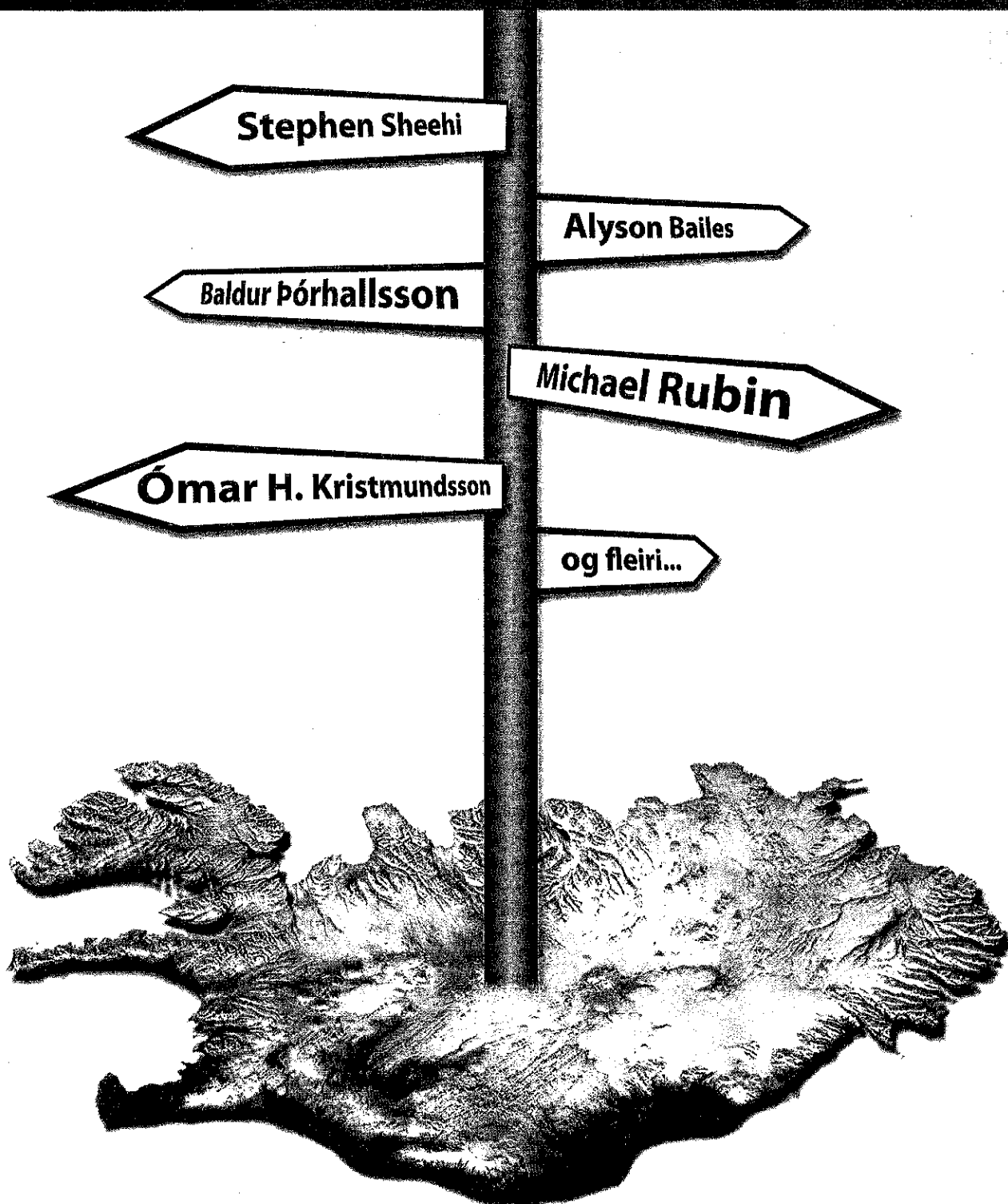


ÍSLENSKA 2007 LEIÐIN

2
0
8



Hefur Ísland valið sér nýja stærð í alþjóðakerfinu?

Baldur Þórhallsson

Prófessor og formaður stjórnar Alþjóðamálastofnunar og Rannsóknarseturs

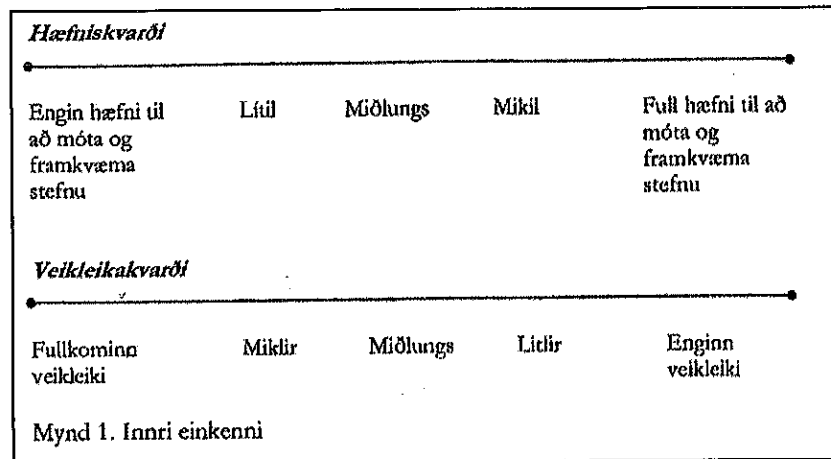


Í þessari grein verður fjallað um ástæður þess að íslensk stjórnvöld hafa á undanförunum árum orðið virkari þátttakendur í alþjóðlegu samstarfi. Notast verður við sérstakan kenningaramma sem greinir þær breytur sem taldar eru mikilvægar til að skýra hegðun ríkja í alþjóðakerfinu. Hefðbundnar breytur eins og íbúafjöldi, stærð landsvæðis, þjóðarframleiðsla og hernaðarmáttur hafa oft verið notaðar til að skýra stærð

til engra veikleika. Sex ofangreindir flokkar kenningarammans fyrir hvert og eitt ríki, hvað varðar innri einkenni, eru metnir út frá þessum tveimur kvörðum.

Mynd 2 sýnir hvernig flokkarnir sex, (ytri einkenni) eru metnir út frá hæfni og veikleikum. Á hæfniskvarðanum eru ríki staðsett samkvæmt hæfni þeirra til þess að hafa áhrif á alþjóðlegt umhverfi og nær kvarðinn frá engri hæfni til fullrar hæfni til áhrifa. Ytri veikleikakvarðinn metur að hvaða marki alþjóðakerfi þvingar ríki, t.d. getur lítið hagkerfi þýtt að ríki er veikt fyrir alþjóðlegum efnahagssveiflum.

Staðsetning flokkanna sex á kvörðunum, hvort sem varðar innri eða ytri einkenni, getur byggt á tölfræðilegum upplýsingum þegar því er komið við eða huglægu mati. Þannig er hægt að staðsetja ríki á kvörðunum og meta getu þeirra til að takast á við



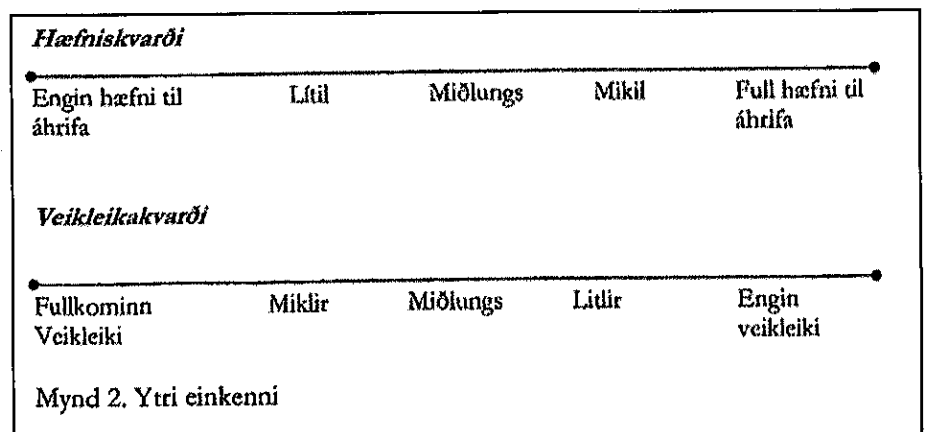
ríkja og þátttöku þeirra í alþjóðakerfinu en mikilvægt er að leita víðar fanga til að fá betri sýn á hegðun ríkja.

Kenningaramminn greinist í sex flokka sem eru eftirfarandi:

- 1) Föst stærð
- 2) Fullveldisstærð
- 3) Pólitísk stærð
- 4) Efnahagsstærð
- 5) Skynjuð stærð
- 6) Valin stærð (Baldur Þórhallsson, 2006)

Hver flokkur verður annars vegar metin út frá innri einkennum ríkja og hins vegar ytri einkennum þeirra. Innan þessara innri og ytri einkenna er dregin upp mynd af hæfni og veikleikum ríkja sem hafa áhrif á hegðun þeirra í alþjóðakerfinu.

verkefni innanlands og erlendis og hafa áhrif á alþjóðakerfið. Í þessari grein verður greint hvaða þættir skýra aukna þátttöku Íslands í alþjóðakerfinu síðastliðinn áratug með þ ví að setja Ísland inn í kenningarammann.



Mynd 1 sýnir hæfnis- og veikleikakvarða fyrir innri einkenni ríkja. Hæfniskvarðinn nær frá engri hæfni til fullrar hæfni til þess að móta og hrinda stefnu í framkvæmd innan eigin ríkis. Veikleikakvarðinn metur veikleika innanlands og nær frá fullkomnum veikleikum

Alþjóðasamskipti Íslands

Ákvörðun stjórnvalda um að sækja um aðild að Öryggisráði Sameinuðu Þjóðanna (SP) árið 1998 markaði þ áttaskil í utanríkisstefnu Íslands og er til

marks um þá stefnubreytingu að taka aukinn þátt í alþjóðasamstarfi. Ísland hefur verið aðili að flestum alþjóðastofnunum sem stofnaðar hafa verið en var allt fram undir lok 10. áratugsins ekki virkur þátttakandi innan þeirra (Baldur Þórhallsson, 2005). Efnahagslegur ábati var forsenda aukinna utanríkissamskipta og virkrar þátttöku á alþjóðasamstarfi, hvort sem um viðskipti eða varnarmál var að ræða. Virk þátttaka innan SP (að undanskilinni vinnu við Hafréttarsáttmálann), NATO, Evrópuráðsins eða Alþjóðabankans var ekki ofarlega á dagskrá stjórnvalda. Þau lögðu áherslu á hagkvæma viðskiptasamninga við ríki Evrópu með aðildinni að EFTA árið 1970, tvíhliðasamningi við ESB sem fylgdi í kjölfarið árið 1972 og inngöngu í Evrópska efnahagssvæðið (EES) árið 1994. Um leið og markaðsaðgengi fyrir sjávarafurðir var tryggt dvínaði hins vegar áhuginn fyrir virkari þátttöku innan þessara stofnana (Baldur Þórhallsson, 2005). Þátttaka Íslands í alþjóðakerfinu hefur hins vegar tekið stakkaskiptum frá því um miðjan 10. áratuginn eins og kemur fram í næstu köflum.

Breytingar á „fastri stærð“ Íslands

Föst stærð tekur tillit til tveggja hefðbundinna breyta þ.e. íbúafjölda og stærð landsvæðis. Almennu eru íbúafjöldi og stærð landsvæðis tiltölulega stöðugar breytur og mælanlegar sem hefur gert það að verkum að þær hafa óspart verið notaðar til að flokka ríki eftir stærð og getur til áhrifa í alþjóðakerfinu. Ísland var fámennasta ríki SP (92.000) þegar það gerðist aðili að samtökunum árið 1946. Fjölgun Íslendinga í 300.000 árið 2006 hefur vafalaust meira vægi hvað varðar getu landsins á alþjóðavettvangi í ljósi aukins mannaúts heldur en sambærileg fjölgun í fjölmennari löndum. Ef litið er til stærðar landsvæðis eða yfirráðasvæðis hefur stækkun fiskveiðilögsögunnar í fjórum skrefum, úr þremur mílum árið 1952 í 200 mílur árið 1976, skapað grundvöll fyrir aukna hagsæld.

Það er athyglisvert að föst stærð Íslands hefur breyst umtalsvert síðustu sextíu ár bæði hvað varðar íbúafjölda og yfirráðasvæði. Ísland hefur yfir að ráða meiri auðlindum en áður til að byggja upp stöðir landsins og taka virkan þátt í alþjóðakerfinu. Þegar skoðuð eru innri og ytri einkenni fastrar stærðar má sjá að Ísland hefur aukið hæfni sína. Hins vegar skýrir föst stærð ein og sér ekki ástæður þeirrar aukningar. Hins vegar skýrir föst stærð þátttakanda innan stofnanna

eins og SP, NATO, Evrópuráðsins og Alþjóðabankans og aukið verulega samskipti við fjarlægja heimshluta.

Hæfi innanlands og vaxandi þátttaka í alþjóðakerfinu: Stærð fullveldis

Samkvæmt kenningarammanum er fullveldisstærð metin út frá þremur þáttum. Í fyrsta lagi hvort ríki geti haldið fullveldi yfir yfirráðasvæði sínu og hvort önnur ríki efast um yfirráðin. Í öðru lagi út frá hæfni ríkja til þess að viðhalda grundvallaruppbyggingu ríkis. Í þriðja lagi er fullveldis stærð metin út frá því hvort að ríki geti haldið úti lágmarks utanríkisþjónustu, þ.e. geti komið sjónarmiðum sínum á framfæri í alþjóðasamskiptum.

Mynd 3 sýnir að Ísland hefur fulla hæfni þegar kemur að innri fullveldisstærð samkvæmt ofangreindum þáttum. Veikleikar Íslands er varða innri fullveldisstærð felast aðallega í takmörkuðum mannaúð og efnahagslegri getu. Staða Íslands er til dæmis allt önnur en staða Andorra, Monakó og San Marínó þar sem önnur ríki efuðust um innra og ytra fullveldi þeirra allt til upphafs 10. áratugar síðustu aldar. Litið var svo á að þau væru háð nágrannaríkjum sínum hvað varðar mótun og framkvæmd stefnumála innanlands sem og í alþjóðakerfinu. Þeim var af þessum sökum meinað um inngöngu í Sameinuðu þjóðirnar. (Archer, 2003; Þórhildur Hagalín, 2005).

Ytri fullveldisstærð Íslands er takmarkaðri en sú innri vegna takmarkaðrar getu landsins til að taka þátt í stefnumótun í alþjóðakerfinu og hrinda stefnum í framkvæmd (sjá mynd 3). Ísland hefur til að mynda treyst á upplýsingar frá öðrum Norðurlandþjóðum hvað varðar starfsemi innan EES og EFTA og þar til fyrir fáeinum árum var landið nánast óvirkur þátttakandi innan NATO (Valur Ingimundarson 1996; Alyson / Baldur Þórhallsson, 2006). Ísland er hins vegar að færast nær miðpunkti á hæfniskvarðanum vegna aukinnar getu til að starfa innan alþjóðastofnana og taka að sér umfangsmikil alþjóðleg verkefni. Ísland hefur ekki einungis tekið virkari þátt í störfum NATO síðastliðin tíu ár heldur var íslenska friðargæslan stofnuð formlega árið 2000 með það að markmiði að taka þátt í störfum NATO, ESB, SP og Öryggis- og samvinnustofnunar Evrópu (ÖSE). Það að friðargæslan hafi tekið að sér umfangsmikið verkefni eins og stjórnun alþjóðaflugvalla undirstrikar stefnubreytingu íslenskra stjórnvalda hvað varðar þátttöku í alþjóðasamstarfi. Hins vegar verða veikleikar Íslands að

| | <u>Innri einkenni</u> | | <u>Ytri einkenni</u> | |
|----------------------------|-----------------------|-----------|----------------------|-----------------|
| | Hæfni | Veikleiki | Hæfni | Veikleiki |
| Yfirráðasvæði | Fullkomin | Engir | Fullkomin | Engir |
| Uppbygging ríkis | Fullkomin | Lítillir | Lítill-miðlungs | Miðlungs-miklir |
| Viðvera á alþjóðavettvangi | Fullkomin | Lítillir | Lítill-miðlungs | Miðlungs-miklir |

Mynd 3. Fullveldis stærð.

| | <u>Innri einkenni</u> | | <u>Ytri einkenni</u> | |
|-----------------------------------|-----------------------|------------------|------------------------|------------------|
| | Hæfni | Veikleiki | Hæfni | Veikleiki |
| Hernaðarmáttur | Engin | Fullkomin | Engin | Fullkomin |
| Ergangsröðun | Fullkomin | Litlir | Lítill-miðlungs | Miklir |
| Hugmyndir um alþjóðakerfið | Mikil | Litlir | Miðlungs | Miðlungs |

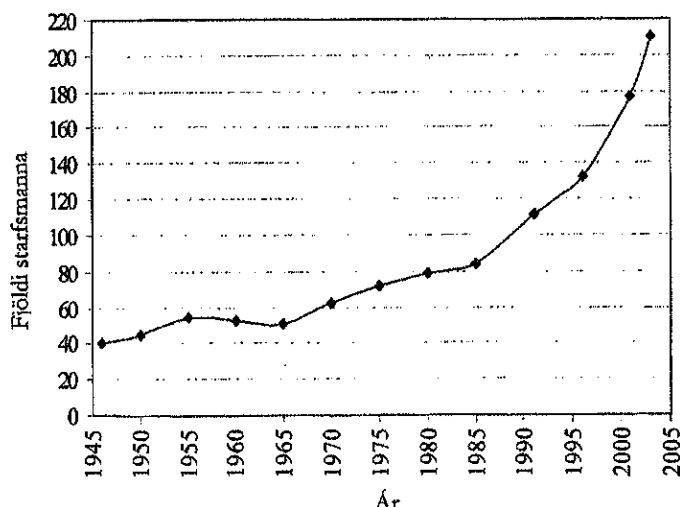
Mynd 4: Pólitísk stærð

teljast á bilinu miðlungs til miklir vegna takmarkaðrar getu til að móta stefnu á alþjóðavettvangi og hrinda henni í framkvæmd eins og mynd 3 sýnir.

Hefur pólitísk stærð Íslands vaxið?

Pólitísk stærð nær til þriggja þátta, þ.e. hernaðarmáttar, stjórnsýslu og samheldni. Ísland hefur verið algjörlega háð Bandaríkjunum og NATO í varnarmálum og hefur jafnframt treyst á samstarf ríkja innan Schengen og Europol varðandi víðtækari öryggisþætti. Eftir að Bandaríkin tilkynntu íslenskum stjórnvöldum að þau myndu kalla herafra sinn heim er Ísland eina NATO-ríkið án „sýnilegra“ loftvarna og herafra innanlands. Nýtt samkomulag landanna kveður hins vegar á um víðtæka samvinnu og nánari útlitun á því hvernig varnarsamstarfi ríkjanna er háttað. Íslensk stjórnvöld hafa lagt kapp á að styrkja hlutverk stofnana innanlands eins og lögreglu og landhelgisgæslu í vörnum landsins. Eigi að síður er landið háð Bandaríkjunum þegar kemur að landvörnum eins nýlegur samningur milli landanna sýnir. Veikleikar Íslands eru fullkomin þegar kemur að hernaðarmætti eins og sjá má á mynd 4.

Íslenska stjórnsýslan hefur vaxið talsvert undanfarna tvo áratugi. Opinberum starfsmönnum hefur fjölgað og hæfni stjórnsýslunnar til upplýsingaöflunar og ákvarðanatöku hefur aukist gríðarlega (Baldur Þórhallsson, 2004(a); Baldur Þórhallsson, 2002). Stjórnsýslan hefur getu til að móta eigin stefnu, hún er



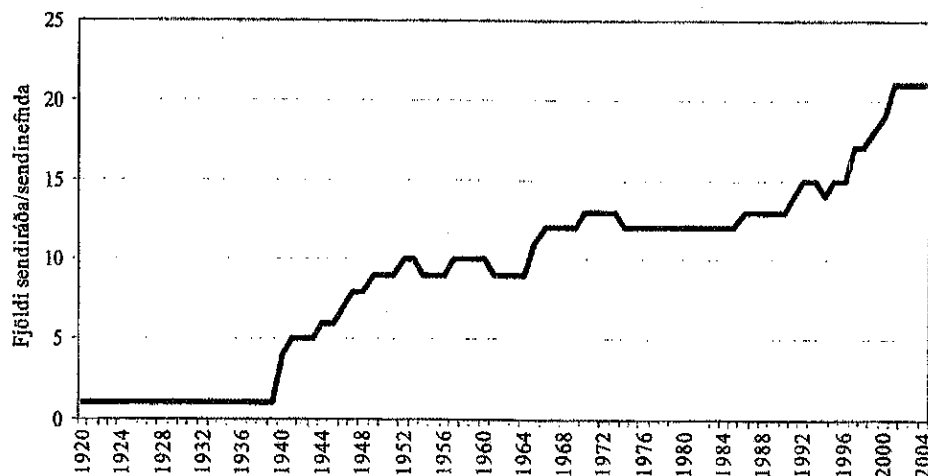
Mynd 5. Fjöldi starfsmanna í utanríkisþjónustunni frá 1945 – 2003 (Utanríkisráðuneytið, 2003)

minna háð hagsmunahópum en áður og getur fylgt eftir stefnumörkun sinni eins og gefið er til kynna á mynd 4. Á síðasta áratug tvöfaldaðist stærð íslensku utanríkisþjónustunnar hvað starfsmannafjöldi varðar (mynd 5) og hæfni hennar til þess að greina stöðu Íslands í alþjóðakerfinu hefur aukist verulega (Baldur Þórhallsson, 2004(a); Baldur Þórhallsson, 2002).

Utanríkisþjónustan hefur þá vaxið getað tekið að sér umfangsmeiri verkefni en áður. Árið 1999 gegndi Ísland formennsku í Evrópuráðinu í fyrsta skipti en hafði ætíð áður haldið þá fram að það gæti ekki tekið yfir formennskuhlutverkið, sem róterar á milli aðildarríkjanna, vegna smæðar og vanmáttar stjórnsýslunnar. Ísland stýrði einnig Norðurlandaráði frá 2002 til 2004 og fór með forsæti í Eystrasalráðinu frá miðju ári 2005 til miðs árs 2006. Undanfarnir áratug hefur utanríkisþjónustan einnig tekið virkari þátt í störfum ÖSE, Alþjóðaviðskiptastofnunarinnar (WTO), Mennta-, vísinda- og menningarmálastofnunar SP (UNESCO) sem og Matvæla- og landbúnaðarstofnunar SP (FAO).

Fjöldi sendiráða hefur haldist í hendur við aukna virkni utanríkisþjónustunnar erlendis sl. áratug og ný sendiráð hafa verið opnuð í Kína, Indlandi, Japan, Kanada, Suður-Afríku, Finnlandi og Austurríki. Mynd 6 sýnir fjölgun sendiráða/fastanefnda erlendis en á fimmta áratugnum þegar utanríkisþjónustan var nýstofnuð voru sett á laggjarnar nokkur sendiráð/ fastanefndir erlendis en á 40 ára tímabili eftir það voru einungis fjögur sendiráð verið opnuð (Utanríkisráðuneytið, 2006).

Íslensk stjórnvöld lögðu þar til nýlega litla áherslu á virka þátttöku innan alþjóðastofnana. Fyrstu árin innan EFTA, í upphafi 8. áratugarins, var Ísland einungis með einn fastafulltrúa og eina og hálfu ritarastöðu í höfuðstöðvum EFTA (Einar Benediktsson, 2003). Einnig tók Ísland lítinn þátt í starfi NATO fram undir lok síðustu aldar og embættismenn höfðu litla þekkingu á hernaðarmálum sem var hindrun í þátttöku þeirra innan bandalagsins (Valur Ingimundarson, 1996; Albert Jónsson, 1989). Árið 1989 starfaði einungis ein manneskja að öllum málefnum NATO í utanríkisráðuneytinu og fastanefnd Íslands hjá NATO samanstóð af þremur embættismönnum og tveimur



Mynd 6. Fjöldun íslenskra sendiráða/fastanefnda erlendis (Utanríkisráðuneytið, 2006)

riturum. Til samanburðar störfuðu 30 til 40 manns innan norsku og dönsku fastanefndanna, hvorrar um sig, á sama tíma (Albert Jónsson, 1989),

Í byrjun síðasta áratugar settu stjórnvöld talsverðan mannskap í samningaviðræður um EES samninginn en þegar þær voru yfirstaðnar var starfsmönnum er fengust við málefni EES og ESB í utanríkisráðuneytinu fækkað. Utanríkisráðuneytinu skorti bæði mannskap og sérfræðipækkingu til að fást við málefni EES fyrstu árin eftir að samningurinn gekk í gildi (Baldur Þórhallsson, 2001). Árið 1994 óskaði utanríkisráðuneytið eftir því að sérfræðingar Háskóla Íslands gerðu ítarlega úttekt á stöðu Íslands í Evrópusamrunanum. Undir lok síðasta áratugar hafði aukin sérfræðipækking innan stjórnsýslunnar gert það að verkum að ráðuneytið og aðrar stjórnsýslustofnanir gátu án vandkvæða gert ítarlegar úttektir á stöðu Íslands í Evrópu.

Þrátt fyrir aukna getu íslensku stjórnsýslunnar sl. áratug er ytri stjórnsýslulegri hæfni Íslands í samanburði við önnur nágrannaríki enn veruleg takmörk sett eins og mynd 4 sýnir. Sem dæmi má nefna að árið 2001 taldi íslenska utanríkisþjónustan rétt um 150 starfsmenn (að undanskyldum erlendum starfsmönnum í sendiráðum/fastanefndum) á meðan sambærileg stöðugildi voru um 1.150 í Noregi. Í Lúxemborg þar sem íbúafjöldi er svipaður og á Íslandi störfuðu 206 manns í utanríkisþjónustunni árið 2001 (Utanríkisráðuneyti Íslands, Noregs og Lúxemborg, 2001). Aukinn fjöldi sérfræðinga í íslensku stjórnsýslunni hefur hins vegar gert það að verkum að Ísland er orðið hæfara til að sinna alþjóðlegum skyldum.

Þriðji þátturinn er varðar pólitíska stærð vísar til samheldni innan ríkis. Innri hæfni Íslands telst mikil þar sem samfélagið er einsleitt og pólitískur stöðugleiki ríkir eins og sjá má á mynd 4. Ytri einkenni samheldninnar eru hins vegar ekki eins augljós. Það hefur hvorki verð

samstaða meðal stjórn mála flokka né almennings um utanríkisstefnu landsins. Stigvaxandi þátttaka í Evrópusamrunanum, fyrst með aðild að EFTA og síðar EES vakti verulegar deilur í samfélaginu (Baldur Þórhallsson, 2004(b), eins og varnarsamningurinn við Bandaríkin (Valur Ingimundarson, 1996, Baldur Þórhallsson & Hjalti Vignisson, 2004(a)).

Íslenskir stjórn málamenn veigra sér enn við að knýja á um aukna þátttöku í

Evrópusamrunanum vegna neikvæðra umræðna er einkennast af ásökunum um að stuðningsmenn Evrópusamrunans vilji fórna sjálfstæði og fullveldi landsins. Deilur um nán samskipti Íslands og Bandaríkjanna skyggðu á önnur pólitísk málefni á tímum kalda stríðsins og afstaða kjósenda til þeirra höfðu meira skýringargildi um kosningahegðun en efnahags- og félagslegir þættir sem upphaflega sköpuðu flokkakerfið (Ólafur P. Harðarson & Gunnar H. Kristinsson, 1987). Þessar deilur höfðu talsverð áhrif á erlend samskipti Íslands, t.d. tók Ísland takmarkaðan þátt í samstarfsverkefnum og fundahaldi innan NATO til þess að vekja ekki upp deilur heima fyrir (Valur Ingimundarson, 1996). Lítil samheldni í utanríkismálum á Íslandi hefur þannig haft áhrif á utanríkisstefnu og að mörgu leyti veikt stöðu Íslands innan alþjóðastofnana eins og NATO. Deilur sem urðu árið 2005 um hvort Ísland ætti að halda framboði sínu um sæti í Öryggisráði SP til streitu fyrir tímabilið 2009–2010 gætu hafa veikt möguleika Íslands á að hreppa sæti innan ráðsins og skaðað ímynd landsins erlendis. Davíð Oddsson og Halldór Ásgrímsson létu t.d. hafa eftir sér að þeir hefðu orðið fyrir talsverðum þrýstingi frá samstarfsbræðrum sínum á hinum Norðurlöndunum um að halda fyrirhuguðu framboði til streitu en Norðurlöndin að Íslandi undanskildu (þar til nú) hafa skipst á að bjóða sig fram til Öryggisráðsins annað hvert kjörtímabil (Morgunblaðið 29. júlí 2005, Morgunblaðið 14. júlí 2005). Þ á vöktu aðgerðir ríkisstjórnarinnar um að setja nafn landsins á lista hinna viljugra þjóða árið 2003 miklar deilur í samfélaginu og hefur stjórnarandstaðan sameinast um að hætta stuðningi landsins við stríð Bandaríkjanna gegn hryðjuverkum, eins og það hefur verið lagt upp, komist hún til valda.

Frá fátækt til auðæfa: Efnahagsleg stærð

Efnahagsleg stærð tekna tekur til þjóðarframleiðslu,

| | <u>Innri einkenni</u> | | <u>Ytri einkenni</u> | |
|-----------------------------------|-----------------------|------------------|----------------------|------------------|
| | <u>Hæfni</u> | <u>Veikleiki</u> | <u>Hæfni</u> | <u>Veikleiki</u> |
| Þjóðarframleiðsla | Lítill-miðlungs | Miklir | Lítill | Miklir |
| Forgangsröðun | Lítill | Miklir | Lítill | Miklir |
| Hugmyndir um alþjóðakerfið | Mikil | Miðlungs | Mikil | Miðlungs |

Mynd 7. Efnahagsstærð

markaðsstærðar og þróun efnahags. Þjóðarframleiðsla og markaðsstærð er almennt taldir gefa vísbendingu um hæfni og veikleika ríkra, bæði innanlands og á alþjóðlegum vettvangi (Katzenstain, 1984; Katzenstain, 1985; Griffiths, 2004). Í byrjun síðustu aldar var Ísland eitt fátækasta ríki Evrópu en er nú eitt það ríkasta í heimi. Samkvæmt Lífsgæðaskýrslu SP mælist Ísland í öðru sæti á eftir Noregi yfir þá staði þar sem eftirsóknarverðast er að búa en alls taldi listinn 177 lönd (Þróunaráætlun Sameinuðu þjóðanna, 2005).

Velgengi í efnahagsmálum á síðasta áratug hefur gefið Íslenskum stjórnvöldum möguleika á að ráðstafa meira fé til uppbyggingar utanríkisþjónustunnar og breyta áherslum í utanríkisviðskiptum. Þannig er ekki lengur eingöngu einblínt á efnahagslegan ábata af alþjóðasamskiptum heldur eru markmiðin orðin mun víðtækari þar sem m.a. er lögð áhersla á hvað Ísland geti lagt af mörkum. Efnahagsleg velgengi Íslands gæti þó verið brothættari samanborin við önnur ríki sökum þess hve þjóðin er háð útflutningi sjávarafurða og áhrifa skammtíamastórverkefna á efnahagslífið eins og t.d. uppbyggingu stóriðju og álvera. Þetta endurspeglast í mynd 7.

Enn fremur hefur takmörkuð þjóðarframleiðsla Íslands (samanborið við þjóðarframleiðslu ríkja eins og Danmerkur og Noregs), ásamt litlum heimamarkaði töluverð áhrif á efnahagslíf sem veikir þá ó gagnvart sveiflum á alþjóðamörkuðum. Þessir þættir takmarka innri og ytri hæfni Íslands hvað efnahagslega stærð varðar.

Hvernig skynja þátttakendur stærð ríkis?

Skynjuð stærð vísar til þess hvernig innlendir sem erlendir aðilar líta á stærð ríkis í samanburði við önnur ríki. Þetta endurspeglar hvernig pólitísk orðræða

þessara aðila getur haft áhrif á hæfni og veikleika ríkja (Hansen, 2002; Guðmundur Hálfánarson, 2004). Ólíkir hópar geta að sjálfsögðu haft mismunandi skoðanir á getu ríkisins eins og sést á mynd 8. Auk þess geta erlendir aðilar talið Ísland hafa fullkomna innri hæfni og takmarkaða veikleika meðan þeirra líta svo á að ytri hæfni landsins sé lítil vegna fyrri reynslu eða að landið komi neikvætt út í samanburði við önnur ríki.

Fram á miðjan 10. áratug síðustu aldar töldu Íslenskir stjórnálamenn að landið hefði ekki ytri hæfni til að vera virkur þátttakandi í alþjóðakerfinu (Baldur Þórhallsson, 2005). Orðræða þeirra byggðist á sjálfstærðunarrétti um stækkun fiskveiðilögsögunnar, deilum um hversu háð landið væri Bandaríkjunum og átökum um flutning valds frá stofnunum í Reykjavík til stofnana ESB í Brussel (Baldur Þórhallsson og Hjalti Vignisson, 2004(b)). Einnig einkenndist orðræðan af nauðsyn þess að Íslendingar myndu njóta beinna hagsmuna af þátttöku í alþjóðlegum samskiptum (Geir H. Haarde, 2005; Baldur Þórhallsson, 2005). Þetta viðhorf Íslenskra stjórnálamanna var á skjön við viðhorf samstarfsbræðra þeirra á hinum Norðurlöndunum sem töldu að lönd sín hefðu fulla getu til að taka þátt í alþjóðakerfinu sem þau og gerðu (Archer, 2003).

Umræðan um það hvort Ísland eigi að halda til streitu framboði sínu til Öryggisráðs SP sýnir klárlega tvö ólík viðhorf sem ríkja í landinu um þátttöku í alþjóðakerfinu. Annars vegar hið hefðbundna viðhorf er byggir á efnahagslegum ábata af öllum alþjóðasamskiptum með lítilli eða engri trú á að Ísland geti haft áhrif innan alþjóðastofnana (Dávíð Oddsson, 2002) og hins vegar það viðhorf að Ísland hafi fulla getu til að taka virkan þátt í samstarfi innan alþjóðasamfélagsins og beri í raun skyldur gagnvart öðrum ríkjum á þeim vettvangi (Geir H. Haarde, 2002(a); Geir H. Haarde, 2005).

| | <u>Innri einkenni</u> | | <u>Ytri einkenni</u> | |
|--------------------------------------|-----------------------|------------------|----------------------|------------------|
| | <u>Hæfni</u> | <u>Veikleiki</u> | <u>Hæfni</u> | <u>Veikleiki</u> |
| Stjórnálamenn innanlands | Fullkomin | Litlir | Miðlungs | Miðlungs-miklir |
| Íbúar | Fullkomin | Miðlungs | Miðlungs | Miðlungs-miklir |
| Aðrir þátttakendur innanlands | Miklir | Miðlungs | Litlir | Miklir |
| Erlendir stjórnálamenn | Fullkomin | Litlir | Miðlungs | Miklir |
| Alþjóðastofnanir | Fullkomin | Litlir | Miðlungs | Miklir |
| Aðrir þátt. í alþjóðakerfinu | Fullkomin | Litlir | Litlir | Miklir |

Mynd 8. Skynjuð stærð

Síðarnefnda viðhorfið hefur í vaxandi mæli einkennt utanríkisstefnu landsins frá miðjum 10. áratugnum þó að ólík sjónarmiða geti gætt meðal ólíkra aðila eins og fram kemur á mynd 8. Geir H. Haarde telur t.d. að með sæti í Öryggisráðinu gæti Ísland átt möguleika á að hafa áhrif á ákvarðanir sem varða alþjóðasamfélagið. Hann telur jafnframt að íslensk stjórnsýsla sé ekki of lítil til að axla þá ábyrgð sem fylgdir aðildi að ráðinu og að með endurskipulagningu starfsmannahalds innan utanríkisráðuneytis og milli ráðuneyta megi ráða við tímabundið auknið álag (Geir H. Haarde, 2005; Geir H. Haarde 2006(b)).

alþjóðakerfisins á hverjum tíma. Mynd 9 sýnir m.a. ofangreinda innri hæfni landsins.

Þó nokkrir veikleikar hafa hins vegar fylgt þessum þáttum. Til dæmis var sú forgangsröðun sem stjórnámamenn kusu til þess að byggja upp íslenskt samfélag ekki alltaf sú besta út frá hagfræðilegu sjónarhorni. Einnig má telja að hugmyndum og/eða metnaði stjórnámamanna um full yfirráð yfir landi og sjó hafi verið takmörk sett vegna óvissu um þróun alþjóðakerfisins og afleiðingar þess fyrir Ísland. Til að mynda ríkti mikil óvissa um viðbrögð annarra ríkja við stækkun fiskveiðilögsögunnar. Veikleikar Íslands í

| | <u>Innri einkenni</u> | | <u>Ytri einkenni</u> | |
|-----------------------------------|------------------------|------------------|----------------------|-----------------------|
| | <u>Hæfni</u> | <u>Veikleiki</u> | <u>Hæfni</u> | <u>Veikleiki</u> |
| Metnaður | Mikil-fullkomin | Miðlungs | Miðlungs | Miklir |
| Forgangsröðun | Mikil | Miðlungs | Mikil | Miðlungs-mikil |
| Hugmyndir um alþjóðakerfið | Mikil | Mikil | Miðlungs | Mikil |

Mynd 9: Valin stærð

Alþjóðlegur þrýstingur á aukna þátttöku Íslands í alþjóðasamfélaginu hefur haft umtalsverð áhrif á utanríkisstefnu Íslands. Erlend stjórnvöld, hagsmunahópar og fjöldi alþjóðastofnana hafa skorað á Íslendinga að leggja meira til alþjóðasamfélagsins. Á þetta við stofnanir eins og NATO, alþjóðabankana, EES og SP og aðildarríki þeirra. Frá byrjun síðasta áratugar hafa bandarísk stjórnvöld þrýst á íslensk stjórnvöld að leggja meira fjármagn til eigin varna og að deila skyldum með öðrum NATO ríkjum. Má telja að erlendir aðilar hafi trú á að Ísland geti lagt meira af mörkum til alþjóðasamfélagsins og krefjist þess að landið axli meiri ábyrgð á þeim vettvangi eins og mynd 8 sýnir. Þessi þrýstingur hafi t.d. haft umtalsverð áhrif á stofnun íslensku friðargæslunnar og aukin útgjöld til þróunarmála.

Geta ríki valið sér eigin stærð?

Valin stærð nær yfir þrjá þætti sem eru metnaður, forgangsröðun og hugmyndir varðandi alþjóðakerfið. Íslenskir stjórnámamenn höfðu mikinn metnað varðandi innanlandsmálefni alla síðustu öld og landið breyttist frá því að vera fátækt landbúnaðarsamfélag í auðugt iðnaðar- og viðskiptasamfélag. Forgangsröðun stjórnámamanna var skýr: sjálfsákvörðunarréttur yfir landi og fiskimiðum. Stjórnvöld virðast einnig hafa trú að því staðfastlega að þeim myndi takast að öðlast fullt sjálfstæði og tryggja yfirráð yfir auðlindum hafsins innan

þessu sambandi, innri einkenni, eru settir fram í mynd 9.

Ytri valin stærð Íslands er ekki jafn skýr þar sem talsverðar breytingar hafa átt sér stað á síðastliðnum áratug. Íslenska stjórnámamenn virðist hafa skort tiltrú á að Ísland gæti haft áhrif innan alþjóðastofnana og metnað til þess að verða virkur þátttakandi í alþjóðasamfélaginu allt fram á miðjan 10. áratug síðustu aldar (Baldur Þórhallsson, 2005). Aukin þátttaka í alþjóðakerfinu hefði aldrei komið til nema vegna breytts viðhorfs íslenskra stjórnámamanna varðandi forgangsröðun, hlutverk og skyldur í alþjóðasamfélaginu. Í stað þess að einblína á efnahagslegan ábata í alþjóðasamskiptum hafa hagsmunir Íslendinga verið skilgreindir með víðtækari hætti þar sem meiri áhersla er lögð á framlag til alþjóðasamfélagsins en áður. Aukin virkni í alþjóðakerfinu er talin hagnast Íslendingum til lengri tíma lítið. Þá hafa íslensk stjórnvöld gefið í skyn að Ísland beri skyldur gagnvart alþjóðasamfélaginu (Geir H. Haarde, 2006(a); Morgunblaðið 14. nóvember, 2003). Hefur þa ð leitt til aukinnar þátttöku Íslands innan fjölmargra alþjóðastofnana. Það eru hins vegar umtalsverðir veikleikar fólgnir í aukinni þátttöku Íslands í alþjóðakerfinu vegna óvissu í alþjóðlegu umhverfi og ef geta Íslands er borin saman við getu annarra ríkja eins og kemur fram í mynd 9. Afstaða stjórnvalda gagnvart getu Íslands til að vinna innan alþjóðakerfisins hefur einnig breyst, sjá mynd 9, og íslenskir stjórnámamenn virðast trúa því í auknu mæli að þeir geti haft áhrif innan núverandi alþjóðakerfis.

Niðurstöður

Breytt viðhorf og forgangsröðun stjórnmalamanna eru lykilkættir í því að skýra stefnubreytingu Íslands hvað varðar aukna þátttöku í alþjóðakerfinu sl. áratug. Utanaðkomandi alþjóðlegur þrýstingur hefur einnig knúð íslensk stjórnvöld til þess að láta meira að sér kveða innan alþjóðastofnana. Auk þess hafa stjórnvöld orðið að bregðast við breyttum aðstæðum í heiminum t.d. hvað varðar aukin samskipti við fjarlæga heimshluta, nýja stöðu öryggis og varnarmála og aukin alþjóðaviðskipti. Þessir þættir hafa bæði leitt til aukinna tvíhliða- og fjölþjóðasamskipta.

Stefnubreyting íslenskra stjórnvalda hefur orðið samhlíða aukinni velmegun (sem hefur stuðlað að uppbyggingu utanríkisþjónustunnar og stjórnsýslunnar almennt) og auknum mannauði (í formi aukinnar menntunar vinnuafis sem hefur getu til að takast á við alþjóðleg verkefni). Hins vegar ber að hafa í huga að það hefur verið meðvitað ákvörðun íslenskra

stjórnvalda að landið taki virkari þátt í alþjóðasamfélaginu. Ísland hefur haft val hvað þetta varðar. Stjórnvöld hefðu auðveldlega getað kosið að vera áfram óvirkir þátttakendur í alþjóðakerfinu. Þau kusu hins vegar að gera Ísland að virkari þátttakanda í kerfinu til að stuðla að langtímahagsmunum landsins sem og til að leggja sitt af mörkum til alþjóðasamfélagsins.

Aukna þátttöku Íslands í alþjóðakerfinu má rekja til breyttra viðhorfa stjórnvalda til hæfni og getu landsins til að takast á við alþjóðleg verkefni. Veikleikar landsins í þessu samhengi eru hins vegar aldrei langt undan. Þessi viðhorfsbreyting hefur haldist í hendur við breytta afstöðu stjórnvalda til alþjóðakerfisins sem slíks þ.e. getu lands eins og Íslands til að takast á við alþjóðlegar skuldbindingar innan ríkjandi kerfis. Skynjuð og valin stærð landsins hafa þó lagt grunninn að aukinni þátttöku í alþjóðasamfélaginu. Íslensk stjórnvöld hafa skynjað stærð sína með öðrum hætti en áður og valið sér nýja stærð í alþjóðakerfinu.

Heimildir

- Albert Jónsson (1989). Iceland, NATO and the Keflavík Base. Iceland: Icelandic Commission on Security and International Affairs.
- Alyson, J. K. & Baldur Þórhallsson (2006). Iceland and the European Security and Defence Policy. Í Alyson J. K. Bailes, Herolf, G. & Sundelius, B. (Ritstj.), The Nordic Countries and the European Security and Defence Policy (bls. 328 – 348). Oxford University Press.
- Archer, C. (2003). The Nordic States Contribution to the International System. Í Seppå, T. Touminen, K, Vesa, U. & Väyryen, T. (Ritstj.), Studying the World and Changing it (bls. 217 – 229). Tampere: Tampere Peace Research Institute.
- Baldur Þórhallsson (2006). The Size of the States in European Union: Theoretical and Conceptual Perspectives. Journal of European Integration, 28(17 – 31).
- Baldur Þórhallsson (2005). What feature determine international activities of small states? The International approach and Iceland until the mid 1990s. Stjórnmal og stjórnsýsla – veftímarit. 1(1), 105 – 154.
- Baldur Þórhallsson og Hjalti Vignisson (2004(a)). The special relationship between Iceland and the United States of America. Í Baldur Þórhallsson (Ritstj.) Iceland and European Integration. On the the edge (bls. 203 – 127). London: Routledge.
- Baldur Þórhallsson og Hjalti Vignisson (2004(b)). A controversial step: Membership of the EEA. Í Baldur Þórhallsson (Ritstj.) Iceland and European Integration. On the the edge (bls. 38 – 49). London: Routledge.
- Baldur Þórhallsson (2004(a)). Shackled by smallness: a weak administration as a determinant of policy choice. Í Baldur Þórhallsson (Ritstj.), Iceland and the European Integration. On the the edge (bls. 161 – 184). London: Routledge.
- Baldur Þórhallsson (2002). Consequences of Small Administration: The Case of Iceland. Current Politics and Economics of the European Union, 11(1), 61 – 76.
- Baldur Þórhallsson. Möguleikar íslensku stjórnsýslunnar til að takast á við aðild að Evrópusambandinu. Í Eiríkur Bergmann Einarsson (Ritstj.), Ísland í Evrópu (bls. 30 – 54) Reykjavík: Samfylking.
- Davíð Oddsson (25. janúar 2002). Ávarp forsætisráðherra á aðalfundi Samtaka atvinnulífsins. <http://forsaetisraduneyti.is/radherra/raedur-og-greinar/nr/365>. (Skoðað 27. mars 2006).
- Einar Benediktsson (2003). Iceland and European Development: A Historical Review from a Perspective. Reykjavík: Almenna bókafélagið.
- Geir H. Haarde (2005). Ræða Geirs H. Haarde á landsfundi Sjálfstæðisflokksins. http://www.xd.is/xd/modules/100/print.aspx?id=160490&cownerid=303_27&position=0. (Skoðað 9. febrúar 2006).
- Geir H. Haarde (9. March 2006(a)). Rétt að fara í áttak til að upplýsa almenning. Viðtal í Morgunblaðinu.
- Geir H. Haarde (9. March 2006(b)). Viðtal í ríkisútvarpinu, Rás 1 (RÚV).

- Griffiths, R. (2004). Small states and European economic integration. Reykjavík: Center for Small states Studies, Institute of International Affairs, University of Iceland.
- Guðmundur Hálfðánarson (2004). Discussing Europe: Icelandic nationalism and European integration. Í Baldur Þórhallsson (Ritstj.), Iceland and European Integration: On the edge (bls. 128 - 144) London: Routledge.
- Hanssen, L. (2002). Introduction. Í Hansen, L & Wæver, O. (Ritstj.), European Integration and National Identity, The Challenge of the Nordic States (bls. 1 - 19). London: Routledge.
- Katzenstain, P. (1984). Corporatism and Change: Austria, Switzerland and the Politics of Industry. Ithaca og London: Cornell University Press.
- Morgunblaðið (14. júlí 2005). Mörg fordæmi fyrir því að ríki hætti við.
- Morgunblaðið (14. nóvember 2003). Halldór Ásgrímsson utanríkisráðherra fjallaði um framboð til Öryggisráðs SP á Alþingi. Ákvörðun um framboð til öryggisráðs SP markar tímamót.
- Morgunblaðið (29. júlí 2005). Fullur stuðningur við framboð Íslands til Öryggisráðsins.
- Ólafur P. Harðarson & Gunnar H. Kristinsson (1987). The Icelandic Parliamentary Election of 1987. Electoral Studies, 6(3), 219 - 34.
- Utanríkisráðuneyti Íslands (2006). Sendiráð, fastanefndir og ræðisskrifstofur 1918-2002. <http://www.utanrikisraduneyti.is/utanrikisthjonustan/sogulegt-yfirlit/#VII>. (Skoðað 25. mars 2006).
- Utanríkisráðuneyti Íslands (2003). Upplýsingar. Reykjavík: Utanríkisráðuneytið.
- Utanríkisráðuneyti Íslands (Apríl 2001). Upplýsingar um fjölda starfsmanna í utanríkisþjónustu tiltekinna landa. Reykjavík: Utanríkisráðuneyti.
- Utanríkisráðuneyti Luxemborg (Apríl 2001). Upplýsingar um fjölda starfsmanna í utanríkisþjónustu tiltekinna landa. Luxemborg: Utanríkisráðuneyti
- Utanríkisráðuneyti Noregs (Apríl 2001). Upplýsingar um fjölda starfsmanna í utanríkisþjónustu tiltekinna landa. Osló: Utanríkisráðuneyti.
- Valur Ingimundarson (1996). Ísland í eldflínu kalda stíðsins: samskipti Íslands og Bandaríkjanna 1945-1960. Reykjavík: Vaka-Helgafell.
- Viðtal við starfsmann íslenska utanríkisráðuneytisins (Janúar 2006).
- Pórhildur Hagalín (2005). Raunverulegt sjálfstæði smáríkja. Reykjavík: Félagsvísindadeild, Háskóla Íslands. (BA-ritgerð).
- Próunarárættun Sameinuðu þjóðanna (2005). The 2005 Human Development Index (HDI), New York: United Nations.

Skiptinemaspjall

Nafn?

Ólafur Benediktsson

Til hvaða lands fórstu og af hverju?

Ég fór til Árósa í Danmörku, langaði að breyta til og leit á þetta sem gott tækifæri til þess.

Hvernig fannst þér skiptinámið?

Frábært í alla staði, gaman að kynna fólk af ólíkum uppruna og úr mismunandi menningu.

Mundiru segja að þetta hafi haft áhrif á þína menntun?

Má segja að þetta ár hafi opnað augun mín fyrir þeim möguleikum sem manni bjóðast eftir nám og jafnframt til frekara náms. Gefur manni aukið sjálfstraust í sambandi við námið.

Myndirðu mæla með skiptinámi og þá af hverju?

Alveg hiklaust, þessi reynsla var mér ómetanleg og í raun fékk ég mun meira út úr þessu en ég bjóst upphaflega við. Ég mun búa að þessari reynslu alla ævi. Ég held almennt að maður þroskist mikið við þetta ef maður fer á réttum forsendum.

Hvert er mottóið þitt í lífinu?

Betra er að teygja sopann en teygja lopann.

