk hagsmunasamtök sniðið samningamönnum mun þrengri stakk í samningaviðræðum en þau norsku. Það hefur síðan styrkt stöðu íslenskra stjórnvalda í sjálfrí samningagerðinni” (bls. 353). Samkvæmt Áslaugu er skýringanna á þessum jákvæðu niðurstöðum fyrir Íslendinga ekki að leita í uppbyggingu alþjóðakerfisins heldur í samskiptum viðsemjanda sem mótast af vel skilgreindum hagsmunum. Þetta kemur að einhverju leyti heim og saman við niðurstöðu Baldurs og Auðar, sem fyrr var minnst á, en á síður samhljóm með niðurstöðu Vals.

Aðrar greinar í ritsafninu reyna ekki að skýra hvernig utanríkisstefna verður til heldur velta upp hvernig ýmsum atriðum hennar hefur verið hrint í framkvæmd s.s. friðargæslunni, þróunarsamvinnunni, aðkomu frjálsra félagasamtaka, erlendum fjárfestingum, utanríkisviðskiptum og framkvæmd alþjóðlegra skuldbindinga. Í grein Bjargar Thorarensen segir t.d. frá rannsókn hennar á frammistöðu Íslands við framkvæmd helstu mannréttingasamninga en hún virðist í flestu vera í samræmi við þær skyldur sem samningarnir kveða á um (bls. 308). Pétur Dam Leifsson kemst hins vegar að þeirri niðurstöðu að „innleiðing fyrirmæla Öryggisráðsins hafi ekki verið hnökralaus og að skort hafi á samkvæmni” sem vinna þurfi bót á (bls. 347).

Hvaða lærdóm geta þeir sem vilja að Ísland marki sér nýja utanríkisstefnu dregið af lestri bókarinnar? Hann er kannski helst sá að forsenda allra samninga er vilji til að ná sameiginlegri niðurstöðu. Sú var ekki raunin í samningum Íslands við Bandaríkin um áframhaldandi veru varnariðsins hér. Þegar vilji hefur verið til samningagerðar virðist það hins vegar hafa skipt lykilmáli að hafa vel skilgreind samningsmarkmið sem njóta stuðnings. Hvoru tveggja endurspeglar orðræðuna í þjóðfélaginu og áhrif hagsmunaaðila innan stjórnkerfisins. Hverju þetta skilar ræðst þó af samhenginu, þátttakendum og valdastöðu hverju sinni. Varnarsamstarf Íslands og Bandaríkjanna sýnir t.d. glögglega að samningstaða smárikis gangvart stórveldi er þröng nema því aðeins og hún ráði yfir mikilvægum þjörgum sem stórveldinu er fengur af.