



**Skýrsla**  
**um**  
**framboð Íslands og kosningabaráttu**  
**til sætis í öryggisráði Sameinuðu þjóðanna**  
**2009–2010**



UTANRÍKISRÁÐUNEYTIÐ

## **Formáli**

Skýrslu þessari er ætlað að veita yfirlit um framboð Íslands til öryggisráðs Sameinuðu þjóðanna (SP) fyrir tímabilið 2009–2010. Fjallað er um aðdraganda framboðsins og skipulag og þær aðferðir sem beitt var í kosningabaráttunni. Ákveðið var að hafa skýrsluna nokkuð ítarlega til þess að varpa sem skýrustu ljósi á framvindu framboðsins. Framboðið setti mark sitt á umræðu og starfsemi utanríkisþjónustunnar á 10 ára tímabili eða frá árinu 1998, þegar ákvörðun var tekin um framboð Íslands, og til ársins 2008, þegar kosið var milli ríkja í almennri atkvæðagreiðslu á vettvangi SP.

Ríki sem keppt hafa um sæti í öryggisráðinu, hafa gjarnan haft þann hátt á að gera upp framboð sín í formi skýrslu, sem m.a. hefur síðar nýst öðrum framboðsríkjum. Þessi skýrsla um íslenska framboðið hefur verið unnin samhliða enskri útgáfu á þeim átta mánuðum sem liðnir eru frá því að kosið var 17. október 2008.

Margir hafa tekið þátt í gerð skýrslunnar, bæði við skrif og við yfirlestur á ýmsum stigum. Stærstur er þáttur félaga minna í framboðsteymi ráðuneytisins, þeirra Þórðar Jónssonar, Jóns Erlings Jónssonar, Ingibjargar Rafnar Pétursdóttur og Ágústs Flygenring. Þeim og öðrum, sem að framboðsvinnunni og skýrslugerðinni komu, eru færðar bestu þakkir fyrir góða samvinnu.

Reykjavík 8. ágúst 2009

Kristín A. Árnadóttir

## Efnisyfirlit

1. Aðdragandi að framboði Íslands .....	4
2. Meginástæður að baki framboðs .....	5
3. Kosningar til öryggisráðsins .....	6
4. Samkeppnin.....	7
5. Mótframbjóðendurnir.....	8
6. Kosningabaráttan .....	9
7. Skipulag og aðferðir í kosningabaráttunni .....	13
8. Framboðsteymið .....	20
9. Útgefið efni .....	24
10. Fjárhagsáætlun: 1998-2008.....	25
11. Lærdómur af kosningabaráttu annarra ríkja.....	26
12. Stuðningur innanlands .....	27
13. Undirbúningur fyrir störf í öryggisráðinu .....	28
14. Kosningastarfið – lokavikurnar.....	28
15. Bankahrun og efnahagskreppa – áhrif á niðurstöður kosninga.....	31
13. Niðurstöður .....	32
14. Ávinningur .....	33
15. Lokaorð .....	34

## 1. Aðdragandi að framboði Íslands

Allt frá því Ísland gerðist aðili að Sameinuðu þjóðunum árið 1946, ári eftir stofnun samtakanna, hefur aðildin verið einn af áhersluþáttum íslenskrar utanríkisstefnu. Aðildin hefur jafnframt verið sá þáttur utanríkisstefnunnar sem síst hefur verið umdeildur hér á landi. Ísland hefur á þeim rúmu sex áratugum sem liðnir eru frá SP-aðild, lagt sig fram um að vera virkur þátttakandi í starfi samtakanna.

Frá upphafi hefur þó smæð okkar og takmörkuð efni sett þátttöku í alþjóðasamstarfi og utanríkismálum almennt ákveðnar skorður. Undanfarna áratugi hefur hins vegar verið stöðug þróun í þá átt að Ísland láti meira að sér kveða á sviði alþjóðlegs samstarfs, enda hafa bæði efni þjóðarinnar og hagsmunir hennar á alþjóðavettvangi farið vaxandi. Þá hefur skilningur Íslendinga vaxið á því að þróun alþjóðamála hefur meiri og beinni áhrif á það sem gerist innanlands en áður var talið.

Þróun í átt að auknu alþjóðlegu samstarfi varð örari eftir lok kalda stríðsins, ekki síst með öflugu Evrópusamstarfi. Með endalokum kalda stríðsins urðu jafnframt mikil vatnaskil á sviði öryggis- og varnarmála. Öryggis- og varnarmál höfðu allt frá tímum síðari heimsstyrjaldar verið einn umdeildasti þáttur stjórn mála á Íslandi. Meðan á kalda stríðinu stóð hefði umræða um framboð til öryggisráðs SP óhjákvæmilega blandast inn í innanlandsdeilur um öryggis- og varnarmál. Við lok kalda stríðsins gjörbreyttist sú staða og má segja að efnislega hafi þá ekkert verið því lengur til fyrirstöðu að Ísland tæki þátt á þessu sviði sem öðrum innan alþjóðasamfélagsins.

Möguleikinn á að Ísland byði sig fram til öryggisráðs SP mun raunar fyrst hafa komið til tals í utanríkisráðherratið Geirs Hallgrímssonar (1983 – 1986), þótt ekki hafi orðið af því. Málið kom aftur til umræðu á Alþingi haustið 1995 í óundirbúnum fyrirspurnum í tilefni af því að 50 ár voru liðin frá stofnun Sameinuðu þjóðanna. Forsætisráðherra, Davíð Oddsson, lýsti því þá yfir að hann teldi ástæðulaust að færast undan því lengur að axla þá ábyrgð sem jafnan fylgir þátttöku í öryggisráðinu.

Árið 1998 ákvað ríkisstjórn Íslands að sækjast eftir framboði til öryggisráðs SP fyrir tímabilið 2009-2010 á grundvelli samráðs Norðurlandahópsins um kosningar innan Sameinuðu þjóðanna. Á fundi norrænu utanríkisráðherranna, sem haldinn var í New York í september 1998, var það samþykkt að Ísland yrði frambjóðandi

Norðurlandanna fyrir tímabilið 2009-2010. Við þá ákvörðun frestuðust framboð hinna um fjögur ár; framboð Finnlands færðist frá 2009-2010 til 2013-2014, Svíþjóðar frá 2013-2014 til 2017-2018 o.s.frv. Í þessu fólst bæði skuldbinding og ábyrgð af hálfu Íslands gagnvart hinum Norðurlöndunum en Ísland hafði ekki tekið þátt áður í samráði norrænu utanríkisráðherranna um framboð til öryggisráðsins, nema með stuðningi við framboð þeirra á fjögurra ára fresti. Ekki var gert ráð fyrir samkeppni í framboðinu og þess vænst að aðeins Ísland og Austurríki yrðu í framboði.

Þann 10. apríl 2000 greindi fastafulltrúi Íslands hjá SP Vesturlandahópi SP (WEOG) frá framboðinu. Þar með var framboð Íslands orðið opinbert þótt það væri ekki fyrr en rúmum þremur árum síðar, þann 19. september 2003, að formleg tilkynning þar að lútandi var send öllum aðildarríkjum Sameinuðu þjóðanna. Þá lá fyrir að keppinautarnir yrðu tveir: Austurríki og Tyrkland.

## **2. Meginástæður að baki framboðs**

Eftirfarandi meginástæður lágu að baki framboði Íslands:

### *Jöfn þátttaka*

Ísland hefur átt aðild að SP frá 1946 en hefur aldrei sóst eftir setu í öryggisráðinu; ríkið er eitt örfárra Vestur-Evrópuríkja sem aldrei hafa setið í ráðinu (sjá neðar). Sjötíu og fjögur aðildarríki SP hafa ekki átt þar sæti, flest sakir örbirgðar eða vegna umdeildrar stöðu innan alþjóðasamfélagsins. Íslensk stjórnvöld hafa verið sammála þeim sjónarmiðum að mikilvægt sé að þátttaka í störfum öryggisráðsins skiptist milli sem flestra ríkja; að öll ríki, sem vilja og geta gegnt störfum í ráðinu, eigi að fá tækifæri til þess. Enn fremur hefur það verið viðurkennt sjónarmið að rödd smáríkja heyrir í öryggisráðinu og þannig sé jafnvægis gætt í störfum ráðsins. Það gangi þvert á grunngildi sáttmála SP um jafnræði allra aðildarríkja ef sjónarmiðum og hagsmunum smáríkja sé vikið til hliðar.

### *Framlag til friðar og öryggis*

Undanfarin ár hafa Íslendingar í vaxandi mæli lagt sitt af mörkum til friðar- og öryggismála. Þar sem Ísland er herlaust ríki er framlag landsins á þessu sviði þó með öðrum hætti en mótframbjóðendanna, Tyrklands og Austurríkis. Íslendingar hafa eigi að síður tekið þátt í fjölda friðargæsluverkefna og veitt aðstoð á

átakasvæðum, m.a. Bosníu-Hersegóvínu, Kósóvó, Afganistan, Srí Lanka, Líberíu, Súdan, og Mið-Austurlöndum.

### *Breytt umhverfi öryggisráðsins*

Störf öryggisráðsins einkennast af breyttri heimsmynd frá lokum kalda stríðsins. Hlutverk þess samkvæmt sáttmála SP er að tryggja frið og öryggi í heiminum en aukin áhersla er lögð á þróunarmál, umhverfismál og mannréttindi. Í ljósi þessara áherslubreytinga ættu minni ríki að geta lagt sitt af mörkum innan ráðsins. Mörg fyrstu ár þátttöku okkar í SP var Ísland fámennasta ríkið innan SP. Fjölgun aðildarríkja frá 1946, úr 51 í 192 aðildarríki, hefur mest verið í hópi smærri ríkja. Nú eru 22 aðildarríki SP fámennari en Ísland.

### **3. Kosningar til öryggisráðsins**

Ríkin í Vesturlandahópnum (WEOG) eru um margt ólík en deila þó sameiginlegum gildum og viðhorfum til efnahagsþróunar. Í hópnum eru ríki Vestur-Evrópu, Kanada, Bandaríkin, Nýja Sjáland og Ástralía auk Ísraels sem á aukaaðild að WEOG og hefur tilkynnt um framboð sitt fyrir tímabilið 2019-2020. Ríkin eru samtals 29 og skipa tvö af tíu kjörsætum í öryggisráðinu. Aðrir skilgreindir ríkjahópar skipta með sér hinum sætunum sem kosið er um.

Nokkrir undirhópar Vesturlandahópsins skiptast á að bjóða sig fram til ráðsins. Löng hefð er fyrir því að fulltrúar Norðurlandanna sitji í öryggisráðinu á fjögurra ára fresti. Norðurlandþjóðirnar hafa skipað sér í röð, boðið fram til skiptis og stutt framboð hver annarrar. Þessi regla hefur undantekningalítið haldist frá stofnun SP. Líkt og Norðurlöndin hafa CANZ-ríkin svokölluðu – Kanada, Ástralía og Nýja Sjáland – átt samvinnu um framboð til setu í ráðinu sem felst í því að þau forðast að bjóða sig fram gegn hvert öðru. Evrópusambandið tekur sjaldnast opinbera afstöðu í kosningum til öryggisráðsins. Undanfarin ár hefur örlað á nokkurri óánægju hjá ríkjum í Vesturlandahópnum sem eru utan ESB, en þau telja mörg að ESB-ríkin eigi of marga fulltrúa í ráðum og nefndum SP, í ljósi samstarfs og samráðs ESB um utanríkisríkismál. Tvö af fimm fastaríkjum ráðsins eru ESB-ríki.

Hörð samkeppni hefur oftast verið um framboð um sæti í Vesturlandahópnum. Aðrir ríkjahópar semja jafnan um að fleiri bjóði sig ekki fram en komast að. Þetta

fyrirkomulag hefur einkennt Afríkuhópin sem hefur með þessu móti forðast kostnaðarsama og tímafreka kosningabaráttu. Árið 2008 var hvorki samkeppni um sæti í Afríkuhópnum né hópi Suður-Ameríku og Karíbahafsríkja (GRULAC). Asíuhópurinn hefur yfir einu sæti að ráða og kepptu Japan og Íran um það.

Vonir Íslendinga um að ekki kæmi til mótframboðs urðu að engu sumarið 2003 þegar Tyrkir tilkynntu um framboð sitt. Austurríkismenn höfðu þá þegar tilkynnt um sitt framboð þannig að ljóst var að samkeppni yrði hörð milli þriggja ríkja um tvö laus sæti í ráðinu fyrir tímabilið 2009-2010.

Öll aðildarríki SP hafa jafnan atkvæðisrétt og kosningar eru leynilegar. Til að ná sæti í öryggisráðinu þarf ríki að hljóta tvo þriðju hluta greiddra atkvæða.

#### **4. Samkeppnin**

Barátta um sæti Vesturlandahópsins í öryggisráðinu er oft hörð. Átta af 29 ríkjum í hópnum – Andorra, Ísland, Ísrael, Liechtenstein, Lúxemborg, Mónakó, San Marínó og Sviss – hafa aldrei setið í ráðinu. Önnur ríki í Vesturlandahópnum, að Möltu undanskilinni, hafa minnst tvisvar gegnt störfum í ráðinu. Einstaka ríki hafa setið þar mun oft; Kanada og Ítalía oftast, sex sinnum hvort. Þrjú ríkjanna 29 eiga fast sæti svo um er að ræða 26 ríki sem skipta með sér kjörsætunum tveimur. Þá er vert að nefna að fimm af þessum ríkjum gerðust aðilar að SP árið 1990 eða síðar. Eingöngu Ísland, Ísrael og Lúxemborg hafa verið aðildarríki frá upphafsárum SP (1946, 1949 og 1945).

Til marks um samkeppni innan hópsins má nefna að þrjú ríki hafa boðað framboð í næstu tvennum kosningum: Þýskaland, Kanada og Portúgal 2010 (fyrir tímabilið 2011-2012) og Ástralía, Finnland og Lúxemborg 2012 (fyrir tímabilið 2013-2014). Einnig er fyrirsjáanleg samkeppni innan Vesturlandahópsins fyrir tímabilin 2017-2018 og 2021-2022 en þá eru Norðurlöndin í framboði. Þannig virðist samkeppni um sæti Vesturlandahópsins fremur að verða regla en undantekning.

Skýr hefð hefur skapast fyrir því að ríki úr norræna undirhópnum bjóði sig fram á fjögurra ára fresti. Framboð Norðurlandanna hafa skilað reglulegri setu í

öryggisráðinu frá árinu 1949 með tveimur undantekningum: Svíþjóð tapaði árið 1992 auk Íslands árið 2008.

## 5. Mótframbjóðendurnir

Árið 1998 tilkynnti Austurríki að það sæktist eftir sæti í öryggisráðinu á tímabilinu 2009-2010. Austurríki gekk í SP árið 1955 og hafði tvisvar setið í öryggisráðinu, á árunum 1973-1974 og 1991-1992.

Margir litu svo á að Austurríki væri sterkasti frambjóðandinn, enda segir sagan að Austurríkismenn hafi hreppt öll embætti sem þeir hafa sóst eftir innan SP og kosið er til. Saga Austurríkis í SP þótti enn fremur styrkja framboðið. Hluti af skrifstofum SP og höfuðstöðvar nokkurra undirstofnana SP eru í Vínarborg, s.s.

Alþjóðakjarnorkumálastofnunin (IAEA), UNODC, sem er sú stofnun SP sem hefur umsjón með baráttunni gegn glæpum og fíkniefnum, Iðnþróunarstofnun SP auk annarra milliríkjastofnana, m.a. Öryggis- og samvinnustofnun Evrópu (ÖSE). Þar sem Austurríki er miðstöð stofnana, sem vinna að friðar- og öryggismálum og berjast gegn ýmsum alþjóðlegum ógnum, hefur það eflaust staðið sterkara á velli en ella. Haft var eftir aðalframkvæmdastjóra SP, Ban Ki-moon, að hann styddi framboð Austurríkis, þótt síðar hafi því verið haldið fram að ummæli hans hafi verið rangtúlkuð. Ban Ki-moon var um tíma sendiherra Suður-Kóreu í Austurríki.

Í kosningabaráttu Austurríkis var lögð áhersla á sérþekkingu á sviði friðar- og öryggismála. Var bent á þátttöku Austurríkis í friðargæsluverkefnum, en frá 1960 hafa 60 þúsund Austurríkismenn unnið að yfir 50 friðargæsluverkefnum og voru til dæmis 1400 austurrískir friðargæsluliðar við störf erlendis árið 2007. Austurríki er aðili að ESB og var það talið skapa nokkurt forskot gagnvart Tyrklandi og Íslandi, þótt mörg ríki líti reyndar svo á að ESB-ríki hafi of þungt vægi í öryggisráðinu. Almennt var talið að Austurríki nyti víðtæks stuðnings í Evrópu, vesturhluta Afríku og Mið- og Suður-Ameríku. Auk þess hefur Austurríki fjölmenna og mjög hæfa utanríkisþjónustu og hátt í 100 sendiráð víðs vegar um heiminn en þau unnu ötullega að framboðinu.

Tyrkland kynnti framboð sitt árið 2003 og varð því síðast ríkjanna þriggja til þess að tilkynna framboð. Upp frá því varð ljóst að keppni yrði um sætin. Tyrkland hafði þrisvar áður setið í ráðinu: á árunum 1951-1952, 1954-1955 og 1961, en þá deildu



þeir sæti með Póllandi og sátu einungis í eitt ár. Síðan hefur Tyrkland nokkrum sinnum lýst yfir vilja til að bjóða sig fram en hefur neyðst til að hætta við af ýmsum ástæðum; síðast vegna mikils jarðskjálfta í Tyrklandi árið 1999.

Tyrkland þótti strax sigurstranglegt. Það er meðal stofnríkja SÞ og í kosningabaráttu sinni lagði það áherslu á störf sín í þágu friðar og öryggis og vaxandi framlög til þróunarsamvinnu. Þá var bent á sérstaka stöðu Tyrklands þar sem landið tengir Evrópu og Asíu með menningarlegum og landfræðilegum hætti. Tyrkland undirstrikaði sérstöðu sína með því að stuðla ásamt Spáni að stofnun verkefnisins Bandalag menningarheima (*Alliance of Civilizations*) sem var kynnt sem vettvangur umræðu um trúmál.

Tyrkland er fjölmennt ríki á mörkum Asíu og Evrópu. Meirihluti íbúa eru múslímar en stjórnkerfi ríkisins er veraldlegt. Batnandi efnahagur landsins er almennt talinn stuðla að stöðugleika í heimshlutanum. Framboð Tyrklands höfðaði því til breiðs hóps ríkja. Þá hefur framlag Tyrklands til friðar og öryggis – meðal annars með friðargæslu og borgaralegri löggæslu á alþjóðavettvangi – verið mikilsvert. Tyrkland hefur um árabil tekið þátt í friðargæsluverkefnum og var árið 2007 í 28. sæti á lista yfir þau ríki sem mest leggja til hernaðar- og löggæsluverkefna á vegum SÞ. Tyrkland á enn fremur aðild að NATO, tekur virkan þátt í öryggisskipulagi Vesturlanda og er mikilvægur samstarfsaðili í friðar- og öryggisgæslu um víða veröld. Tyrkland lagði mikla áherslu á legu landsins þar sem mörg viðfangsefna öryggisráðsins snúa að ríkjum í næsta nágrenni Tyrklands.

Samtök íslamskra ríkja (*Organization of Islamic Conference, OIC*) sem telur 56 múslímaríki, lýsti yfir stuðningi við framboð Tyrklands. Tyrkir lögðu sig sérstaklega fram um að afla stuðnings meðal Afríkuríkja og smáeyþróunarríkja (Small Island Developing States - SIDS). Áætlað er að Tyrkland hafi varið um 50 milljónum Bandaríkjadala í beinan kostnað við að kynna framboðið og afla því fylgis. Tyrkland hefur sendiráð víða um heim, í allt að 100 ríkjum.

## **6. Kosningabaráttan**

*Undirbúningur og forgangsröðun*

Íslendingar urðu fyrst virkir í kosningabaráttu sinni eftir að Tyrkland tilkynnti um framboð sitt árið 2003, fimm árum eftir að ríkisstjórn Íslands tók ákvörðun um framboð. Kosningabaráttan hvíldi í upphafi fyrst og fremst á herðum fámenns starfsliðs fastanefndar Íslands hjá SP og bættust störf við framboðið ofan á aðrar starfsskyldur.

Hér verður gerð grein fyrir mismunandi skeiðum kosningabaráttunnar. Þau afmarkast helst af ráðherraskiptum í utanríkisráðuneytinu sem voru tíð á þessu tímabili og höfðu í för með sér breyttar áherslur og aðferðir í framboðsmálum Íslands.

#### *Fyrsta skeiðið: 1998-2003*

Á árunum 1998-2003 var kosningabaráttu Íslands ekki umfangsmikil enda langt þar til kosningar færu fram. Tilkynnt var um framboðið til Vesturlandahópsins með bréfi dagsettu 10. apríl 2000. Þar með vissu allir ríkjahópar um framboðið. Eftir það var hafist handa við að kanna og greina framboð og kosningaherferðir annarra ríkja og skref tekin í þá átt að vekja meiri athygli á Íslandi innan SP. Tvær ítarlegar stefnumörkunarskýrslur um framboðið til öryggisráðsins voru unnar á árunum 2002-2003.

Ein meginástæða þess að Ísland hóf kosningabaráttuna seint er sú að þar til Tyrkland tilkynnti um framboð sitt 2003 höfðu Austurríki og Ísland vonast eftir að sjálfkjörið yrði í sæti Vesturlandahópsins, þ.e. að þau fengju sætin tvö sem í boði voru. Önnur ástæða var framboð Danmerkur til öryggisráðsins fyrir tímabilið 2005-2006 sem ekki þótti rétt að draga athygli frá. Var það í samræmi við hefð sem skapast hafði meðal Norðurlandanna. Þetta kemur fram í bréfi fastafulltrúa Íslands hjá SP, Þorsteins Ingólfssonar sendiherra, dags. 4. september 2003, þar sem hann hvetur til þess að hafist verði handa af krafti við kosningaundirbúning. Einkum nefnir hann að mikilvægt sé að leita stuðnings smærri ríkja og Afríkuríkja. Skömmu síðar tók nýr fastafulltrúi Íslands við starfi, Hjálmar W. Hannesson sendiherra, og var það meðal fyrstu verka hans að funda með fastafulltrúum nær allra aðildarríkjanna til að kynna Ísland og framboðið.

#### *Kosningabaráttta hefst: 2003-2004*

Framboð Íslands var kynnt öllum aðildarríkjum SP 19. september 2003 þegar fastanefndum þeirra var send orðsending og falast var eftir stuðningi þeirra.

Íslendingar hétu stuðningi við framboð annarra ríkja til ýmissa embætta í SP í staðinn fyrir skriflegar stuðningsyfirlýsingar við öryggisráðsframboðið. Tyrkir höfði skömmu áður greint frá framboði sínu og ljóst var orðið að kosningabaráttta yrði milli þriggja frambjóðenda. Í svörum við orðsendingu Íslands forðuðust flest ríki að skuldbinda sig, þótt nokkur þeirra lýstu raunar yfir afdráttarlausum stuðningi.

Í skýrslu sinni til Alþingis 13. nóvember 2003 lýsti Halldór Ásgrímsson, þáverandi utanríkisráðherra, markmiðum og stefnu Íslands í framboðinu til öryggisráðsins. Í skýrslunni benti utanríkisráðherra á að mikilvægt væri að framboðið nyti almenns stuðnings á Íslandi og að allir legðust á eitt um að kynna það fyrir umheiminum.

Utanríkisráðherra sótti allsherjarþing SP haustið 2003 og átti fjölda funda með utanríkisráðherrum aðildarríkja SP um framboð Íslands.

#### *Framboð liggur niðri: 2004-2005*

Í tæpt ár, frá september 2004 til ágústmánaðar 2005, lá kosningabaráttta Íslands að miklu leyti niðri. Þótt ríkisstjórnin hefði ekki breytt ákvörðun sinni um framboð virtist þáverandi utanríkisráðherra, Davíð Oddsson, hafa miklar efasemdir um framboðið. Á meðan skorti bæði pólitíska forystu og fjármuni til framboðsstarfsins. Þess ber þó að geta að Geir H. Haarde, þáverandi fjármálaráðherra, sótti allsherjarþing SP haustið 2004 sem staðgengill utanríkisráðherra og átti fundi með utanríkisráðherrum annarra ríkja og talaði m.a. fyrir framboði Íslands.

Þegar ákvörðunin um framboð lá fyrir haustið 1998 virtist af blaðaumfjöllunum og viðtölum við pólitíska leiðtoga á Íslandi að dæma að almennur stuðningur væri við framboðið. Efasemdir hófust á opinberum vettvangi með yfirlýsingum þáverandi varaformanns fjárlaganefndar, Einars Odds Kristjánssonar, um óheyrilegan kostnað og í kjölfarið með neikvæðri afstöðu utanríkisráðherrans, Davíðs Oddssonar, í umræðum um skýrslu hans til Alþingis um utanríkismál. Efasemdir þessar fóru eins og eldur í sinu um allan heim. Með því að tryggja ekki stuðning heima fyrir féllum við

Í sömu gryfju og Svíar gerðu fyrir kosningarnar til öryggisráðsins 1992 er þeim mistókst að ná kjöri.

*Endurnýjaður pólitískur stuðningur: 2006*

Haustið 2005 tók Geir H. Haarde við embætti utanríkisráðherra. Hann ákvað að endurvekja framboðið en starfið fór hægt af stað. Höfðu þá önnur norræn ríki óformlega lýst yfir óánægju sinni með framtaksleysi Íslands í framboðsmálinu í tíð Davíðs Oddssonar utanríkisráðherra. Í kjölfar ákvörðunar Geirs H. Haarde utanríkisráðherra voru áætlanir um framboðið endurskoðaðar í þeim tilgangi að stilla kostnaði í hóf.

Í júní 2006 tók Valgerður Sverrisdóttir við embætti utanríkisráðherra, þriðji utanríkisráðherrann á tveimur árum. Hún styrkti framboðið með því að skipa Sigríði Á. Snævarr sendiherra í starf kosningastjóra. Kosningastjóri heyrði jafnframt beint undir nýskipaðan ráðuneytisstjóra, Grétar Má Sigurðsson, en hann tók jafnframt virkan þátt í framboðsstarfinu og vann málinu fylgi.

Utanríkisráðherra sótti allsherjarþing SP haustið 2006 og átti fleiri fundi en áður voru dæmi um með starfssystkinum sínum um framboð Íslands.

Eitt mikilvægasta verkefni framboðsstarfsins á þessum tíma var að fullvissa aðildarríki SP um að Íslandi væri enn full alvara með framboðinu. Mánuði fyrir, meðan framboðsstarf Íslands lá niðri, höfðu mótframbjóðendurnir sætt lagi og knúið fram stuðningsyfirlýsingar frá mörgum ríkjum í krafti þess að Ísland væri að líkindum að hætta við framboð sitt.

*Kosningabaráttan kemst á skrið: 2007-2008*

Í maí 2007 tók Ingibjörg Sólrún Gísladóttir við embætti utanríkisráðherra. Hún ákvað að setja aukinn kraft í framboðið til öryggisráðsins, enda styttist í kosningarnar. Kristínu A. Árnadóttur var falið að leiða framboðsstarfið og í kjölfarið var myndað kosningateymi í utanríkisráðuneytinu. Ingibjörg Sólrún Gísladóttir gerði þá kröfu til utanríkisþjónustunnar að framboðsstarfinu væri sinnt af metnaði og fagmennsku. Hvernig sem færi ætti Íslandi að verða sómi að málinu og framboðið skyldi nýtt til að kynna Ísland á alþjóðavettvangi.

Hér verður nánar greint frá vinnu, skipulagi og aðferðum við framboðið á þessum lokaspretti.

## **7. Skipulag og aðferðir í kosningabaráttunni**

Til að ná kjöri til ábyrgðarstarfa innan SP þurfa ríki, sem bjóða sig fram, að sýna fram á að þau hafi eitthvað fram að færa og hafi styrk á sviðum sem koma öðrum ríkjum vel.

Áherslur í framboðsstarfinu byggðu á greiningu á styrk og veikleikum Íslands í samfélagi þjóðanna; málflutningur miðaðist við að kynna Ísland og þau gildi sem lögð voru til grundvallar framboði og setu í öryggisráðinu.

Áhersla var lögð á smæð íslensku þjóðarinnar þar sem flest aðildarríki SP eru smáríki. Réttur og skylda smárra ríkja til að láta að sér kveða í samfélagi þjóðanna og í starfi öryggisráðsins varð grunnstef í kosningabaráttu Íslands. Talinn var styrkur í því fólgin að hafa ekki áður sóst eftir sæti í öryggisráðinu. Einnig var vísað til Íslands sem Evrópuríkis utan ESB, þar sem fjölmörg ríki eru þeirrar skoðanir að ESB-ríki gegni hlutfallslega of mörgum ábyrgðarstöðum innan SP. Þá var litið á það sem veigamikinn styrkleika að tilheyra hópi norrænna ríkja sem njóta almennrar virðingar alþjóðasamfélagsins. Einnig var bent á að Ísland var lengi vel nýlenda sem að fengnu sjálfstæði tókst að rísa upp úr örbið til allsnægta á skömmum tíma. Þá var mikil áhersla lögð á leiðandi hlutverk Íslands í þróun hafréttar og við sjálfbæra nýtingu auðlinda í utanríkisstefnu Íslands, einkum að því er varðar fiskveiðar og endurnýjanlega orku. Málflutningur varðandi sjálfbæra nýtingu auðlinda hlaut einkum sterkan hljómgrunn hjá fátækum smáeyjum og Afríkuríkjum.



Ljóst var að Ísland átti á brattann að sækja. Tími og fjármunir til að kynna Ísland og framboðið voru takmarkaðir. Tækifæri og geta Íslendinga til að kynna sig á alþjóðavettvangi takmörkuðust einnig af því hversu fá sendiráð Íslands eru. Samstarf norrænu ríkjanna um framboð Íslands bætti þó að nokkru úr þessum veikleika. Auk þess tók Ísland upp stjórnmalasamband við fjölmörg ríki meðan á framboðinu stóð og mun áfram búa að þeim tengslum.

Ísland átti sæti í Efnahags- og félagsmálaráði SP (ECOSOC) 2005-2008 og var fastafulltrúi Íslands, Hjálmar W. Hannesson, einn fjögurra varaforseta ráðsins, kjörinn tvisvar til eins árs í senn. Seta í ECOSOC og virkni innan þess meðan á setunni stendur þykir ein af forsendunum fyrir því að minni ríki geti valist til setu í öryggisráðinu. Lúxemborg, sem er í framboði til öryggisráðsins fyrir tímabilið 2013-2014, hefur t.d. beitt sömu aðferð til að sýna fram á styrk til setu í öryggisráðinu.

Verður nú gerð grein fyrir þeim grunnstefjum sem einkenndu kosningabaráttuna á lokasprettinum.

### *Lykiláherslur / forgangsmál*

Íslensk stjórnvöld vildu heyja kosningabaráttu út frá ákveðnum lykiláherslum og forgangsmálum. Árið 2007 var kynningarspjaldi með helstu stefnumálum Íslands dreift til allra fastanefnda SP í New York. Lögð var áhersla á sérstöðu Íslands og fjallað um mál sem Íslendingar hafa reynslu af því að fást við á alþjóðavettvangi.

 <p><b>ICELAND IN THE SECURITY COUNCIL</b> 2009-2010</p> <p>Elections to take place during the 63rd General Assembly 2008</p>	<p><b>ICELAND</b></p> 
<p><b>Iceland</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ <b>First Time Candidate:</b> Iceland has been a committed UN member since 1946 and believes strongly in the principle of rotation</li> <li>▶ <b>Nordic Candidate:</b> Iceland enjoys the active support of its partners in the Nordic group, Denmark, Finland, Norway and Sweden</li> <li>▶ <b>Committed Development Partner:</b> Iceland follows in the Nordic tradition of active engagement in development cooperation and firm commitment to the MDGs</li> <li>▶ <b>Small State:</b> Iceland is well placed to understand the interests and concerns of smaller states - the majority of the UN membership</li> <li>▶ <b>Responsible Member of the International Community:</b> Iceland is committed to broad cooperation for common goals within the UN framework, based on respect for international law, human rights and humanitarian law</li> <li>▶ <b>Independent Minded Foreign Policy:</b> Iceland is a European country though not a member of the European Union</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Transitioned from foreign rule and poverty to independence and prosperity during the 20th Century</li> <li>▶ An island nation with a strong commitment to the sustainable use of natural resources and clean, renewable energy</li> <li>▶ Participates actively in shaping the Law of the Sea</li> </ul> <p><b>IN THE SECURITY COUNCIL, ICELAND WILL SEEK TO STRENGTHEN</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Protection of civilians in conflict, particularly women and children</li> <li>▶ Inclusive working methods and transparency for the benefit of all UN Member states, in particular small states</li> <li>▶ Women's contribution to conflict resolution and sustainable peace</li> <li>▶ Human security, including new security issues</li> </ul> <p><a href="http://www.iceland.org/securitycouncil">www.iceland.org/securitycouncil</a></p>

**Mynd 1: Framhlið og bakhlið kynningarspjalds.**

### *Markhópur greindur*

Við vinnu að framboði Íslands var ákveðið að beina sjónum að því að sannfæra háttsetta stjórnámálamenn, m.a. forseta, forsætisráðherra og utanríkisráðherra aðildarríkja SP. Fastafulltrúi Íslands rækti gott samband við starfsfélaga sína og íslenska fastanefndin hjá SP í New York vann kerfisbundið að því að skapa Íslandi velvild og jákvæða ímynd meðal starfsmanna annarra fastanefnda, ekki síst með ötulu starfi innan nefnda SP.

Framan af var megináhersla lögð á samskipti við fastafulltrúa aðildarríkja SP í New York en framboðið var enn fremur kynnt í höfuðborgum þar sem því varð við komið. Ríkisstjórnir og ráðherrar sumra ríkja töldu sig ekki bundna af stuðningsyfirlýsingum pólitískra forvera sinna. Þess vegna varð að fylgjast grannt með stjórnarskiptum í öllum ríkjum og reyna að tryggja áframhaldandi stuðning þegar nýir valdhafar tóku við.

### *Hagsmunamál markhópa*

Snemma varð ljóst að flest ríki lögðu áherslu á að kjörnir fulltrúar í öryggisráðinu þekktu til vanda þeirra ríkja sem helst koma til kasta öryggisráðsins og hagsmunamála þeirra. Þá skipti máli að kjörnir fulltrúar væru aðgengilegir og létu ekki stjórnast af ríkjum sem eiga fast sæti í öryggisráðinu.

Mikil vinna var lögð í að greina efnahagslegar og stjórnómálalegar orsakir öryggisógnana sem steðja að aðildarríkjum SP. Sérstaklega var hugað að erfiðleikum sem eyþróunarríki standa frammi fyrir, til dæmis vegna loftslagshlýnunar. Sýnt þótti að efnahagsleg velgengi Íslendinga vakti athygli og sum ríki töldu sig geta lært af Íslendingum. Á þessum tíma var Ísland efst á lista Þróunarstofnunar SP yfir lífsgæði og í 5. sæti þegar litið var til tekna miðað við höfðatölu.

Tvíhliða fundir reyndust gagnleg leið til að kynna íslenska utanríkisstefnu. Áherslur í viðræðum tók allmikið mið af því við hvaða ríki var rætt auk þess sem vitaskuld var hlustað eftir sjónarmiðum viðmælenda.

### *Unnið eftir svæðum*

Takmarkaðir fjármunir og fámennt starfslið komu í veg fyrir að Íslendingar gætu sinnt kosningabaráttu með þeim hætti sem keppinautarnir gerðu, þ.e. með markvissum heimsóknum og fundum í höfuðborgum ríkja. Þess í stað var ákveðið að reyna að vinna fylgi á ákveðnum svæðum með sem minnstum tilkostnaði.

Um mitt ár 2007 voru línurnar í kosningabaráttunni farnar að skýrast. Ekki var talið að Ísland gæti bætt við sig miklu fylgi í Vesturlandahópnum, meðal Austur-Evrópuríkja eða í Mið-Asíu. Í ljósi þessa var ályktað sem svo að ríki á þremur lykilsvæðum, í Afríku, á Kyrrahafi og Karíbahafi, gætu ráðið úrslitum um það hvort Ísland næði kjöri.

Sérstaklega var litið til Afríkuríkja, sem samtals eru 53, og fékk Ísland formlega aðild sem *Non-African State Member* að Afríkusambandinu, mikilvægasta pólitíska samráðsvettvangi Afríkuríkja, í apríl 2007 þegar afhent var trúnaðarbréf gagnvart sambandinu. Íslendingar fylgdust grannt með starfsemi sambandsins og öðluðust þannig dýrmæta innsýn í málefni margra Afríkuríkja. Ingibjörg Sólrún Gísladóttir utanríkisráðherra sótti þrjá leiðtogafundi Afríkusambandsins: í Accra snemmsumars 2007, í Addis Ababa í janúar 2008 og í Sharm el-Sheikh í júní 2008. Hún átti fundi með afrískum starfssystkinum sínum og kom á mikilvægum tengslum í þeirra hópi. Gott samband myndaðist við einstaka leiðtoga Afríkuríkja og skapaðist t.d. sterk samstaða milli Íslands og Líberíu um baráttu fyrir kynjajafnrétti.

Tvíhliða samskipti á leiðtogafundunum í Afríku voru veigamikill liður í kosningabaráttu Íslands. Sendiherra Íslands í Suður-Afríku gekk markvisst á fund sendiherra Afríkuríkja í Pretoríu, leitaði stuðnings og undirbjó jarðveginn en framlög til kosningabaráttunnar gátu ekki nægt til að heimsækja hvert ríki fyrir sig. Með þátttöku utanríkisráðherra í leiðtogafundum var mikilvægum stjórnáttengslum komið á með litlum tilkostnaði. Fastanefnd Íslands í New York fylgdi eftir leiðtogafundum Afríkusambandsins gagnvart fastanefndum hlutaðeigandi ríkja. Þá var tímabundið skipaður erindreki gagnvart Afríkusambandinu árið 2008 með aðsetur í Addis Ababa, þar sem höfuðstöðvar sambandsins eru. Því hlutverki gegndi Svavar Gestsson sendiherra Íslands í Danmörku.



Stuðningur lítilla eyríkja, alls 38 talsins, var talinn geta haft úrslitaáhrif og jafnframt var álitíð að hagsmunir þeirra samræmdust íslenskum hagsmunum að mörgu leyti. Áherslur Íslands féllu vel að þörfum eyþróunarríkja í þróunarsamvinnu og utanríkismálum, sérstaklega að því er varðar nýtingu endurnýjanlegrar orku og sjálfbæra nýtingu sjávarauðlinda. Því var ákveðið að samþætta þróunaraðstoð við eyþróunarríki og stefnumál í framboðinu til öryggisráðsins og leggja grundvallaráherslu á þessi atriði í utanríkisstefnu Íslands. Sameiginlegur skilningur var ríkjandi á því að umhverfisspjöll og eyðing auðlinda væru raunveruleg ógn, einkum fyrir eyþróunarríki.

Eyjaverkefnið (*Island Growth Initiative*, IGI) var sett af stað á fundi háttsettra embættismanna og ráðherra á Barbados í mars 2008. Markmiðið með verkefninu var að halda skipulega á auknu þróunarsamstarfi Íslands og framangreindra eyríkja. Í kjölfarið var stofnaður Smáeyjasjóður (*Small Island Fund*) sem í voru 4,5 milljónir Bandaríkjadala til að fjármagna verkefni í þrjú ár. Auk þess skipulögðu Íslendingar, í samstarfi við smá eyríki, fjölda ráðstefna og málþinga um hlutverk og áhrif smárikja á 21. öld.

Til að styrkja samskipti við ríki í Mið- og Suður-Ameríku gerðist Ísland áheyrnarfulltrúi í Samtökum Ameríkuríkja (OAS) í maí 2008. Össur Skarphéðinsson, ráðherra iðnaðar-, orku- og ferðamála, sótti árlegan aðalfund samtakanna í Medellín í Kólumbíu í júní 2008, ásamt fastafulltrúa Íslands í New York, þar sem hann talaði fyrir framboði Íslands við fjölda ráðherra frá Ameríkuríkjunum og vakti athygli á möguleikum á samstarfi um nýtingu jarðvarma.

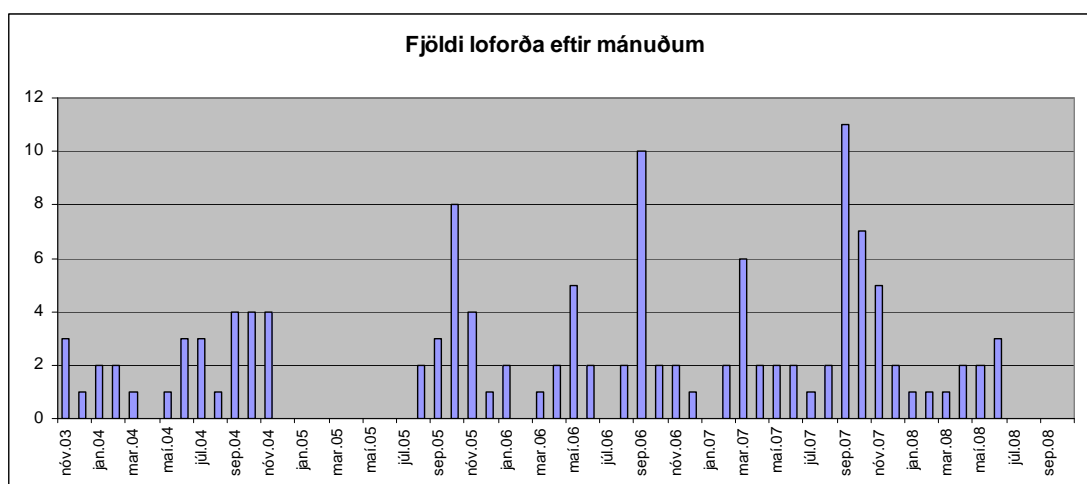
#### *Stuðningur við framboðið*

Ríki lýstu yfir stuðningi við Ísland, ýmist munnlega eða með skriflegum stuðningsyfirlýsingum. Almennt er litið svo á að skriflegar yfirlýsingar feli í sér öflugri skuldbindingu sem líklegri er til að standast í leynilegum kosningum, óháð mannskiptum, enda skjalfærð. Leitast var við að fá slíkar yfirlýsingar frá sem flestum ríkjum.

Efndir skuldbindinga í fyrri kosningum til öryggisráðsins hafa reynst nokkuð breytilegar. Almennt er reiknað með því að um 10% skriflegra stuðningsyfirlýsinga

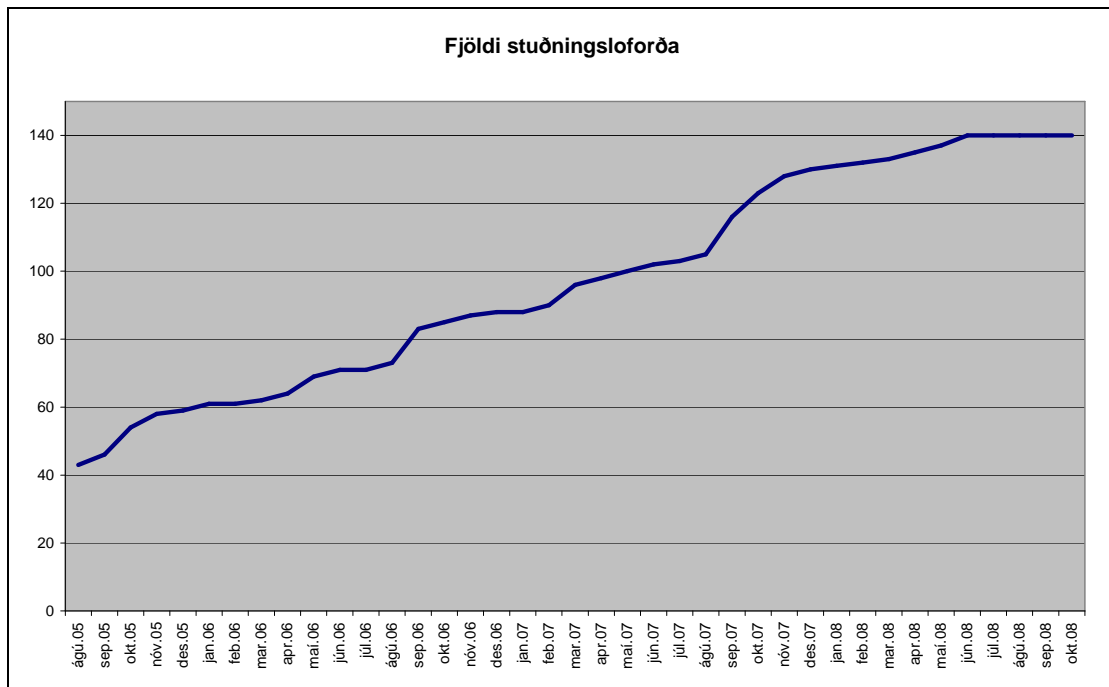
og um 15% munnlegra stuðningsyfirlýsinga standist ekki þegar á hólminn er komið. Þetta er þó ekki algilt. Þegar Svíar buðu sig fram til setu í öryggisráðinu árið 1996, eftir að hafa ekki hlotið kosningu árið 1992, kusu aðeins 7% ríkja ekki í samræmi við gefin fyrirheit. Þegar Ítalir buðu fram árið 2000 reyndust hins vegar 36% stuðningsyfirlýsinga ekki marktæk.

Í töflunni hér að neðan er yfirlit yfir fjölda stuðningsyfirlýsinga á mánuði frá nóvember 2003 til október 2008. Ráðherrafundir, sem haldnir eru þegar allsherjarþing SP hefur störf á hverju ári, reyndust sérstaklega góður vettvangur til að afla stuðningsyfirlýsinga. En það að framboðið lá að miklu leyti niðri frá nóvember 2004 til september 2005 skýrir hvers vegna engra stuðningsyfirlýsinga var aflað á því tímabili eða að illa tókst að fá endanlega staðfestingu hjá velviljuðum ríkjum.



**Mynd 2: Fjöldi stuðningsloforða hvern mánuð frá nóv. 2003 samkvæmt gagnagrunni framboðsins.**

Næsta mynd sýnir fjölgun stuðningsloforða frá því í ágúst 2005 og þar til í október 2008. Eins og sjá má jókst fjöldi stuðningsloforða úr rúmum 42 fyrirheitum í rúmlega 140 á vikunum fyrir kjördag.



**Mynd 3: Fjöldi stuðningsloforða við lok hvers mánaðar frá ágúst 2005.**

### Gagnagrunnur framboðsins

Árið 2005 var settur upp gagnagrunnur til að geyma upplýsingar um framboðið. Grunnurinn veitti yfirsýn yfir afstöðu og bakgrunn hvers ríkis og stöðu og framvindu kosningabaráttunnar. Fastanefndin í New York og kosningateymið í utanríkisráðuneytinu hélt grunninum við, bætti við nýjum upplýsingum þegar nýjar yfirlýsingar eða upplýsingar bárust frá höfuðborgum ríkja eða starfsfólki utanríkisþjónustunnar, og lagði mat á ýmsa þætti sem talið var að gætu haft áhrif á kosningarnar. Allir sem unnu að framboðinu höfðu aðgang að gagnagrunninum. Ríkjum var skipt í flokka eftir afstöðu til framboðsins:

- Afdráttarlaus stuðningur
- Fremur afdráttarlaus stuðningur
- Stuðningur sem þarf að fylgja eftir
- Líklegur stuðningur
- Ekki vitað
- Ólíklegur stuðningur
- Styðja ekki framboð Íslands

### *Stuðnings aflað í annarri umferð atkvæðagreiðslu*

Í sumum tilvikum lofuðu ríki aðeins stuðningi í fyrstu umferð kosninganna. Undir árslok 2007 hafði Ísland aflað yfir 100 stuðningsyfirlýsinga. Þótt fjöldi stuðningsyfirlýsinga gæfi tilefni til nokkurrar bjartsýni var ljóst að sum ríki höfðu lýst yfir stuðningi við alla frambjóðendurna þrjá. Auk þess unnu keppinautarnir ötullega að því að fá fleiri ríki á sitt band. Upplýsingar frá heimildarmönnum bentu til þess að fleiri ríki styddu Tyrkland og Austurríki en Ísland þótt munurinn væri ekki mikill.

Þegar hér var komið sögu var ákveðið að huga að leiðum sem tryggt gætu sigur í annarri umferð atkvæðagreiðslunnar. Litu sumir svo á að það bæri vott um veikleika að opna á umræðu fyrir kjördag um að ríki ætti ef til vill ekki möguleika á að tryggja sér nægan stuðning í fyrstu umferð og leitaði eftir stuðningi í annarri umferð. Hvað sem því líður hefur þessi aðferð rutt sér til rúms í kosningum innan SP.

Óvæntur sigur Króata á Tékkum í framboði til öryggisráðsins árið 2007 leiddi í ljós kosti þess að afla fyrirfram stuðnings í annarri umferð kosninganna. Aðferðin virtist geta gefið góða raun fyrir Ísland og var því farið að sækjast eftir fylgi ríkja í annarri umferð snemma árs 2008. Farið var á fund fulltrúa ríkja sem vitað var að myndu ekki styðja Ísland í fyrstu umferð kosninganna og falast eftir stuðningi þeirra í annarri umferð. Loforðum um stuðning í annarri umferð fjölgaði við þetta um allt að tuttugu. Þá var markvisst reynt að tryggja að stuðningur annarra ríkja héldi í öllum umferðum ef á reyndi.

Þannig varð önnur umferð kosninganna mikilvægur þáttur í kosningabaráttu Íslands á síðustu mánuðunum. Almennt var talið nokkuð líklegt að einungis eitt ríki næði kosningu í fyrstu umferð. Af Íslands hálfu var gengið út frá að Ísland myndi annaðhvort mæta Tyrklandi eða Austurríki í annarri umferð. Sterk kosning í fyrstu umferð, að viðbættum nokkrum stuðningsyfirlýsingum fyrir aðra umferð, var talin auka sigurlíkur til muna í seinni umferðum.

## **8. Framboðsteymið**

### *Utanríkisráðuneytið*

2006–2008: Framboðsstarfið var endurskipulagt og allra leiða leitað til að samþætta starfsemi utanríkisþjónustunnar í þágu framboðsins. Breytingar, sem m.a. fólust í því

að kosningastjóri hafði skýrt stjórnunarumboð og heyrði beint undir utanríkisráðherra og ráðuneytisstjóra, greiddi jafnframt fyrir ákvörðunum og stytta boðleiðir.

Kosningateymið, sem skipað var kosningastjóra, varakosningastjóra og tveimur til þremur sérfræðingum, naut aðstoðar starfslíðs utanríkisþjónustunnar heima og erlendis við skipulagningu funda, greiningarvinnu og fleira. Teymið bar ábyrgð á heildarskipulagi framboðsstarfsins og framkvæmd þess, stjórnaði samskiptum milli sendiskrifstofa, samhæfði verkefni sem voru unnin utan ráðuneytisins og hafði umsjón með samstarfi sendiráða, norræna utanríkisráðuneyta og annarra aðila um framboðið. Fundir, heimsóknir og embættisferðir af hálfu utanríkisráðuneytisins voru nýttar til að kynna framboðið og var fulltingis annarra aðilja notið.

#### *Fastanefnd Íslands hjá SP New York 1998–2008*

Innan SP bar fastanefndin í New York hitann og þungann af framboðsstarfinu. Meðan á framboðinu stóð voru viðbótarstarfsmenn ráðnir til fastanefndarinnar. Fjölgun starfsmanna gerði fastanefndinni kleift að taka virkari þátt í nefndastarfi og fundum og auka virkni Íslands á vettvangi SP. Á sama tíma og umfang starfs SP í New York hafði aukist verulega hafði starfsmönnum fastanefndar ekki verið fjölgað í áratugi.

Útsendum fulltrúum í fastanefndinni var fjölgað árið 2001 úr þremur í fjóra (að fastafulltrúa meðtöldum) og árið 2005 úr fjórum í fimm, ásamt því sem útsendum ritara var bætt við stöður fastanefndarinnar. Þá var bætt við fastanefndina stöðu kosningafulltrúa frá miðju ári 2007 og tveir starfsmenn störfuðu hjá fastanefndinni á vegum framboðsins sérstaklega. Þegar mest var voru því sex fulltrúar (að fastafulltrúa meðtöldum), tveir ritarar, starfsmeni og aðstoðarmaður við störf í fastanefndinni. Til samanburðar má geta þess að Danmörk, Finnland, Noregur og Svíþjóð hafa undanfarin ár haft að staðaldri 10-20 fulltrúa í sínum fastanefndum, auk tveggja til þriggja hernaðar- og lögreglufulltrúa, ritara og aðstoðarmanna, en bæta svo við fleiri fulltrúum vegna stærri verkefna á borð við setu eða formennsku í mikilvægum ráðum og stofnunum.

Fastafulltrúi Íslands bar ábyrgð á að kynna framboðið á vettvangi SP í New York og rækja sambönd við önnur aðildarríki. Þá upplýsti hann norræna fastafulltrúa um gang mála og átti með þeim vikulega fundi þar til á síðustu vikum framboðsins að þeir tóku

fullan þátt í kosningabaráttu Íslands. Til að undirstrika samstöðu Norðurlandanna fór það vaxandi að fulltrúar Íslands flyttu ræður á vettvangi SP fyrir hönd allra fimm norrænu ríkjanna.

#### *Íslensk sendiráð*

Fulltrúar utanríkisþjónustunnar báru ábyrgð á að kynna framboð Íslands á sínum starfsvettvangi. Sendiherrar nýttu tækifæri sem gáfust til að ræða framboðið við lykilmenn í erlendum ríkisstjórnnum þegar þeir afhentu trúnaðarbréf eða sóttu mikilvæga fundi. Þeir héldu sambandi við fólk í valdastöðum og reyndu að tryggja stuðning við Ísland. Sendiráð og fastanefndir lögðu sitt af mörkum og síðustu misserin var kynningarstarf þeirra hluti af heildarskipulagi kosningabaráttunnar. Háttsettir stjórnmaðlamenn, embættismenn og sendiherrar þjónuðu sem erindrekar þegar þannig háttaði til og kynntu framboð Íslands markvisst.

#### *Norrænt samstarf*

Dyggur stuðningur norrænu ríkjanna – Danmerkur, Finnlands, Noregs og Svíþjóðar – var ein af forsendum framboðsins. Samstarfið við Norðurlöndin var fjölþætt og komu að því norrænu utanríkisráðuneytin og sendiskrifstofur þeirra.

Norrænt samstarf bætti að nokkru upp takmarkað bolmagn íslensku utanríkisþjónustunnar til að kynna framboðið. Haustið 2003 gerðu fastanefndir Norðurlanda í New York undir forystu íslenska fastafulltrúans áætlun um verkaskiptingu Norðurlandanna vegna framboðsins. Við gerð hennar var gengið út frá staðsetningu norrænna sendiráða og tengslaneti Norðurlandþjóðanna á ólíkum svæðum. Í utanríkisráðuneytum allra Norðurlandanna voru tilgreindir tengiliðir við íslenska kosningateymið. Samskipti og upplýsingagjöf fóru í gegnum þessa starfsmenn og þeir fengu sendar skýrslur mánaðarlega um framvindu mála. Í skýrslunum komu fram nýjustu upplýsingar og stuðningsmat. Norðurlöndin höfðu aðgang að öllum upplýsingum um framboðið. Sérstöku verkefni var ýtt úr vör í utanríkisráðuneyti Íslands haustið 2007 þegar fimm reyndum sendiherrum var falið að vera tengiliðir við norrænu sendiráðin um víða veröld og samhæfa áralag þeirra.

Utanríkisráðherrar allra Norðurlandþjóðanna skrifuðu árið 2007 undir sameiginlegt bréf til utanríkisráðherra annarra ríkja þar sem farið var fram á stuðning við framboð Íslands. Öllum norrænum sendiráðum voru sendar leiðbeiningar um hvernig bæri að

vinna að framboðinu og sendiherrar gengu á fund ráðherra og háttsettra aðila í ríkjum heims. Sumarið 2008 var sent út sameiginlegt bréf norrænu forsætisráðherranna um framboðið og síðar sameiginlegt bréf norrænu þróunarmálaráðherranna til starfssystkina í þróunarríkjum.

### *Lykilfólk*

Þótt utanríkisþjónustan bæri hitann og þungann af framboðsstarfinu skipti framlag annarra ráðuneyta og stofnana miklu. Ýmsir kjörnir fulltrúar unnu mikið starf í þágu framboðsins. Forseti Íslands, Ólafur Ragnar Grímsson, lagði framboðinu ötult lið frá miðju ári 2007 sem og ríkisstjórn Íslands sem lét sig málið varða og fylgdist grannt með framgangi þess.

Þátttaka forseta Íslands var veigamikill þáttur í framboðsstarfinu síðustu misserin. Forsetinn átti marga fundi með fastafulltrúum aðildarríkja SP í New York. Hann flutti erindi um framboðið við ýmis tækifæri, svo sem á fundum ríkjahópa þar sem hann vakti athygli á helstu stefnumálum Íslands sem voru í anda baráttunnar gegn hlýnun jarðar, og enn fremur fyrir nýtingu endurnýjanlegra auðlinda og auknum áhrifum smáríkja í alþjóðakerfinu. Áherslurnar þóttu trúverðugar vegna sérþekkingar og reynslu Íslendinga á þessum sviðum. Fyrir tilstilli framboðsins gat Ísland hafið máls á þeim á æðstu stjórnunarstigum á alþjóðavettvangi.

### *Ráðherrafundir*

Fundir með háttsettum stjórn mála- og embættismönnum á fjölþjóðlegum samkomum voru veigamikill þáttur í kosningabaráttunni. Tvíhliða fundir voru haldnir samhliða leiðtogafundum hjá Afríkusambandinu, NATO, Evrópusambandinu og EFTA, Samtökum Ameríkuríkja, Evrópusambandinu og Öryggis- og samvinnustofnun Evrópu og víðar. Þannig gáfust mörg tækifæri til að kynna framboð, áherslur og baráttumál Íslands. Fundir allsherjarþings SP reyndust sérstaklega heppilegur vettvangur til að kynna framboðið, einkum þær tvær til þrjár vikur sem utanríkisráðherrar og æðstu ráðamenn þjóða sóttu fundina. Utanríkisráðherra bar jafnan ábyrgð á að kynna erlendum ráðherrum og ráðamönnum framboðið á fundum af þessu tagi. Í tengslum við setningu allsherjarþingsins voru skipulagðir tugir funda með fulltrúum aðildarríkja SP þar sem falast var eftir stuðningi. Tækifærið var jafnframt nýtt til að ræða ýmis sameiginleg hagsmunamál og komast á snoðir um

helstu hugðarefni annarra ríkja. Ráðherrar þróunarlanda lýstu oft áhuga á að styrkja tvíhliða samskipti og samstarf, sérstaklega um fiskveiðar og nýtingu endurnýjanlegrar orku.

### *Bréfaskipti*

Bréf frá stjórnmalaleiðtogum og öðru háttsettu fólki í stjórnkerfinu voru skilvirkur og ódýr liður í kosningaherferð Íslands. Fundum með háttsettum stjórnmalamönnum eða embættismönnum var fylgt eftir með bréfi þar sem fundarefni voru reifuð og stuðningur við framboð Íslands þakkaður eða von um stuðning látin í ljós. Á árunum 2007 og 2008 voru u.þ.b. 900 bréf af þessu tagi send af forseta, forsætisráðherra, utanríkisráðherra, iðnaðarráðherra og ráðuneytisstjóra utanríkisráðuneytisins. Þrjú bréf voru send í nafni Norðurlandanna fimm, af forsætis-, utanríkis- og þróunarmálaráðherrum þeirra. Vöktu þessi síðastnefndu bréfaskrif sérstaka athygli, enda hafði slíkt ekki verið gert áður.

## **9. Útgefið efni**

Takmörkuð fjárráð voru til útgáfu og prentunar kynningarefnis og var framan af stuðst við einfalt kynningarefni og einblöðunga. Kynningarefni um framboðið var fyrst gefið út árið 2006 þegar hannaður og prentaður var lítill bæklingur um starf Íslendinga á vettvangi SP og helstu stefnumál þeirra. Bæklingurinn var gefinn út á öllum sex opinberum tungumálum SP og honum dreift til allra fastanefndanna og til sendiráða Íslands sem dreifðu honum hvert í sínu umdæmi. Þá var sérhönnuð gjafaaskja sem innihélt veski úr íslensku fiskroði. Árið 2006 var vefsíða um framboðið opnuð á slóðinni [www.iceland.org/securitycouncil](http://www.iceland.org/securitycouncil).

Á síðustu tveimur árum kosningabaráttunnar þjónuðu eftirfarandi útgáfur framboðinu:

- *Grein í tímaritinu Foreign Affairs:* Fjögurra blaðsíðna umfjöllun um Ísland og framboðið til öryggisráðsins í júlí/ágúst hefti blaðsins 2008.
- *In Briefs:* Röð fleiri en 20 einblöðunga þar sem greint var frá framlagi Íslands til þróunarmála og annarra málaflokka. Fjallað var um kynjajafnrétti, fiskveiðar, nýtingu jarðhita og friðargæslu. Nálágast mátti einblöðungana í prentvænum útgáfum á vefsíðu framboðsins.



Þeir sem unnu að því að kynna framboðið notuðu einblöðungana máli sínu til stuðnings.

- *Iceland's Relations with Africa*: Bæklingur þar sem fjallað var um aukna pólitíska skuldbindingu Íslands gagnvart Afríkuríkjum. Bæklingurinn var gefinn út fyrir leiðtogafund Afríkusambandsins í Sharm el-Sheikh árið 2008 og ætlaður ráðherrum sem utanríkisráðherra hitti þar.
- *The UN: the Nordic Experience*: Bæklingur á fjórum síðum um þátttöku Norðurlanda í uppbyggingu og starfi SP. Norska utanríkisráðuneytið gaf bæklinginn út fyrir opnun allsherjarþings SP árið 2008.
- *IGI Newsletters and Small State Papers*: Röð fréttabréfa um aukið samstarf Íslands við eypróunarríki á grundvelli Eyjasamstarfsins svokallaða (Small Island States Initiative). Auk þess var röð rita gefin út til að kynna og auglýsa ráðstefnur um málefni smárikja sem íslensk stjórnvöld skipulögðu haustið 2008.

Þá var sérhönnuð mappa með fánum Norðurlandanna sem voru áberandi á göngum SP síðustu vikur kosningabaráttunnar. Einnig voru hönnuð barmmerki sem fulltrúar allra Norðurlandanna báru við flest tækifæri.

Ljósmyndasýning var sett upp á göngum SP-byggingarinnar í New York í júní 2008 í tengslum við þjóðhátíðarmóttöku Íslands. Myndir Páls Stefánssonar af börnum í fótbolta, sem teknar höfðu verið víða í löndum Afríku, vöktu mikla athygli. Sýningin bar yfirskriftina *Beautiful Game*.

## **10. Fjárhagsáætlun: 1998-2008**

Kostnaður við kosningabaráttu Íslands til öryggisráðsins var innan fjárheimilda og fyrir lá frá upphafi að Ísland gæti ekki kostað jafn miklu til eins og Tyrkland og Austurríki. Engu síður var ljóst að verja yrði umtalsverðu fé til kosningabaráttunnar ætti hún að bera árangur. Komið var til móts við þörfina fyrir fleira starfsfólk með því að færa til starfsfólk utanríkisráðuneytisins, ráðið var tímabundið í viðbótarstöður og starfsþjálfun veitt.

Í fyrstu kostnaðaráætlunum var gert ráð fyrir að heildarútgjöld til verkefnisins yrðu á bilinu 800-1200 milljónir króna. Árið 2005 var ákveðið að lækka framlög um helming, þ.e. í 400 milljónir króna.

Kostnaður eyrnamerkur verkefninu varð samanlagt um 380 milljónir króna á árabílinu 1998 til 2008. Mestur kostnaður hlaut af því að bæta við starfsfólki í New York 2001 og 2007 og í minna mæli í utanríkisráðuneytinu 2007.

- Áætlaður kostnaður: 400 milljónir króna.
- Heildarkostnaður: 380 milljónir króna.
  - Starfsfólk: 343,5 milljónir króna.
  - Annar kostnaður: 36,5 milljónir króna.

## **11. Lærdómur af kosningabaráttu annarra ríkja**

Teymið sem vann að framboði Íslands kynnti sér vel ýmis fyrri framboð. Sérstaklega var farið yfir framboð í Vesturlandahópnum, þótt önnur framboð hafi einnig verið skoðuð.

Einn liður í þessu voru fundir með starfsfólki, sendiherrum og fyrrum fastafulltrúum hjá SP sem gegnt höfðu lykilhlutverki í kosningabaráttu ríkja sem höfðu sigrað í kosningum til öryggisráðsins. Þá veittu fastafulltrúar vinaríkja ráðgjöf sem byggð var á reynslu af setu í öryggisráðinu. Sendiherrastefna, þar sem íslenskir sendiherrar voru kallaðir saman, var haldin milli jóla og nýárs árið 2007. Á fundinum var farið yfir stöðuna og lagðar línur fyrir síðustu mánuði framboðsins. Í upphafi árs 2008 heimsóttu sendiherrar tveggja annarra vinaríkja Ísland. Þeir höfðu reynslu af framboði og setu í öryggisráðinu og funduðu með lykilmálfrólki framboðsins í Reykjavík og veittu ráð um aðferðafræði á lokaspretti framboðsins. Þeir gerðu einnig grein fyrir við hverju mætti búast vikurnar eftir kosningar næði Ísland kjöri.

Allir sem íslensk stjórnvöld ráðfærðu sig við voru á einu máli um að framboðið yrði að vera þungamiðjan í utanríkisstefnu Íslands ef möguleikar ættu að vera á kjöri. Lögð var áhersla á að utanríkisráðherra og aðrir æðstu embættismenn legðu sín lóð á vogarskálarnar. Þá var bent á að miklu varðaði að kosningabaráttan yrði rekin af

myndarskap og að leggja yrði til hennar bæði fjármagn og hæft starfsfólk. Jafnframt var Íslandi ráðið frá því að sækjast eftir öðrum stöðum innan SP meðan á framboði stæði – smáriki hefðu ekki bolmagn til þess.

## 12. Stuðningur innanlands

Ljóst mátti vera að stuðningur við framboðið á heimavelli skipti miklu máli. Framboðið var afar umdeilt innanlands, jafnt meðal þingmanna sem í fjölmiðlum og meðal almennings. Efuðust margir um að það ætti rétt á sér. Skortur á pólitískum stuðningi á árunum 2004 til 2005 jók enn á þessar efasemdir. Innlendir gagnrýnendur bentu á reynsluleysi Íslendinga á sviði öryggis- og varnarmála og háan kostnað við framboðið og væntanlega setu í ráðinu. Sumir töldu að ávinningur Íslands yrði lítill eða enginn, aðrir að Íslendingar yrðu upp á Bandaríkjamenn komnir og ófærir um að fylgja sannfæringu sinni ef þeir hrepptu sæti í ráðinu. Telja má víst að umræða innanlands og úrtöluraddir hafi haft neikvæð áhrif í mun víðara samhengi.

### *Almennur stuðningur / skoðanakannanir*

Í september árið 2005 kannaði Capacent/Gallup að beiðni utanríkisráðuneytisins viðhorf Íslendinga til framboðsins. Skoðanakönnunin leiddi í ljós að 8% svarenda studdu framboðið heilshugar, 19,9% studdu það frekar en hitt, 19,1% voru hlutlausir, 22,6% voru fremur mótfallnir framboðinu og 30,4% mjög mótfallnir því. Niðurstaða skoðanakönnunarinnar benti til þess að stjórnvöldum hefði ekki tekist að sýna almenningi fram á ávinning af framboðinu og hugsanlegri setu í öryggisráðinu.

Á árunum 2007 til 2008 var viðhorf almennings til framboðsins kannað reglulega og eftir því sem á leið varð stuðningur við það meiri. Síðasta viðhorfsskoðunin var gerð í ágúst 2008 og sýndi hún að 13,2% svarenda studdu framboðið heilshugar, 33,2% studdu það frekar en hitt, 20% voru hlutlausir, 15,2% fremur mótfallnir framboði og 18,5% mjög mótfallnir.

### *Háskólafyrirlestrar*

Mikil vinna var lögð í að efla umræðu innanlands á árunum 2007-2008 til að gefa almenningi kost á að taka upplýsta afstöðu til þátttöku Íslands í alþjóðlegu samstarfi. Utanríkisráðuneytið skipulagði röð fyrirlestra um hlutverk Íslands á alþjóðavettvangi í samstarfi við háskóla landsins og var sjónum beint að tækifærum sem fylgja auknum

alþjóðasamskiptum. Fyrsti fyrirlesturinn var haldinn í hátíðarsal Háskóla Íslands í september 2007. Á næstu mánuðum voru fluttir fyrirlestrar í öllum háskólum á landinu, sá síðasti í apríl 2008. Í júní sama ár var gefið út ráðstefnurit þar sem umræður á öllum fyrirlestrunum voru dregnar saman.

#### *Innlend umræða / vefsíðan*

Til að vekja Íslendinga til aukinnar vitundar um starf SP og öryggisráðsins opnaði kosningateymið íslenska vefsíðu um framboðið í desember 2007 á slóðinni [www.iceland.org/securitycouncil/islenska](http://www.iceland.org/securitycouncil/islenska). Auk efnis sem fjallað var um á ensku vefsíðunni var sagt frá starfi öryggisráðsins og farið yfir kostnað við framboðið.

### **13. Undirbúningur fyrir störf í öryggisráðinu**

Ljóst var að næði Ísland kjöri þyrfti utanríkisþjónustan að vera búin undir störf í öryggisráðinu og tilbúin að hefjast handa á þeim vettvangi. Í febrúar 2008 hóf utanríkisráðuneytið, í samstarfi við sendiráð Íslands, að setja saman ítarleg málefnaýfirlit um 30 átakasvæði í heiminum og þemaskiptar umræður á sex sviðum sem öryggisráðið fæst við. Leitast var við að nálgast viðfangsefnið út frá stefnu Íslands um konur, frið og öryggi, vernd barna á átakasvæðum og með virðingu fyrir mannréttindum og mannúðarlögum. Tilgangurinn var að undirbúa utanríkisþjónustuna undir þátttöku í öryggisráðinu ef svo færi að Ísland yrði kosið til setu í ráðinu.

Unnin var áætlun um tilfærslu sérfræðinga. Hún miðaði að því að ekki þyrfti að fjölga starfsfólki utanríkisþjónustunnar heldur yrði dregið úr starfsemi tímabundið þar sem því yrði mögulega við komið á þeim tveimur árum sem um væri að ræða.

### **14. Kosningastarfið – lokavikurnar**

Í september árið 2008 höfðu 140 ríki lýst yfir stuðningi við framboð Íslands. Kosningateymið flokkaði um 100 ríki sem afdráttarlaus í stuðningi sínum. Að teknu tilliti til óvissu um hvort einstök ríki stæðu við gefin fyrirheit um stuðning var gert ráð fyrir að um 100 til 120 ríki greiddu Íslandi atkvæði í fyrstu umferð. Þá höfðu nokkur ríki til viðbótar, um 20 talsins, sem ekki hugðust styðja íslenska framboðið í fyrstu umferð, lofað að styðja það í annarri umferð og öllum umferðum eftir það. Kosningateymið var því tiltölulega bjartsýnt. Haft var eftir heimildarmönnum í New York að aðeins fleiri ríki styddu Austurríki og Tyrklandi en að Ísland væri ekki langt á

eftir. Því var talið að Íslandi gæti vegnað nokkuð vel í fyrstu umferð kosninganna og hugsanlega – ef allt færi að óskum – tryggt sér sæti í ráðinu í annarri umferð eða seinni umferðum. Nefna má að Noregur fór inn í fjórðu umferð í kosningunum árið 2000.

Í sérstakri úttekt á framboðunum, sem gefin var út af *Security Council Report* (sem er sjálfstæð rannsóknarstofnun í New York sem einblínir á málefni ráðsins), var því spáð að mjótt yrði á mununum í kosningunni í Vesturlandahópnum. Þar var einnig fjallað um helstu stefnumál hvers framboðs. Í ljós kom að mikil vinna að framboði Íslands fyrir kosninguna hafði skilað sér: tekist hefði að vekja athygli á málefnum Íslands á vettvangi SP og í höfuðborgum um víða veröld. Öflug kynning og kosningabarátta á síðustu vikunum var talin geta haft úrslitaáhrif og miðaðist starfsemi og skipulagning viðburða við það. Flest ríki höfðu þegar skuldbundið sig til að styðja ákveðna frambjóðendur en þó höfðu um 20 ríki enn ekki látið afstöðu sína í ljós, m.a. Bandaríkin og Bretland. Hefð er meðal ríkjanna, sem eiga fast sæti í öryggisráðinu, að gefa ekki upp afstöðu sína til frambjóðenda. Undantekning frá þessu var opinber yfirlýsing forseta Kína um stuðning við framboð Íslands.

Vikunum fyrir kosningar var deilt í þrjú skeið:

*Þúsaldarfundirnir:* Dagana 22. til 26. september 2008 efndi aðalframkvæmdastjóri SP til sérstakrar ráðherraumræðu um þúsaldarmarkmiðin í New York. Geir H. Haarde forsætisráðherra og Ingibjörg Sólrún Gísladóttir utanríkisráðherra tóku þátt í umræðunni fyrir Íslands hönd og nýttu tækifærið til þess að eiga tvíhliða fundi með starfssystkinum sínum í höfuðstöðvum SP þar sem þau ræddu áherslur Íslands varðandi þúsaldarmarkmiðin og þróunarsamvinnu í Afríku. Auk þeirra var Sigríður Dúna Kristmundsdóttir, fráfarandi sendiherra Íslands í Suður-Afríku, í sendinefnd Íslands þessa daga og tók þátt í umræðum og sótti fundi.

*Ráðherravikan:* Frá 22. september til 4. október 2008 voru fjölmargir tvíhliða fundir forsætisráðherra og utanríkisráðherra með ráðherrum annarra ríkja.

*Lokadagarnir:* Í byrjun október bættust í hópinn fimm sendiherrar, þau Gréta Gunnarsdóttir, Guðmundur Eiríksson, Gunnar Pálsson, Sigríður Á. Snævarr og Svavar

Gestsson, sem unnu skipulega að framboðsstarfinu með þeim sem fyrir voru. Á vegum Alþingis fylgdust sex þingmenn með störfum allsherjarþingsins og lögðu jafnframt kosningabaráttunni lið á síðustu dögum framboðsins. Fundað var klukkan 8 á morgni hverjum og farið yfir áætlanir og árangur, tækifæri dagsins og vikunnar. Ábyrgðinni við að afla stuðnings fastanefndanna var deilt milli sendiherranna og fastafulltrúa Íslands og nutu þeir aðstoðar norrænu fastafulltrúanna. Sendinefndin náði tali af öllum fastafulltrúum hjá SP fyrir kjördag.

Ísland efndi 15. október 2008 til fjölsóttar ráðstefnu um samvinnu smáríkja í húsakynnum SP í New York. Þar fluttu erindi fulltrúar smáríkja og virtir fræðimenn, þar á meðal Jeffrey D. Sachs, hagfræðiprófessor. Hann var ráðgjafi Kofi Annan, fyrrverandi framkvæmdastjóra SP, í þróunarmálum.

Hádegisverðarboð og fundir, sem norrænu fastafulltrúarnir skipulögðu, gáfu auk þess færi á að ná til smærri svæðahópa og undirstrika að framboð Íslands væri norrænt. Þá vakti kynning á íslenskum afurðum og matargerð athygli á framboði Íslands. Viðburður þessi stóð í tvær vikur og kynningin var haldin í veitingasal SP-byggingarinnar. Nokkrum dögum fyrir kosninguna var svo haldin íslensk móttaka í veitingasalnum og sóttu flestir fastafulltrúanna hana.

Íslendingar standa í þakkarskuld við norrænu þjóðirnar fyrir dygga aðstoð og stuðning. Fastanefndir Norðurlandþjóðanna stóðu fyrir hádegisverðarboðum og auglýstu framboð Íslands. Norrænir fastafulltrúar kynntu íslenska erindreka fyrir kollegum sínum og Jan Eliasson, fyrrum utanríkisráðherra Svíþjóðar, aðstoðarframkvæmdastjóri SP og fyrrum forseti allsherjarþings SP, og Niels Helveg Pedersen, fyrrum utanríkisráðherra Danmerkur, komu til New York til að leggja sitt af mörkum á lokaspretti kosningabaráttunnar.

Þótt róíð væri öllum árum að því að vinna Íslandi sæti í öryggisráðinu var ýmislegt framboðinu mótdrægt á síðustu vikunum.

Utanríkisráðherra veiktist 21. september 2008 og gat ekki sótt fundi og málsverði sem boðið hafði verið til. Forsætisráðherra hljóp í skarðið eftir því sem hægt var.

Utanríkisráðherra þurfti að gangast undir aðgerð í New York og var þar í borg í

læknismeðferð fram yfir kosningarnar. Þrátt fyrir veikindin sótti ráðherra fjölda mikilvægra viðburða, þar á meðal íslensku móttökuna, og hvatti sitt lið til dáða.

Forseti Íslands, sem boðað hafði komu sína til New York til að vera gestgjafi í íslensku móttökunni og til þess að flytja inngangserindi á ráðstefnu um smáríki, varð að hætta við ferðalagið af heilsufarsástæðum. Afboða þurfti því fundi forseta með mikilvægum ríkjahópum í vikunni fyrir kjördag. Forsetinn ávarpaði hins vegar gesti bæði í móttökunni og á smáríkjaráðstefnunni af myndbandi.

### **15. Bankahrún og efnahagskreppa – áhrif á niðurstöður kosninga**

Heilsufarsvandi íslenskra ráðamanna féll þó í skugga af ógnvænlegum fréttum – hér er átt við hrún íslensku bankanna á síðustu þremur vikunum fyrir kjördag. Ísland varð fyrst ríkja fyrir barðinu á alþjóðlegu fjármálakreppunni og hrún bankanna hleypti af stað atburðarás og fjölmiðlaumfjöllun sem kom illa niður á framboðinu til öryggisráðsins. Að morgni kjördags 17. október 2008 birtist grein í *Wall Street Journal* þar sem framboð Íslands var dregið sundur og saman í háði og sagt að sigurlíkur Íslendinga væru álíka miklar og sigurlíkur Írans sem keppti um sæti við Japan í Asíuhópnum. (Japan sigraði með 158 atkvæðum á móti 32 sem Íran hlaut). Neikvæð fjölmiðlaumfjöllun um Ísland var mikið rædd, einnig á göngum SP. Á meðal þess sem mesta og neikvæðasta athygli vakti var ákvörðun breskra stjórnvalda að beita hryðjuverkalögum til að frysta eignir íslenskra banka í Bretlandi og jafnframt tal um lánaviðræður við Rússa sem ollu titringi í samskiptum við ákveðin ríki. Við bættist að leiðtogaráð Evrópusambandsins ályktaði sérstaklega daginn fyrir kjördag um málefni Íslands þar sem fram kom að þess væri vænst af Íslandi að það stæði við alþjóðlegar skuldbindingar sínar. Herferðir beggja mótframbjóðenda Íslands tóku fljótlega mið af þessari atburðarás og því að freista þess að grafa undan trúverðugleika Íslands.

Síðustu dagana snerust samráðsfundir í fastanefnd Íslands því fyrst og fremst um hvernig draga mætti úr skaðanum. Íslenska sendinefndin gerði sitt besta til að slá á orðróm og sögusagnir og veita upplýsingar um raunverulegt ástand mála.

Mitt í upplausnarástandi og hraðri atburðarás síðustu daga framboðsstarfsins fundu Íslendingar fyrir miklum velvilja og stuðningi á göngum SP enda þar fulltrúar margra

ríkja sem glímt hafa við margvíslega erfiðleika. Margir vottuðu Íslendingum samúð sína vegna efnahagsástandsins og lýstu því yfir að það hefði ekki áhrif á stuðning þeirra. Eigi að síður bendir margt til þess að hrúnið hafi dregið úr stuðningi við Ísland, sérstaklega meðal ríkja í Breska samveldinu (Commonwealth of Nations), þ.m.t. eyþróunarríkja, en fylgi þeirra var forsenda þess að Ísland næði þeim árangri sem að var stefnt. Þessi ríki óttuðust að vegna kreppunnar gætu Íslendingar ekki staðið við skuldbindingar sínar og saumuðu mótframbjóðendurnir að bæði fastafulltrúum og ríkisstjórnnum þessara ríkja.

### *Kjördagur*

Á kjördag, föstudaginn 17. október 2008, var mikill viðbúnaður í sal allsherjarþingisins og frambjóðendur dreifðu kynningarefni á borð fulltrúa. Íslenska sendinefndin kom þar fyrir geisladisk hljómsveitarinnar Hjálma með áritaðri kveðju frá Hjálmari W. Hannessyni fastafulltrúa Íslands. Fulltrúar Norðurlandanna unnu sem einn maður og Ingibjörg Sólrún Gísladóttir utanríkisráðherra heilsaði öllum sem gengu í salinn. Búið var að ákveða verkaskiptingu milli atkvæðagreiðslna færi svo að annar mótframbjóðendanna næði kjöri en áfram yrði keppt um hitt sætið. Til annarrar umferðar kom ekki þar sem Tyrkland hlaut afgerandi kosningu í fyrstu umferð og Austurríki komst naumlega áfram, með fimm atkvæðum yfir tilskildu lágmarki.

### **13. Niðurstöður**

Atkvæði féllu svo:

Fjöldi ríkja sem greiddu atkvæði	192
Tveir þriðju atkvæða sem þurfti til að ná kjöri	128

Niðurstaða:	Tyrkland	153
	Austurríki	133
	Ísland	87

Bæði Tyrkland og Austurríki fengu þar með þá tvo þriðju hluta atkvæða sem nauðsynlegir eru til þess að fá sæti í ráðinu. Því kom ekki til þess að greiða þyrfti atkvæði í annarri umferð. Ísland hlaut mun færri atkvæði en vonast hafði verið til. Í



stað 100 til 120 atkvæða urðu atkvæðin 87 þegar upp var staðið; 39% stuðningsyfirlýsinga skiluðu sér ekki í atkvæðagreiðslunni.

Hefði Austurríki fengið sex atkvæðum færra, 127 í stað 133, hefði þurft að boða til annarrar umferðar. Þá hefðu aðildarríki þurft að greiða öðru hvoru ríkinu atkvæði, Íslandi eða Austurríki og þar með hefði reynt á fjölda samninga sem Ísland hafði gert við aðildarríki um stuðning í annarri umferð, þ.á m. við ríki sem kosið höfðu Austurríki í fyrstu umferð.

Niðurstöður kosninganna voru vonbrigði; sérstaklega að ekki reyndist forsenda fyrir annarri umferð í atkvæðagreiðslu. Þó ber ekki að vanþakka það að tæpur helmingur aðildarríkja studdi Ísland í atkvæðagreiðslunni.

#### **14. Ávinningur**

Til formlegs ávinnings af framboðsstarfinu má telja:

##### *Stjórnómálaleg og efnahagsleg tengsl*

Frá árinu 1998 hefur Ísland komið á stjórnómálasambandi við 75 aðildarríki SP og á nú í stjórnómálasambandi við 186 ríki, nærri öll aðildarríki SP. Þetta var gert án kostnaðs og notast við svokallað *New York Model* þar sem fastanefndir ríkjanna hjá SP sjá um samskipti milli þeirra. Með þessu hefur verið greidd leið fyrir frekari samskipti við fjölda ríkja.

Aukin samskipti Íslendinga við önnur ríki styrktu ekki aðeins stjórnómálaleg tengsl heldur höfðu einnig efnahagsleg áhrif sem væntanlega skila ávinningi þegar fram líða stundir. Nefna má að myndast hafa ný tækifæri til samstarfs um jarðvarmavirkjanir. Þá er líklegt að Íslendingar eigi á komandi árum í meiri samskiptum við smáeyþróunarríki vegna tengsla sem tókust meðan á framboðinu stóð.

Áhersla utanríkisráðherra, bæði fyrrverandi og núverandi, á jafnréttismál, einkum hvernig tryggja megi að konur taki með beinum hætti þátt í formlegum og óformlegum friðarferlum, hefur leitt til tækifæra til samstarfs á sviði jafnréttismála. Benda má á í því sambandi að Háskóli Íslands hefur í samstarfi við utanríkisráðuneytið sett á laggirnar Jafnréttisskóla innan vébanda

Rannsóknarstofnunar í kvenna- og kynjafræðum (RIKK). Jafnréttisskólinn (*Gender Equality Training Programme*) er liður í þróunarsamvinnu Íslands. Markmið skólans er að þjálfa fólk til jafnréttisstarfa í þróunarlöndum og samfélögum sem verið er að byggja upp eftir átök.

## 15. Lokaorð

Draga má margvíslegan lærdóm af framboðinu þegar styrkja skal stöðu Íslands á alþjóðavettvangi. Framboðsstarfið var brokkgengt á því tíu ára tímabili sem leið frá því að ákvörðun lá fyrir af hálfu ríkisstjórnar og þar til kosið var til setu í öryggisráðinu haustið 2008.

Á áratugnum, sem hér um ræðir, gegndu fimm utanríkisráðherrar embætti og höfðu ólíkar áherslur í málinu. Ákvörðun um framboðið var tekin í tíð Halldórs Ásgrímssonar sem virtist sannfærður um að það væri tímabært skref í þátttöku Íslands í alþjóðamálum. Næstur tók við Davíð Oddsson og framboðsstarfið lá niðri, en næsti ráðherra, Geir H. Haarde, blés lífi í glæðurnar. Þá tók Valgerður Sverrisdóttir við og loks Ingibjörg Sólrún Gísladóttir sem gegndi starfi utanríkisráðherra á lokamisserum framboðsstarfsins. Báðar fylgdu eftir upphaflegri ákvörðun og virtust líta svo á að um skuldbindandi ákvörðun af hálfu Íslands væri að ræða gagnvart alþjóðasamfélaginu og ekki síst gagnvart Norðurlöndunum.

Enginn vafi er á því að úr því að ákvörðun var tekin um að keppa að setu í öryggisráðinu hefði þurft að fylgja henni betur eftir, bæði innanlands og utan, strax frá upphafi. Markvisst kosningastarf hefði þurft að hefja mun fyrr og skerpa á baráttumálum og kynningu meðal aðildarríkja. Mikilvægur tími fór forgörðum. Þar sem um var að ræða mikilvæga utanríkispólítíska ákvörðun hefðu stjórnvöld þurft að standa fyrir markvissri kynningu og umræðu innanlands til þess að tryggja skilning og sátt um þetta mikilvæga verkefni. Tímabil óvissunnar varðandi framboð Íslands á árunum 2004-2005 telja ýmsir hafa verið alvarlegasta vanda íslenska framboðsins.

Utanríkisþjónustan bjó sig á síðustu misserum framboðsins undir tveggja ára setu í öryggisráðinu og má ætla að hefði til þess komið hefði Ísland sinnt verkefninu með sóma enda gerðu áætlanir ráð fyrir að skipulag og starfsemi utanríkisþjónustunnar

tæki mið af þessu viðamikla verkefni án þess að til kæmi aukinn kostnaður þess vegna.

Niðurstöður kosninganna ollu vonbrigðum en á þeim má finna ýmsar skýringar. Ein þeirra er vafalaust sú að á lokamánuði framboðsins hófst versta efnahagskreppa í sögu Íslands. Fjallað var um áföllin í fjölmiðlum alls staðar í heiminum, þar á meðal í helstu og þekktustu fjölmiðlum veraldar. Þótt ekki sé hægt að segja nákvæmlega til um hversu mikil áhrif efnahagshrunið hafði á stuðning við framboð Íslands má fullyrða að það hafi gert útslagið um að þau örfáu atkvæði sem vantaði til þess að komast í aðra umferð atkvæðagreiðslunnar fengust ekki.

Norðurlandþjóðirnar sammæltust um að leggja áherslu á að framboð Íslands væri norrænt framboð. Það er sameiginlegt verkefni Norðurlandanna að meta hvort sá háttur, sem hafður var á nú, að leggja ríkari áherslu á að framboðið væri norrænt en áður hefur verið gert, hafi skilað tilætluðum árangri. Efasemdir hafa komið fram um það. Þá hefur verið bent á að ef til vill hafi norræni vinkillinn skaðað framboðið gagnvart múslímaríkjum vegna skopteikninga af Múhammed spámanni en Danir rekja ósigur sinn í kosningum til mannréttindaráðs SP vorið 2007 til þeirrar deilu.

Mat á framboði Íslands til öryggisráðsins hlýtur að taka mið af því að mótframbjóðendurnir tveir voru mjög öflugir og hæfir til setu í ráðinu. Bæði Austurríki og Tyrkland hafa mun stærri utanríkisþjónustur en Ísland og vörðu margfalt meira fé til framboðsstarfsins en Ísland gerði. Tölur um framboðskostnað ríkja fást þó sjaldnast uppgefnar þannig að óyggjandi sé.

Kostnaði við framboð Íslands til öryggisráðsins var haldið í lágmarki og við það miðað að takmörkuð umsvif dygðu til þess að Ísland yrði metið að verðleikum. Inn í kostnaðartölum er starfsmannakostnaður, einkum vegna fjölgunar starfsfólks hjá fastanefnd Íslands í New York sem færa má góð rök fyrir að hafi verið nauðsynleg undir öllum kringumstæðum svo að sinna mætti þeim fjölpættu skyldum sem aðild að SP kallar á. Þá er rétt að halda því til haga að kostnaðartölur endurspeglar í raun ekki heildarkostnað. Kostnaðartölur taka einungis til þess viðbótarkostnaðar sem af framboðsstarfinu hlaust en ekki er talinn til kostnaður bæði innan utanríkisþjónustunnar og hjá öðrum aðilum, s.s. forsetaembættinu og fyrirtækjum,

sem lögðu framboðinu lið, eða nýttu samlegðaráhrif. Ef heildarkostnaði, 380 milljónum króna, er deilt niður á áratuginn frá því ákvörðun um framboð lá fyrir og til kjördags er meðalkostnaður á ári 38 m.kr. Þar af er launakostnaður um 34 m.kr. og annar kostnaður um 3,6 m.kr. á ári að meðaltali. Af naumum fjárheimildum leiddi að kynningarefni var fábreytt og verður að ætla að ríkari fjárheimildir til þess að sinna framboðsstarfinu hefðu leitt til aukins stuðnings við framboð Íslands.

Þrátt fyrir þökkalega möguleika á því að ná kjöri kallar það á sjálfstætt mat hvort Ísland, sem örþjóð, hafi almennt burði til þess að taka að sér veigamestu ábyrgðarhlutverk alþjóðasamfélagsins, líkt og þátttaka í öryggisráðinu er. Önnur Norðurlönd skilgreina sig sem smáríki en eru þó margfalt stærri en Ísland, hafa víðtækari reynslu af þátttöku í alþjóðastarfi og í þróunarsamvinnu og reka tugi sendiráða í öllum heimshlutum. Þess vegna er eðlilegt að velta því fyrir sér hversu trúverðugur frambjóðandi Ísland hafi verið og hvort Ísland geti við óbreyttar aðstæður staðið undir setu í öryggisráði SP.

Meðal þeirra sjónarmiða sem lágu til grundvallar framboðinu er að mikill fjöldi annarra smáríkja, s.s. Grænhöfðaeyjar og Malta, hafa setið í öryggisráðinu. Það væri ekki einungis réttur smáríkja heldur einnig skylda að axla þá ábyrgð sem fylgir því að vera fullgildur þátttakandi í samfélagi sjálfstæðra ríkja. Fram hjá því var ef til vill horft hver geta smáríkja sé til þess að sinna starfinu af þeim þunga sem æskilegt væri. Það er reyndar þekkt staðreynd að burðarásar í öllu starfi öryggisráðsins eru fastaríkin fimm, Bandaríkin, Rússland, Kína, Bretland og Frakkland, og þau ríki sem kosin eru til tveggja ára setu hafa takmarkaðar forsendur til þess að hafa merkjanleg og varanleg áhrif. Orð ónefnds fulltrúa í fastanefnd eins fastaríkis segja meira en mörg önnur: „Það er eins og að taka leikskólabarn inn í háskóladeild að vinna með litlum ríkjum sem valin eru til tveggja ára setu... við sýnum umburðarlyndi en það tekur oft á taugarnar.“

Það virtist þó ekki mat *Security Council Report*, sem um mánuði fyrir kosningar spáði Íslandi velgengi, að smáríki ætti ekki erindi í öryggisráðið. Greining þess dró fram margvíslega styrkleika Íslands sem frambjóðanda.

Fullyrða má að framboðsstarfið fól í sér mikilvæga landkynningu og leiddi til fjölda tækifæra sem geta, ef vel er á málum haldið, skilað Íslandi viðvarandi ávinningi á alþjóðavettvangi. Framboðið gerði Íslandi kleift að kynna stefnumál í ýmsum mikilvægum málaflokkum og koma þeim á framfæri við alþjóðasamfélagið. Undir lok kosningabaráttunnar þekktu flest aðildarríki SP nokkuð vel til afstöðu Íslendinga til sjálfbærrar nýtingu auðlinda, endurnýjanlegrar orku, hlýnunar jarðar, jafnréttis kynjanna og aðgerða í þágu kvenna og barna á áttaksvæðum. Í mörgum tilfellum náðust viðskiptasambönd og góð tengsl við einstaklinga í stjórnámálum og stjórnsýslu sem til framtíðar geta haft þýðingu. Eftir stendur að tryggja þarf að sá ávinningur sem af framboðsstarfinu hlaust nýtist áfram og styrki starf og stöðu Íslands innan SP og á alþjóðavettvangi.

Þegar öllu er á botninn hvolft er framboð Íslands til öryggisráðsins hluti sögu lítillar þjóðar sem áræddi að bjóða sig fram til starfa í þágu friðar og öryggis í heiminum. Sem slíkt var framboðið mikilvægur kafli í þroskasögu íslenska lýðveldisins og markaði tímamót í þátttöku Íslands í starfi á alþjóðavettvangi.