

Aukin þátttaka Íslands í alþjóðasamstarfi: Hvers vegna og til hvers?

eftir Baldur Þórhallsson,
prófessor í stjórnmálafræði við Háskóla Íslands

Í þessu erindi leyfi ég mér að halda því fram að markviss þátttaka íslenskra stjórnvalda í starfi alþjóðastofnana hafi aukist verulega undanfarinn áratug.

Þá er nærtækast að spyrja: Hvers vegna og til hvers tekur Ísland virkari þátt í fjölþjóðlegu samstarfi innan alþjóðastofnana?

Til að svara spurningunni þarf einkum að horfa til fjögurra þátta:

Breyttra hagsmuna Íslands og breytinga á því hvernig hagsmunir Íslendinga eru skilgreindir;

Aukinna bjarga hér innanlands;

Breytts viðhorfs íslenskra ráðamanna til alþjóðasamskipta;

Alþjóðlegs þrýstings og aukinna áhrifa alþjóðastofnana á innanlandsmálefni.

Hagsmunir

Forgangsroðun íslenskra ráðamanna í utanríkissamskiptum var skýr alla 20. öldina; full yfirráð yfir landi og fiskimiðunum kringum það. Auk þessa gerðu íslensk stjórnvöld nær ætíð efnahagslegan ábata að forsendu aukinna utanríkissamskipta og virkrar þátttöku í alþjóðasamstarfi. Þetta átti bæði við um viðskipti og varnarmál.

Ísland var annað hvort stofnandi eða varð fljótlega aðili að flestum alþjóðastofnunum sem stofnaðar voru eftir síðari heimsstyrjöldina. Allt fram undir lok síðasta áratugar var Ísland þó ekki virkur þátttakandi innan þeirra, nema í málum sem vörðuðu beina hagsmuni landsins. Þessu var þveröfugt farið á hinum Norðurlöndunum. Þar var lögð mikil áhersla á starf innan alþjóðastofnana, sérstaklega stofnana Sameinuðu þjóðanna.

Íslensk stjórnvöld lögðu hins vegar mikla áherslu á þátttöku í samningum á vettvangi Sameinuðu þjóðanna um gerð Hafréttarsamningsins enda var niðurstaða hans talin hafa mikil áhrif á hagsmuni landsins. Einnig var lögð áhersla á þátttöku í starfi Alþjóðagjaldeyrissjóðsins vegna þess ábata sem það skilaði Íslendingum á sínum tíma.

Það sem ýtti undir hugmyndina um að utanríkissamskiptum Íslendinga væri best komið með tvíhliðasamskiptum við einstök ríki – frekar en með öflugum starfi innan alþjóðastofnana – var að sigrar sjálfstæðisbaráttunnar og stækkun fiskveiðilögsögunnar náðist með eigin áráðni og frumkvæði Íslendinga í tvíhliðasamskiptum við Danmörku, Bandaríkin og Bretland. Það hefur a.m.k. verið hin ríkjandi söguskoðun. Áhrif alþjóðastofnana, alþjóðlegra strauma og uppbyggingar alþjóðakerfisins rúmuðust ekki innan hennar. Náin tengsl við Bandaríkin ýttu enn frekar undir þessa tvíhliða áherslur í utanríkissamskiptum. Það var til dæmis skoðun margra ráðamanna allt þar til nýlega að Ísland gæti frekar haft áhrif á ákvarðanir forseta Bandaríkjanna en á ákvarðanir innan Atlantshafsbandalagsins. En því má heldur ekki gleyma að áherslan á tvíhliðasamskipti skilaði lengi tilætluðum árangri.

Þegar fullum yfirráðum yfir landi og landhelgi var náð og aðgengi að mikilvægasta markaði útflytjenda var enn betur tryggt en áður með EES-samningnum var hins vegar hægt að snúa sér að öðrum viðfangsefnum og líta í auknum mæli til annarra hagsmuna. Segja má að eftir miðjan síðasta áratug megi merkja þáttaskil hvað varðar þátttöku Íslands í starfi alþjóðastofnana.

Aukið starf innan alþjóðastofnana birtist til dæmis innan Atlantshafsbandalagsins þar sem Ísland var nánast óvirkur þátttakandi þar til nýlega. Nú er einfaldlega talið að Ísland muni eiga auðveldara með að tryggja eigin varnarhagsmuni ef það starfi með markvissari og virkari hætti innan bandalagsins. Allt fyrir ekkert er einfaldlega ekki lengur brúklegt.

Eitt markmiða stofnunar Íslensku friðargæslunnar var að sýna getu Íslendinga til að takast á við tiltekin afmörkuð verkefni innan Atlantshafsbandalagsins, Evrópusambandsins, Sameinuðu þjóðanna og Öryggis- og samvinnustofnunar Evrópu. Þannig væru langtímahagsmunir tryggðir þegar – og ef – Ísland þyrfti á aðstoð þessara stofnana að halda, sérstaklega í öryggis- og varnarmálum.

Aukin áhersla stjórnvalda á starf innan þessara stofnana sem og annarra stofnana, eins og Alþjóðaviðskiptastofnunarinnar (WTO), Alþjóðabankans, Norðurskautsráðsins og Eystrasaltsráðsins svo eitthvað sé nefnt, grundvallast m.a. á því að hagsmunir Íslands eru taldir vera mun víðtækari en áður. Þetta sést til dæmis á auknum viðskiptum við fjarlæga heimshluta, útrás íslenskra fyrirtækja, breyttar stöðu í öryggis- og varnarmálum og mikilvægi norðurskautsins. Samskipti við aðildarríki fjölpjóðlegra stofnana geta tryggt Íslendingum bandamenn þegar á reynir innan þeirra eða á öðrum vettvangi í alþjóðakerfinu.

Auknar bjargir Íslands í alþjóðasamstarfi

Grundvallarforsendur þátttöku Íslands í utanríkissamskiptum hafa tekið stakkaskiptum. Ef litið er til stærðar landsvæðis eða yfirráðasvæðis þá skapaði stækkun fiskveiðilögsögunnar grundvöll fyrir aukinni hagsæld. Velgengni í efnahagsmálum á síðasta áratug hefur einnig gefið íslenskum stjórnvöldum möguleika á að efla utanríkisþjónustuna og að spyrja sig hvað Ísland geti lagt af mörkum í samfélagi þjóðanna.

Fjölgun landsmanna úr 92 þúsundum árið 1946 – þegar við gengum í Sameinuðu þjóðirnar – í yfir 300 þúsund í dag, samfara hærra menntunarstigi, segir sitt um hinn aukna mannauð sem landið býr yfir. Einnig hefur aukin menntun Íslendinga á sviði alþjóðasamskipta gefið íslenskum stjórnvöldum kost á að láta meira til sín taka en áður innan alþjóðastofnana. Með aukinni sérþekkingu hefur geta utanríkisþjónustunnar og stjórnsýslunnar til upplýsingaöflunar, stefnumótunar og sjálfstæðra ákvarðana stóreflst.

Nefna má sem dæmi að fyrir 8 árum gegndi Ísland formennsku í Evrópuráðinu í fyrsta skiptið. Aðildarríki ráðsins skiptast á að fara með formennskuhlutverkið en fram til þessa héldu íslensk stjórnvöld því ætíð fram að þau gætu ekki tekið yfir formennskuhlutverkið vegna smæðar og vanmáttar stjórnsýslunnar.

Ég held að fullyrða megi að þessar fjórar breytur – fólksfjöldi, yfirráðasvæði, efnahagsgeta og mannauður stjórnsýslunnar – hafi tekið veigameiri breytingum hér á landi með meiri afleiðingum en við sjáum meðal fjölmennari og stærri ríkja í Evrópu.

Breytt viðhorf ráðamanna til alþjóðasamskipta

Viðhorf velflestra íslenskra stjórnmalamanna mest alla 20. öldina var á skjön við viðhorf starfssystkina þeirra á hinum Norðurlöndunum. Þar var talið að löndin hefðu skyldum að gegna í alþjóðakerfinu, þeim bæri að kosta nokkru til að uppfylla þær og að þau hefðu fulla burði til að sinna alþjóðlegum verkefnum.

Orðræða íslenskra stjórnmalamanna um utanríkismál einkenndist af nauðsyn þess að við nytum beins ábata af þátttöku í alþjóðlegum samskiptum. Orðræðan byggðist einnig á sjálfsákvörðunarrétti um stækkun fiskveiðilögsögunnar, deilum um hversu háð landið væri Bandaríkjunum og átökum um flutning valds frá stofnunum í Reykjavík til stofnana EFTA og ESB. Þessi orðræða mótaði utanríkissamskiptin og gerir það enn þó að hún sé á undanhaldi.

Umræðan um það hvort Ísland ætti að halda til streitu framboði sínu til öryggisráðsins fyrir nokkrum misserum varpaði skýru ljósi á þau ólíku viðhorf sem ríkja í landinu um þátttöku í alþjóðasamfélaginu. Annars vegar er það hið hefðbundna viðhorf er byggist á efnahagslegum ábata af öllum alþjóðasamskiptum með lítilli eða engri trú á að Ísland geti haft áhrif innan alþjóðastofnana. Hins vegar er það viðhorf að Ísland hafi fulla getu til þess að taka virkan þátt í samstarfi innan alþjóðasamfélagsins og beri í raun skyldur ekki síður en önnur þátttökuríki. Seinna viðhorfið hefur í vaxandi mæli einkennt utanríkisstefnu Íslands þó að ólíkra sjónarmiða hafi gætt meðal ráðamanna.

Aukin þátttaka í alþjóðakerfinu hefði aldrei til komið til nema fyrir breytt viðhorf íslenskra stjórnmalamanna varðandi forgangsröðun, hlutverk og skyldur í alþjóðasamfélaginu. Ráðamenn tala í vaxandi mæli um að Ísland hafi skyldur gagnvart alþjóðasamfélaginu og þurfi því að taka virkari þátt í starfi tiltekinna alþjóðastofnana. Auk þess virðast íslenskir ráðamenn í auknum mæli trúa því að þeir geti haft áhrif innan alþjóðastofnana.

Alþjóðlegur þrýstingur og aukin áhrif alþjóðastofnana á innanlandsmálefni

Alþjóðlegur þrýstingur á aukna þátttöku Íslands í alþjóðasamfélaginu hefur haft umtalsverð áhrif á utanríkisstefnu Íslands síðastliðinn áratug. Erlend stjórnvöld, hagsmunahópar og fjöldi alþjóðastofnana hafa skorað á íslensk stjórnvöld að leggja meira til alþjóðasamfélagsins. Á þetta til dæmis við um stofnanir eins og Atlantshafsbandalagið, Alþjóðabankann, EES og Sameinuðu þjóðirnar, sem og aðildarríki þessara stofnana.

Þessi þrýstingur hafði til dæmis umtalsverð áhrif á stofnun Íslensku friðargæslunnar og aukin fjárframlög til þróunarmála. Hvað öryggisráðið varðar þá létu til dæmis Davíð Oddsson og Halldór Ásgrímsson hafa það eftir sér að þeir hefðu orðið fyrir talsverðum þrýstingi frá samstarfsbræðrum sínum á hinum Norðurlöndunum um að halda framboði Íslands til öryggisráðsins til streitu þegar umræður voru hvað háværestar hér á landi hvort að hætta ætti við framboðið. Ástæðan fyrir þessum víðtæka alþjóðlega þrýstingi er líklega sú að erlendir aðilar hafa aukna trú á að Ísland geti axlað meiri ábyrgð á alþjóðavettvangi í kjölfar bætts efnahags og aukins mannauðs.

Auk þessa verðum við að líta til síaukins alþjóðlegs regluverks og viðmiða sem þrengja í vaxandi mæli að lagasetningu innanlands. Ísland, eins og önnur ríki, hefur verið knúið til að veita starfi alþjóðastofnana meiri athygli til þess að tryggja að hagsmunir landsins fari saman við nýjar alþjóðlegar reglur og viðmið. Umhverfismál eru gott dæmi um þetta. Þannig þurfa íslensk stjórnvöld til dæmis að hafa vökult auga með reglugerðasetningu og samþykktum á evrópska efnahagssvæðinu, ákvörðunum allra stofnana Sameinuðu þjóðanna og Alþjóðahvalveiðiráðsins. Innganga Íslands í Alþjóðahvalveiðiráðið að nýju árið 2002 er gott dæmi um það hvernig alþjóðlegur þrýstingur hefur knúið Ísland til þess að laga sig að gildum og reglum alþjóðakerfisins.

Það er einfaldlega þannig að ef íslensk stjórnvöld sitja ekki við ákvarðanatökuborðið getur það ógnað hagsmunum Íslendinga – hvort sem litið er til hagsmuna einkaaðila – einstaklinga eða fyrirtækja – eða ríkisins. Ríki verja ekki hagsmuni sína nema með beinni þátttöku. Sú er einfaldlega staða mála í kjölfar aukins vægis alþjóðastofnana í hinum nýja alþjóðavædda heimi.

Samantekt

Fjórir þættir hafa í sameiningu leitt til breyttra áherslna í utanríkissamskiptum Íslands: Breyttir hagsmunir, auknar bjargir, breytt viðhorf og alþjóðlegur þrýstingur.

Hafa ber í huga að það hefur verið meðvitað ákvörðun íslenskra ráðamanna að taka virkari þátt í alþjóðasamfélaginu. Ísland hefur haft val hvað þetta varðar. Stjórnvöld hefðu auðveldlega getað kosið að vera nánast óvirkir þátttakendur í alþjóðakerfinu – nema þegar brýnir beinir efnahagslegir hagsmunir landsins væru í húfi.

Þeir sem stýrt hafa þessari för á síðastliðinn áratug skynja, að ég held, getu lítils ríkis eins og Íslands til að takast á við alþjóðleg verkefni með öðrum hætti en fyrirrennarar þeirra. Þeir hafa vissulega fleiri og meiri bjargir til að byggja á – en aukna þátttöku Íslands í alþjóðakerfinu má einnig rekja til breyttra viðhorfa ráðamanna sem trúa því í vaxandi mæli að Ísland hafi hæfni og getu til að láta til sín taka innan alþjóðastofnana og hafi skyldum að gegna í alþjóðasamfélaginu.

Þannig eru íslensk stjórnvöld að reyna að velja Íslandi nýja stærð í alþjóðakerfinu til tryggja langtíma hagsmuni í víðtækum skilningi – og reyna um leið að leggja sitt af mörkum til alþjóðasamfélagsins.

Ræðan er byggð á eftirtöldum fræðigreinum höfundar:

Hefur Ísland valið sér nýja stærð í alþjóðakerfinu?,

í Úlfar Hauksson (ritstj.) Rannsóknir í félagsvísindum VII, Reykjavík: Háskólaútgáfan, 2006.

Iceland's involvement in global affairs since the mid-1990s: What features determine a state's size,

í Stjórnmal og stjórnsýsla – Vefúmarit, 2. tbl. 2. árg. 2006.

Sjá: <http://stjornmalogstjornsysla.is>

What features determine international activities of small states? The international approaches of Iceland until the mid 1990s,

í Stjórnmal og stjórnsýsla – Vefúmarit, 1. tbl. 1. árg. 2005.

Sjá: <http://stjornmalogstjornsysla.is>

The Size of States in the European Union: Theoretical and Conceptual Perspectives,

í Journal of European Integration, 1. tbl. 28. árg. mars 2006.