

## Skiptum við máli?

Áhrif Íslands á alþjóðavettvangi

Guðni Th. Jóhannesson  
lektor Háskólanum í Reykjavík

1. tbl. 4. árg. 2008  
Erindi og greinar



## Stjórnmal og stjórnsýsla veftímarit (erindi og greinar)

### Inngangur<sup>1</sup>

*Meginspurningin í þessari grein er í sjálfu sér einföld: Hafa íslensk stjórnvöld haft ábrif á alþjóðavettvangi? Út frá henni má svo spyrja fleiri spurninga: Ef sú var raunin, hvernig höfðu þau þá ábrif og hvers vegna? Og væri hægt að nota söguna, reynsluna frá liðinni tíð, til að styrkja stöðu Íslands meðal annarra þjóða, til dæmis í baráttunni fyrir sæti í öryggisráði Sameinuðu þjóðanna? En að lokum þarf svo líka að spyrja, ef út í það er farið: Hverjir eru það sem segja helst að íslensk stjórnvöld hafi haft ábrif til góðs á alþjóðavettvangi? Kannski aðeins þau sjálf?*

*Auðvitað er aðeins hægt að stikla á stóru í þessum efnum og hér verður bent á þrjú málaflokkka þar sem því hefur verið haldið fram að rödd Íslands hafi bljómað svo eftir var tekið.*

### Þrjú dæmi úr sögunni

Því hefur verið haldið á lofti að á alþjóðavettvangi hafi Íslendingar ætíð mótmælt nýlendukúgun og lýst fylgi við ófrjálsar þjóðir. Þannig hefur gjarnan verið vitnað til þessara orða Thors Thors, fastafulltrúa hjá Sameinuðu þjóðunum, á allsherjarþinginu árið 1960: „Íslendingar hafa ávallt staðið með undirokuðum þjóðum og þeim er sú hugsun hjartans mál, að allar þjóðir eigi sjálfsákvörðunarrétt til þess að ákveða sín eigin forlög og framtíð.“<sup>2</sup>

Svipaða sögu er að segja af þróun hafréttarmála og atbeina Íslands. Kröfugerð Íslendinga í landhelgisbaráttunni varð „kjarninn í nýjum alþjóðalögum“, sagði forseti Íslands, Ólafur Ragnar Grímsson, árið 2003,<sup>3</sup> og þremur árum síður lýsti Valgerður Sverrisdóttir utanríkisráðherra alþjóðapróun á sviði hafréttar þannig að Ísland hefði verið „leiðandi í þeirri vinnu“.<sup>4</sup> Á sama hátt er síðan vel þekkt að forystumenn í sjálfstæðisbaráttu Eystrasaltslandanna hafa þakkað íslenskum stjórnvöldum hlýhug og stuðningsyfirlýsingar þegar Sovétríkin voru að liðast í sundur. Ísland var „ísbrjóturinn á alþjóðavettvangi,“ sagði einn. „Enginn gerði eins mikið fyrir okkur,“ sagði annar.<sup>5</sup> Sagan ætti því að geta sýnt að Ísland getur

1 Greinin er að stofni til erindi sem var flutt í Háskólanum í Reykjavík 24. okt. 2007 í fundaröð íslensku háskólanna og utanríkisráðuneytisins, „Ísland á alþjóðavettvangi - erindi og ávinningur“.

2 Sjá: Valdimar Unnar Valdimarsson (Gunnar Á. Gunnarsson og Guðmundur R. Árnason meðhöfundar og ritstjórar) 1993, *Ísland í eldlínu alþjóðamála. Stefnumótum og samvinna innan Sameinuðu þjóðanna 1946-1980*. Reykjavík: Alþjóðamálastofnun Háskóla Íslands, bls. 170. Sjá einnig: Ívar Guðmundsson 1971, *Bókin um sameinuðu þjóðirnar*. Reykjavík: Ísafold, bls. 197-198.

3 Ræða forseta Íslands Ólafs Ragnars Grímssonar við setningu Alþingis 1. október 2003, [<http://forseti.is/media/files/03.10.01.Thingsetning.pdf>].

4 60 ára afmæli aðildar Íslands að Sameinuðu þjóðunum. Ræða Valgerðar Sverrisdóttur utanríkisráðherra, 20. nóvember 2006, [<http://www.utanrikisraduneyti.is/frettaefni/RaedurVS/nr/3293>].

5 Sjá: Guðni Th. Jóhannesson 1998, „Skiptum við máli? Ísland og Eystrasaltsríkin 1990-1991“, *Íslenska söguþingið* 28.-31. maí 1997. *Ráðstefnurit* I. Ritstjórar Guðmundur J. Guðmundsson og Eiríkur K. Björnsson. Reykjavík: Sagnfræðistofnun Háskóla Íslands og Sagnfræðingafélag Íslands, bls. 185-192.

## Stjórnsmál og stjórnsýsla veftímarit (erindi og greinar)

haft áhrif, og þessi og önnur dæmi frá liðinni tíð mætti nota í nútímanum til að sýna að Íslendingar vilji láta gott af sér leiða í heimi þjóðanna.

### Raunsæi smáríkis

En hér þarf þó að staldra við. Fyrst er þess að geta að ráðamenn landsins gerðu sér yfirlieitt fulla grein fyrir smæð þess og takmarkaðri getu til að breyta heiminum. Þetta mótaði auðvitað utanríkisstefnuna frekar en háleitar hugsjónir og aðgerðir um víða veröld. Gott dæmi má finna í viðbrögðum Bjarna Benediktssonar forsætisráðherra árið 1966 þegar ungverskir útlagar báðu íslensk stjórnvöld að minnast þess með formlegum hætti að áratugur var liðinn frá innrás Sovétríkjanna í Ungverjaland. Bjarni svaraði að þeir atburðir hefðu vissulega verið „svívirðilegir og blóði drifnir“ en ráðamenn á Íslandi myndu ekki lýsa því yfir sérstaklega: „Ísland er hins vegar lítið og máttvana land og hefur þess því ætíð verið gætt að íslenska stjórnin blandaði sér ekki í mál annarra með yfirlýsingum eða á annan veg sem ekki er unnt að fylgja eftir.“<sup>6</sup>

Smæðin réð því líka að íslensk stjórnvöld létu ekki eins mikið að sér kveða innan Sameinuðu þjóðanna og annarra alþjóðasamtaka og þau hefðu getað gert. Þannig stóð Íslandi oftast einu sinni til boða að setjast í öryggisráð Sameinuðu þjóðanna en það þótti ætíð of kostnaðarsamt.<sup>7</sup> Þar að auki sáu stjórnvöld sér væntanlega aldrei beinan hag í því að taka þátt í störfum ráðsins og það var í fullu samræmi við annað grunngildi utanríkisstefnu Íslands: Að gæta framfar allu sérstakra eiginhagsmuna. Þetta var raunsæisstefna eða *Realpolitik* og ekkert bundin við Ísland frekar en flest önnur lönd; „utanríkisstefna sem byggist á þjóðarhagsmunum og mati á mætti“, svo stuðst sé við skilgreiningu Henry Kissingers.<sup>8</sup>

Smáríkið Ísland átti líka nær allt sitt undir því að geta selt afurðir sínar í útlöndum. Það þóttist vart geta sett upp einhverja móralska mælistiku og hafnað viðskiptavinum ef svo bar undir. Þetta þýddi í raun að stuðningur Íslands við undirokaðar þjóðir var ekki óskoraður. Til dæmis réðu fiskkaup Portúgala því á sínum tíma að íslensk stjórnvöld töluðu ekki máli þeirra þjóða sem reyndu að brjótast undan yfirráðum þeirra; þá urðu „þjóðfrelshugsjónir ... að lúta í lægra haldi fyrir mikilvægum viðskiptahagsmunum“, eins og Valdimar Unnar Valdimarsson sagnfræðingur benti á í rannsóknum sínum.<sup>9</sup>

6 Sjá: Guðni Th. Jóhannesson, „Siðferði og sérhagsmunir í utanríkisstefnu Íslands“, *Morgunblaðið*, 15. okt. 1997.

7 Pétur J. Thorsteinsson 1992, *Utanríkisþjónusta Íslands og utanríkismál* II. Reykjavík: Hið íslenska bókmenntafélag, bls. 667, og Ívar Guðmundsson, *Bókin um Sameinuðu þjóðirnar*, bls. 191-192.

8 Henry Kissinger 1994, *Diplomacy*. New York: Simon & Schuster, bls. 137.

9 Valdimar Unnar Valdimarsson 1993, *Ísland í eldlínu alþjóðamála*, bls. 183-185.

## Stjórnsmál og stjórnsýsla vefþimarit (erindi og greinar)

### Ímynd og raunveruleiki

Það sem gjarnan var og er sagt á hátíðarstundum um ótvíræða samúð íslenskra stjórnvalda með kúguðum þjóðum er því ekki sannleikanum samkvæmt þegar vel er að gáð. Sama gildir um meint mikilvægi Íslendinga í þróun hafréttar. Ákvarðanir ráðamanna hér á landi höfðu lítil áhrif á þá sögu og Íslendingar voru miklu fremur þiggjendur en móttendur.

Svo eru það Eystrasaltslöndin. Fáir myndu draga í efa að sá siðferðislegi stuðningur sem íslensk stjórnvöld veittu í sjálfstæðisbaráttu þeirra árin 1990-1991 var mikils metinn þar eystra. Það breytir því ekki að það getur verið allt annað mál að veita og meta hvort málflutningur íslenskra ráðamanna hafði einhver áhrif á þankagang valdhafa á Vesturlöndum, svo ekki sé minnst á Sovétríkin. Annars staðar á Norðurlöndum hefur lítið verið gert með afstöðu Íslendinga og George Bush eldri, Bandaríkjaforseti á þessum árum, lét hafa eftir sér að þegar sagan yrði sögð myndi enginn muna eftir því að Bandaríkin voru seinni til að viðurkenna sjálfstæði Eystrasaltslandanna en „Ísland, eða hver annar sem er“.<sup>10</sup>

Staðreyndin er sú að það liggur nánast í hlutarins eðli að smáriki hljóta yfirlétt að hafa smávægileg áhrif. „[S]máþjóðir gera sjálfum sér lítið gagn með því að ylja sér við godsagnir um möguleika sína til áhrifa á alþjóðamál,“ skrifaði Jón Ormur Halldórsson, dósent í alþjóðaviðskiptum við Háskólann í Reykjavík, til dæmis í fræðiriti um Sameinuðu þjóðirnar.<sup>11</sup> Að vísu getur verið afar erfitt að meta áhrif ríkja á alþjóðavettvangi, stórra sem smárra, og vissulega er það ekki svo að smáriki skipti annaðhvort máli eða ekki, eða að fögur orð um stuðning við aðra hljóti öll að detta dauð niður ef eiginhagsmunir fá stundum að ráða. Þótt íslensk stjórnvöld hafi skiljanlega metið fiskmarkaði það mikils að þau vildu ekki styggja suma valdhafa var Ísland í hópi þeirra ríkja á Vesturlöndum sem studdu frelsisbaráttu nýlendþjóða hvað dyggilegast á árum kalda stríðsins.<sup>12</sup> Þótt Ísland hafi ekki mótað hafréttinn var tekið eftir málflutningi íslenskra embættismanna á alþjóðavettvangi,<sup>13</sup> og þótt deila megi um áhrifamátt Íslendinga í Washington og Moskvu þegar Eystrasaltslöndin endurheimtu sjálfstæði sitt dregur það ekki úr þeim þakkarhug sem forvígismenn þeirra og almenningur lét í ljós á sínum tíma, og gerir enn.

Að þessu sögðu er það þó samt svo að margt er málum blandið þegar hástemmdar yfirlýsingar um möguleika Íslands í samfélagi þjóðanna eru annars

10 „Soviet Turmoil; Excerpts From Bush's Conference: „Strong Support“ for Baltic Independence“, *New York Times*, 3. sept. 1991 [http://nytimes.com]. Sjá einnig: Guðni Th. Jóhannesson 1998, „Skiptum við máli? Ísland og Eystrasaltsríkin 1990-1991“, bls. 185-192.

11 Jón Ormur Halldórsson 1995, *Sameinuðu þjóðirnar: talsýnir og veruleiki*. Reykjavík: Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands, bls. 12.

12 Sjá: Valdimar Unnar Valdimarsson 1993, *Ísland í eldlínu alþjóðamála*, bls. 221-222.

13 Sjá t.d.: Davíð Ólafsson 1999, *Saga landbelgismálsins. Baráttan fyrir stækkun fiskveiðilögsögunnar í 12 mílur*. Reykjavík: Hið íslenska bókmenntafélag.

## Stjórnmal og stjórnsýsla vef tímarit (erindi og greinar)

vegar. Það er einfaldlega ekki nóg að segjast hafa áhrif og segjast alltaf munu styðja kúgaðar þjóðir þegar veruleikinn er í raun annar.

### Stjórnvöld og háskólasamfélag – ólíkir sjónarhólar

Hér er líka komið að þeim mun sem er – eða ætti að vera – á sjónarhóli embættismanna og valdhafa annars vegar og óháðra rannsækenda hins vegar, hvort sem er innan akademíu eða í fjölmiðlum svo dæmi séu tekin. Fræðimenn eru vitaskuld ekki heilagir handhafar sannleikans en að öllu jöfnu er það beinlínis hlutverk þeirra að spyrja, grandskoða og sjá allar hliðar á öllum málum. Stjórnvöld vinna aftur á móti gjarnan að ákveðnum eiginhagsmunum, þau vilja skapa ákveðna ímynd og þau vilja fullyrða frekar en að láta í ljósi efasemdir. Sögulegu dæmin sem nefnd hafa verið hér sýna það kannski að einhverju leyti og einnig má líta nær samtímanum. Í greinargerð starfshóps utanríkisráðuneytisins um öryggis- og varnarmál frá árinu 1999 segir svo um framboð Íslands til Öryggisráðs Sameinuðu þjóðanna: „Nái Ísland kjöri, mun það skapa einstakt færi fyrir stjórnvöld til að beita áhrifum sínum í alþjóðamálum, ...“<sup>14</sup> Fimm árum síðar kallaði Björn Ingi Hrafnsson, aðstoðarmaður Halldórs Ásgrímssonar utanríkisráðherra, framboðið „stærsta verkefnið í sögu íslenskrar utanríkisstefnu“.<sup>15</sup> Og haustið 2007 sagði Ingibjörg Sólrún Gísladóttir utanríkisráðherra að það væri „lokahnykkurinn í okkar sjálfstæðisbaráttu“.<sup>16</sup>

Hér myndu fræðimenn og fjölmiðlamenn væntanlega draga úr, benda á mótrök og spyrja gagnrýnna spurninga í framhaldinu. Er þannig eitthvað til í því sem Davíð Oddsson seðlabankastjóri sagði í árslok 2006 um hugsanlega setu í öryggisráðinu; að „áhrifin væru kannski tiltölulega lítil – því það eru neitunarvaldsþjóðirnar sem þarna ráða öllu“.<sup>17</sup> Væri það kannski sterkari yfirlýsing og staðfesting á sjálfstæði Íslands að lýsa því yfir að landið sjái engan tilgang í því að leika statista á valdasviði stórveldanna og það ætli frekar að einbeita sér að raunhæfari verkefnum á sviði mannúðar- og þróunarmála?

14 „Öryggis- og varnarmál Íslands við aldamót. Greinargerð starfshóps utanríkisráðuneytisins“, 21. feb. 1999

[[http://www.utanrikisraduneyti.is/media/Varnarmal/Oryggis\\_og\\_varnarmal\\_Islands\\_1999.pdf](http://www.utanrikisraduneyti.is/media/Varnarmal/Oryggis_og_varnarmal_Islands_1999.pdf)], bls. 21.

15 Í umræðum á málstofu um Ísland og öryggisráð Sameinuðu þjóðanna í Háskóla Íslands, 10. mars 2004. Sjá: „Málstofa um Ísland og öryggisráð Sameinuðu þjóðanna. Markmið og væntingar til setu Íslands í ráðinu“,

[<http://www.hi.is/Apps/WebObjects/HI.woa/wa/dp?detail=1001747&name=frettasida>].

16 „Stuðningur eykst við framboð Íslands til öryggisráðs SP“, *mbl.is*, 4. sept. 2007,

[<http://www.mbl.is/mm/frettir/innlent/frett.html?nid=1289476>].

17 „Davíð Oddsson: Óskynsamlegt að auka þróunaraðstoð Íslendinga of hratt“, *mbl.is*, 28. des. 2006, [<http://www.mbl.is/mm/frettir/innlent/frett.html?nid=1244101>]. Í fréttinni er vitnað í viðtal Örnú Schram við Davíð í *Nordisk Tidsskrift*. Sjá: Arna Schram, „NT-intervjun. Politiker máste vara hárdhudade. Davíð Oddsson om att vara statsminister“ (Ylva Hellerud þýddi úr íslensku), *Nordisk Tidsskrift* 82:4 (2006), bls. 333-338, hér bls. 337,

[<http://www.letterstedtska.org/NT4-06.pdf>].

## Stjórnmal og stjórnsýsla vef tímarit (erindi og greinar)

Einnig mætti spyrja hvort vopnlaus smáþjóð, sem hefur sannast sagna afar litla reynslu og þekkingu á öryggismálum og hernaði í heiminum, verði alltaf tekin alvarlega í öryggisráði Sameinuðu þjóðanna. Táknrænni þátttöku íslenskra stjórnvalda í uppbyggingar- og hernaðarstarfi í Írak var til dæmis tekið misjafnlega ytra, þá sjaldan að hana bar á góma,<sup>18</sup> og því má halda fram að ef það er eitthvað sem smáþjóðir óttast þá sé það að verða aðhlátursefni annarra.

Þá mætti að lokum spyrja, í ljósi liðinna árekstra milli siðferðissjónarmiða og viðskiptahagsmuna, hvort íslensk stjórnvöld séu staðráðin í því að hvika hvergi í baráttunni fyrir betri heimi. Fiskmarkaðir í Portúgal skipta ekki lengur máli og núna ríkir lýðræði þar í landi, en hvað með útrásarmöguleikana miklu í Kína, Indónesíu og í raun hvarvetna? Verður smárikið Ísland nógu sterkt til að standa uppi í hárinu á grimmum valdhöfum, jafnvel þótt það geti skaðað viðskipti og sambönd við ráðamenn?

### Samantekt

Í þessari grein er því ekki slegið föstu að smárikið Ísland geti engu breytt og hljóti hvort eð er aðeins að hugsa um eigin hag, eða þá að stjórnvöld hverju sinni hljóti alltaf að ýkja og fegra eigin hlut. Í upphafi fyrirlestraraðar íslensku háskólanna og utanríkisráðuneytisins veturinn 2007-2008, „Ísland á alþjóðavettvangi – erindi og ávinningur“, varaði Geir H. Haarde forsætisráðherra einmitt við „hégómlegu drambi“ í sambandi við stöðu Íslands í samfélagi þjóðanna.<sup>19</sup> Ingi-björg Sólrún Gísladóttir tók í sama streng og sagði að „heppileg blanda af sjálfs-trausti, bjartsýni og raunsæi [væri] það sem mestum árangri skilar“.<sup>20</sup> Hún bætti því einnig við að fyrirlestraröðinni væri ætlað að „virkja háskólafélkið til öflugrar umræðu um alþjóðamál“.<sup>21</sup> Í þeim umræðum þarf auðvitað að skiptast á skoðunum og akademían þarf spyrja óvæginna spurninga ef því er að skipta, draga í efa fullyrðingar og ályktanir og benda á það sem betur mætti fara. Það ætti svo að koma stjórnvöldum til góða í þeirra starfi. Hitt væri miklu verra ef þau leitundu aðeins eftir einhvers konar einhug; að boðskapurinn væri að íslensk þjóð þurfi að standa saman um sameiginleg markmið, eins og til dæmis framboð til öryggisráðsins. Utanríkismál eru alvarlegri en svo að landinn eigi að leggjast í einhvern Eurovisionffling.

18 Sjá t.d.: „Headlines – America’s Next Top Ally“, *The Daily Show with Jon Stewart*, 9. október 2007, [http://www.thedailyshow.com/video/index.jhtml?videoId=111059&title=headlines-america-next-top-ally&byDate=true].

19 Staða Íslands í samfélagi þjóðanna. Ávarp Geirs H. Haarde forsætisráðherra í Hátíðarsal Háskóla Íslands, 7. sept. 2007, [http://www.forsætisraduneyti.is/radherra/raedurGHH/nr/2709].

20 Alþjóðasamstarf á 21. öld og öryggisráð Sameinuðu þjóðanna. Ávarp utanríkisráðherra á opnunarmálþingi í Háskóla Íslands: Ísland á alþjóðavettvangi – erindi og ávinningur, 7. sept. 2007, [http://www.utanrikisraduneyti.is/frettaefni/raedurISG//nr/3831].

21 Í umræðum að loknum erindum á opnunarmálþingi fyrirlestraraðarinnar í Háskóla Íslands 7. sept. 2007.