

ÖRYGGIS- OG VARNARMÁL ÍSLANDS

Skýrsla nefndar
á vegum ríkisstjórnarinnar
mars 1993

EFNISYFIRLIT

	bls.
Inngangur	5
Undirbúningsstarf	5
Viðræðufundir nefndarinnar	6
I Skilgreining og forsaga	8
Helstu öryggishagsmunir Íslendinga	9
Aðrir öryggishagsmunir	12
Öryggi Íslands í sögulegu samhengi	14
II Breyttar aðstæður í öryggismálum	18
Lok kalda stríðsins	18
Stjórn málaþróunin	19
Þróun varnarmála	24
III Fjölpjódasamstarf	26
Atlantshafsbandalagið	26
Norður-Atlantshafssamstarfsráðið	29
Vestur-Evrópusambandið	30
Sameinuðu þjóðirnar	32
Ráðstefnan um öryggi og samvinnu í Evrópu	35
Evrópuráðið	37
Norðurlandasamstarfið	38
Ísland og Evrópubandalagið	39
IV Breyttar aðstæður og öryggishagsmunir Íslendinga	41
Hernaðarleg staða Íslands og Keflavíkurstöðin	43
Varnir Íslands	47
Niðurstöður	49
Fylgiskjöl	53

INNGANGUR

Hinn 23. júní 1992 ákvað utanríkisráðherra, í samráði við forsætisráðherra, að skipa nefnd fulltrúa samstarfsflokka í ríkisstjórn og embættismanna til að fjalla um öryggis- og varnarmál Íslands við breyttar aðstæður í alþjóðamálum. Eftirtaldir menn voru skipaðir í nefndina:

Benedikt Gröndal, fyrrverandi utanríkisráðherra, formaður

Karl Steinar Guðnason, alþingismaður

Björn Bjarnason, alþingismaður

Þorsteinn Ingólfsson, ráðuneytisstjóri utanríkisráðuneytisins

Dr. Gunnar Pálsson, sendiherra

Albert Jónsson, deildarstjóri í forsætisráðuneytinu

Í erindisbréfi nefndarinnar (sjá fylgiskjal I) segir orðrétt:

„Á undanförunum árum hafa átt sér stað umfangsmiklar breytingar í alþjóðamálum sem íslensk utanríkismál hafa ekki farið varhluta af. Á það m.a. við um öryggis- og varnarmál. Óhjákvæmilegt er, að stjórnvöld geri sér far um að meta áhrif þeirra breytinga, sem orðið hafa, og bregðist við með viðeigandi hætti.“

Í erindisbréfinu kemur fram að það sé hlutverk nefndarinnar að greina og leggja mat á stöðu Íslands við breyttar aðstæður í öryggis- og varnarmálum og fjalla í því sambandi sérstaklega um tvíhliða varnarsamstarf Íslands og Bandaríkjanna. Í því skyni skuli nefndin óska eftir viðræðum við bandarísk stjórnvöld og aðra samstarfsaðila í Atlantshafsbandalaginu eftir því sem við á.

Undirbúningsstarf

Nefndin tók þegar til starfa og hélt hún fyrsta fund sinn 29. júní 1992. Ákvað hún að óska þegar eftir viðræðum við bandarísk stjórnvöld og var fallist á að þær færu fram í Washington í september. Jafnframt kom nefndin sér saman um að fyrir viðræðurnar þyrfti hún að meta ítarlega breyttar aðstæður og áhrif þeirra á íslenska öryggishagsmuni. Fór undirbúningsvinna þessi fram á tímabilinu júlí - september og var hún lögð til grundvallar í viðræðunum.

Formaður nefndarinnar, Benedikt Gröndal, lét af störfum af heilsufarsástæðum í lok

ágúst og gegndi Þorsteinn Ingólfsson eftir það formennsku.

Fyrir fundina í Washington ákvað nefndin, í samráði við utanríkisráðherra, að höfuðviðfangsefni hennar í viðræðunum yrðu að

- * áréttta viðvarandi íslenska öryggishagsmuni og nauðsyn fullnægjandi varna landsins í samvinnu við Bandaríkjamenn;
- * leggja mat á stöðu varnarsamstarfsins við hinar breyttu aðstæður í Evrópu;
- * afla í því sambandi sem gleggstra upplýsinga um áform bandarískra stjórnvalda um varnir Evrópu og Atlantshafs;
- * gera bandarískum stjórnvöldum grein fyrir nauðsyn þess að öll áform um framtíð varnarliðsins yrðu kynnt íslenskum stjórnvöldum með hæfilegum fyrirvara og ákvarðanir þar að lútandi teknar í samráði við íslensk stjórnvöld.

Viðræðufundir nefndarinnar

Viðræðurnar við bandarísk stjórnvöld áttu sér stað dagana 10. og 11. september. Átti nefndin fund með hópi fulltrúa utanríkisráðuneytisins, landvarnaráðuneytisins, hers og þjóðaröryggisráðs. Einnig átti hún sérstaka fundi með embættismönnum og foringjum í landvarnaráðuneyti og starfsmönnum þjóðaröryggisráðs. Að viðræðunum loknum var gefin út sameiginleg yfirlýsing (sjá fylgiskjal II).

Í kjölfar fundanna í Washington lagði nefndin fram áfangaskýrslu í byrjun október, þar sem greint var frá helstu niðurstöðum viðræðnanna.

Í samræmi við ákvæði erindisbréfsins um viðræður við aðra samstarfsaðila í Atlantshafsbandalaginu óskaði nefndin eftir viðræðum við yfirmenn í höfuðstöðvum Atlantshafsbandalagsins og stjórnvöld í Noregi og Bretlandi. Litið var svo á að í ljósi þeirra tímamarka, sem nefndinni voru sett, væri rétt að efna fyrst til viðræðna við þessi ríki sökum sameiginlegra hagsmuna þeirra og Íslands á Atlantshafinu.

Dagana 28.-29. október 1992 átti nefndin viðræður við yfirmann Evrópuherstjórnar Atlantshafsbandalagsins (SACEUR) í Mons og framkvæmdastjóra Atlantshafsbandalagsins í Brussel. Einnig hitti nefndin að máli formann hermálanefndar bandalagsins og aðstoðarframkvæmdastjóra ábyrga fyrir pólitískum málum og varnaráætlunum. Hinn 30. október átti nefndin síðan fundi í Osló með utanríkis- og varnarmálaráðherrum Noregs og viðræðunefnd embættismanna úr utanríkis- og varnarmálaráðuneytum.

Hinn 22. janúar 1993 átti nefndin viðræður við fulltrúa breskra stjórnvalda í Lundúnum.

Frá því nefndin tók til starfa hefur hún viðað að sér gögnum um öryggis- og varnarmál frá opinberum aðilum og sjálfstæðum rannsóknastofnunum erlendis og hefur hún notið til þess dyggilegrar aðstoðar utanríkisþjónustunnar. Hafa starfsmenn í utanríkisráðuneytinu og sendiráðum Íslands lagt nefndinni til efni, sem byggt hefur verið á, auk þess sem sendiráð Íslands í Washington, Osló og London og fastanefnd Íslands hjá NATO aðstoðuðu nefndina á fundarferðum hennar með ýmsum hætti. Kann nefndin framangreindum aðilum bestu þakkir fyrir. Á þeim sjónarmiðum og niðurstöðum, sem fram koma í skýrslunni, ber nefndin hins vegar ein ábyrgð.

I. KAFLI

SKILGREINING OG FORSAGA

Söguleg þáttaskil hafa átt sér stað í Evrópu á örfáum árum.

Sovéska heimsveldið hefur liðast sundur og ný þjóðríki risið úr rústum þess. Hugmyndakerfi kommúnismans hefur runnið sitt skeið á enda og lýðræðisleg umbótaöfl hafa tekið við stjórntaumum víðast hvar í ríkjum Mið- og Austur-Evrópu. Hættan á hernaðaráttökum austurs og vesturs er liðin hjá og mannkynið býr nú ekki lengur í skugga ógnar af gereyðingarstyrjöld.

Á tímum kalda stríðsins hafði öryggishugtakið öðru fremur hernaðarlega merkingu. Á því hefur orðið mikil breyting. Efnahagsmál og viðskipti vega nú mun þyngra á metunum í samskiptum ríkja en fyrir nokkrum árum. Í stað hugmyndafræðilegrar togstreitu kalda stríðsins ríkir nú samkeppni þjóða, sem allar aðhyllast markaðshagkerfi í einni eða annarri mynd. Öryggi byggist því í ríkari mæli á víðtæku samstarfi um efnahagsmál og viðskipti, en einnig hafa umhverfis- og félagsmál, þjóðfrelsi og mannréttindi meiri þýðingu en áður. Mál, sem áður var litið á sem innanlandsmál, eru nú í mörgum tilvikum alþjóðleg vandamál, sem valda deilum og ófriði. Öryggishugtakið er margslungið sem aldrei fyrr og samofið ólíkum þáttum alþjóðamála og innanlandsmála.

En "öryggi" í hefðbundnum skilningi heyrir þó síður en svo til liðinni tíð. Nýjar hættur hafa gert vart við sig, bæði innan Evrópu og utan. Gömul og ný vandamál, deilur um lönd og landamæri, átök um þjóðerni og trúarbrögð valda mannskæðum hernaði. Gífurlegum fjölda vopna og vígvéla er enn til að dreifa í ríkum löndum jafnt sem fátækum, þar á meðal kjarnorku-, efna- og sýklavopnum. Kjarnaoddar í heiminum skipta enn tugum þúsunda, um hálfur annar tugur ríkja ræður yfir langdrægum eldflaugum, tugur ríkja er talinn eiga sýklavopn og tvöfalt fleiri eiga eða eru talin stefna að því að eignast efnavopn. Enn sem fyrr verður því að líta svo á að það sé grundvallarskylda stjórnvalda að treysta öryggi þegna sinna með viðeigandi ráðstöfunum í þágu landvarna.

Helstu öryggishagsmunir Íslendinga

Meginmarkmið utanríkisstefnunnar hefur alla tíð verið að tryggja öryggi þjóðarinnar á þann veg, að í landinu gæti lifað frjáls og farsæl þjóð. Hefur það vel tekist á þeim tíma, sem liðinn er frá því þjóðin endurheimti sjálfstæði sitt.

Atvinnulíf Íslendinga er einhæft og þjóðin er háð utanríkisviðskiptum. Þess vegna eru samgöngur við umheiminn, á sjó og í lofti, ótvíræðir öryggishagsmunir Íslands í friði jafnt sem ófriði. En því aðeins eru þessir hagsmunir tryggðir, að bestu markaðir fyrir útflutning séu Íslendingum opnir. Þess vegna hafa markaðs- og viðskiptamál, til viðbótar landvörnum, verið vandasömustu þættir öryggis- og utanríkisstefnu lýðveldisins. Á það ekki síst við um þessar mundir.

Keflavíkurflugvöllur hefur afgerandi þýðingu fyrir Íslendinga og eru bundnir við hann miklir öryggishagsmunir bæði hvað snertir landvarnir og samgöngur. Umferð um Keflavíkurvöll var fyrstu áratugi eftir gerð hans langmest á vegum varnarliðsins, en nú eru fjörutíu af hundraði hennar íslenskt og alþjóðlegt millilandaflug og sextíu af hundraði hernaðarleg umferð. Um Flugstöð Leifs Eiríkssonar fara árlega nær sjöhundruð þúsund farþegar. Þar eru um sex hundruð fastráðnir starfsmenn, en um átta hundruð starfsmenn á orlofstímum. Flugtök og landingar voru árið 1991 tæplega fimmtíu og fimm þúsund.

Flugið hefur stóraukið hernaðarlega þýðingu Íslands. Þeirri staðreynd verður ekki breytt, hvernig sem þjóðin skipar varnarmálum sínum á hverjum tíma. Nefna má, að jafnvel vegna Persaflóastríðsins fóru meira en fimmtán hundruð flugvélar um Keflavíkurflugvöll.

Ófriður á Evrópuströndum Atlantshafsins hefur tíðum orðið til þess að rjúfa eða trufla verslunarleiðir Íslendinga og valdið þjóðinni miklum erfiðleikum, skorti, skömmtnun og verðbólgu. Verslunarfrelsi var fyrsta markmið sjálfstæðisbaráttunnar og á síðustu árum hafa viðskiptahagsmunir verið eitt mikilvægasta verkefni ríkisstjórna.

Á 13. öld gerðist hvort tveggja að flokkadrættir og ófriður Sturlungaaldar ríktu í landinu og þjóðin átti ekki lengur kaupskipaflota. Íslendingar glötuðu frelsi sínu og urðu þegnar Noregskonunga.

Hansa kaupmenn og Englendingar börðust lengi um verslun á Íslandi, og heimamenn blönduðust í leikinn. Svo fór á 16. öld að Danakonungar ákváðu að afvopna Íslendinga. Reyndist það gerlegt vegna verslunareinokunar og fjarlægðar landsins frá öðrum ríkjum.

Svo vel dugðu fjarlægðir til annarra landa og skjól breska flotans eftir að hann náði yfirráðum á hafinu, að ekki var ráðist á Ísland fyrr en Bretar sjálfir hernámu það í

heimsstyrjöldinni árið 1940. Árið eftir sömdu Íslendingar við Bandaríkjastjórn um að taka við vörnum landsins og sjá því fyrir nauðsynlegum aðföngum í styrjöldinni.

Í lok heimsstyrjaldarinnar árið 1945 voru Íslendingar ekki aðeins frjáls þjóð, sem bjó við mun betri lífskjör en fyrr, heldur hafði staða þeirra í heiminum gerbreyst. Einangrunin var rofin. Landið hafði fengið hernaðarlega þýðingu sem ómissandi flugstöð, stikla milli Ameríku og Evrópu, og bækistöð flugvéla í baráttu við kaþbáta. Flugið hafði komið til sögu sem ein af stoðum íslenskra öryggishagsmuna auk siglinga, fært það inn á áttaksvæði í heimsstyrjöld og köldu stríði, sem á eftir fylgdi. Íslendingar hlutu öryggi með hvernd vesturveldanna á ófriðarárunum og völdu sömu tryggingu með inngöngu í Atlantshafsbandalagið árið 1949 og varnarsamningnum við Bandaríkin árið 1951. Þjóðin gætti á næstu áratugum efnahagslegs öryggis með sókn í landhelgismálum, en tryggði frelsi sitt og alla hagsmuni með víðtækri þátttöku í alþjóðlegu samstarfi: aðild að Sameinuðu þjóðunum, Atlantshafsbandalaginu (NATO), Norðurlandaráði, Evrópuráðinu, Fríverslunarsamtökum Evrópu (EFTA), Ráðstefnunni um öryggi og samvinnu í Evrópu, Efnahags- og framfarastofnuninni (OECD), Hinu almenna samkomulagi um tolla og viðskipti (GATT) og fjölmörgum öðrum samtökum ríkja.

Eftir síðari heimsstyrjöldina hafa Íslendingar ekki aðeins þurft að gæta eigin öryggis, heldur snertir landið öryggi annarra ríkja. Ísland hefur mikla þýðingu fyrir öryggi Norður-Ameríku og áður en kalda stríðið hófst báðu Bandaríkin um herstöðvar á Íslandi til 99 ára - til ársins 2044. Í kjölfarið risu mestu og langvinnustu deilur um öryggismálin, sem orðið hafa með þjóðinni. Þýðing Íslands fyrir samgöngur yfir Atlantshaf og varnir landa eins og Noregs varð öryggismál fyrir alla Vestur-Evrópu. Vaxandi meirihluti Íslendinga valdi varnarsamstarf við önnur vestræn ríki, aðild að Atlantshafsbandalaginu og varnarsamning við Bandaríkin.

Afstaðan til aðildarinnar að Atlantshafsbandalaginu og varnarsamstarfsins við Bandaríkin vakti á sjötta áratugnum illvígar deilur í íslenskum stjórnmálum. Þáttaskil urðu árið 1974, þegar meira en fimmtíu og fimm þúsund kjósendur rituðu undir áskorun Varins lands til stuðnings við varnarsamstarfið. Árið 1978 var myndað ríkisstjórn með þátttöku Alþýðubandalagsins, án þess að brottför varnarliðsins væri á stefnuskrá hennar, eins og vinstri stjórnanna, sem myndaðar voru árin 1956 og 1971. Nú er víðtæk pólitísk samstaða um þátttöku í Atlantshafsbandalaginu og andstaða við dvöl varnarliðsins hefur dvínað. Ber að fagna því, þar sem samstaða um slík meginmarkmið í stefnu þjóðarinnar í utanríkis- og öryggismálum tryggir eðlilega samfellu í stefnumótun og starfi og kemur í veg fyrir tjón

vegna pólitískra kollhnísa.

Frá upphafsárum áttunda áratugarins hefur verið unnið að því að endurnýja og auka mannvirki í þágu varnarliðsins og varna landsins. Þeim framkvæmdum er að verulegu leyti lokið. Á hinn bóginn hefur dregið hraðar úr varnarframkvæmdum vegna breyttra aðstæðna í heimsmálum. Af hálfu íslenskra stjórnvalda hefur verið lögð áhersla á, að lokið verði við samþykktar framkvæmdaáætlanir. Aðildarríki í Atlantshafsbandalaginu hafa krafist þess að einkaréttur Íslenskra aðalverktaka verði afnuminn og hafa samningar náðst um hvernig að því verður staðið.

Með vísan til varnarsamningsins og dvalar varnarliðsins hafa oftar en einu sinni komið fram kröfur um að Bandaríkjastjórn greiddi sérstakt afgjald vegna aðstöðu í landinu (svonefnd aronska) eða fjármagnaði mannvirkjagerð, sem ekki væri beinlínis í þágu varna landsins, svo sem almenna vegagerð. Slíkar kröfur hafa aldrei sett svip sinn á stefnumótun stjórnmalaflokkanna. Þær minna hins vegar á, að ýmsir Íslendingar hafa talið að þeir og þjóðin ættu að hafa varnir sínar og öryggi að féþúfu fremur en að leggja eitthvað fjárhagslega af mörkum til þeirra. Breyttar aðstæður í öryggismálum sýna betur en nokkuð annað, hve veik rök voru að baki slíkrí kröfugerð. Hún byggist á þekkingarleysi eða þeim misskilningi að Íslendingar þyrftu ekki sjálfir að axla byrðar vegna eigin öryggis. Með aðildinni að Atlantshafsbandalaginu og varnarsamningnum var þessum byrðum dreift. Íslendingar kunna nú að þurfa að taka meira á eigin herðar. Eru það óneitanlega mikil umskipti. Til þess kann að koma að Íslendingar verði sjálfir að standa undir útgjöldum í þágu varna og vegna gæslu öryggishagsmuna sinna.

Dvöl varnarliðsins vakti í upphafi ótta um að menning þjóðarinnar myndi spillast vegna svo mikils fjölda erlendra hermanna í landinu. Deilt var um útvarps- og sjónvarpsrekstur liðsins. Því var gert skylt að reka lokað sjónvarpskerfi. Nú geta Íslendingar náð í fjölda erlendra sjónvarpsstöðva um gervitungl. Ljóst er, að íslensk menning hefur aldrei verið fjölbreyttari en síðustu áratugi. Nábyli við varnarliðið hefur eftir sjálfstraust þjóðarinnar í menningarlegu tilliti og aukið styrk hennar til að bregðast við nýjum aðstæðum á alþjóðlegri upplýsingaöld.

Á Alþingi hefur gætt ágreinings um þátttöku Íslands í Vestur-Evrópusambandinu (VES). Að mati nefndarinnar byggist hann meðal annars á þeim misskilningi, að aðild að VES samræmist hvorki varnarsamstarfinu við Bandaríkin né aðild að Atlantshafsbandalagsinu. Í viðræðum austan hafs og vestan kom hið gagnstæða skýrt fram. Stjórnvöld í

Bandaríkjunum, Noregi og Bretlandi og forystumenn Atlantshafsbandalagsins telja það síður en svo í andstöðu við hagsmuni sína að Ísland gerist aðili að VES.

Aðrir öryggishagsmunir

Öryggi ríkja, eins og áður var vikið að, er ekki háð landvörnum einvörðungu. Vert er að benda á nokkur önnur atriði, sem áhrif hafa á íslenska öryggishagsmuni, þrátt fyrir að ekki verði fjallað um þau sérstaklega síðar í þessari skýrslu.

(a) Yfirráð yfir náttúruauðlindum

Íslendingar byggja tilveru sína á auðfæmum hafsins. Verndun fiskveiðilögsögunnar og fiskistofna er meðal grundvallarhagsmuna þjóðarinnar. Alþjóðleg sókn í fiskistofna hefur aukist svo að þeir eru í hættu. Íslendingar hafa tryggt hag sinn með landhelgisbaráttu og hefur Landhelgisgæslan átt þar stóran hlut að máli á liðnum árum.

(b) Traust stjórn efnahagsmála

Fátt er mikilvægara öryggi ríkja en að þau hafi traustan og góðan efnahag. Festa í landsstjórn, jafnvægi í ríkisfjármálum og viðskiptum og hóflegar skuldir styrkja álit og öryggi þjóða, rétt eins og veik landsstjórn og efnahagur veikja álit og draga úr öryggi þeirra. Aðgerðir til að auka fjölbreytni í atvinnulífi eru til þess fallnar að treysta efnahagslegt öryggi íslensku þjóðarinnar. Þátttaka Íslands í Evrópska efnahagssvæðinu mun stuðla að auknu aðhaldi og bættri hagstjórn. Leita ber einnig bestu viðskiptasamninga við ríki Norður-Ameríku.

(c) Lýðræðislegir stjórnarhættir

Til þess að ríki séu gjaldgeng í fjölþjóðlegu samstarfi á þeim vettvangi, þar sem Íslendingar vilja helst láta að sér kveða, verða þau að tryggja borgurum sínum lýðræðislega stjórnarhætti og mannréttindavernd. Ekki má slaka á kröfunni í þessu efni. Átökin í Evrópu um þessar mundir sýna að því aðeins verður unnt að tryggja frið og farsæld, ef þjóðernishroka er haldið í skefjum. Mannréttindi verða best treyst með hollustu við lög og rétt. Íslendingar eiga sérstaklega að láta að sér kveða á þessum sviðum í alþjóðlegu samstarfi og við mannúðarstarf á ófriðar- eða fátæktarsvæðum. Vopnlaus þjóð getur þannig lagt friðargæslu lið án herafla.

(d) Innra öryggi

Alþjóðleg hryðjuverkastarfsemi er nýtt og erfitt öryggisvandamál. Starfsemi öfgahópa hefur einnig bitnað á Íslendingum. Hermdarverkamenn hafa sökkt hvalveiðiskipum í Reykjavíkurböfn. Það eru mikilsverðir öryggishagsmunir að verja landið í þessu tilliti og fellur það í verkahring íslenskra dómsmálayfirvalda, þar á meðal útlendingaeftirlits og lögreglu. Áætlað er að á öllu landinu séu um 200 mikilvæg mannvirki opin fyrir hugsanlegum hermdarverkum. Af þeim hafa 30 svo mikla þýðingu, að skemmd hvers og eins mundi leiða af sér meiri háttar röskun á þjóðlífinu. Í öðrum löndum er öryggis slíkra mannvirkja ávallt gætt.

(e) Almannavarnir

Miklu máli skiptir frá sjónarhóli öryggismála að til séu í landinu áætlanir um hjálpar- og björgunarstarf á hættutímum. Samkvæmt skipulagi Almannavarna ríkisins er landinu skipt í almannavarnarsvæði. Innan hvers þessara svæða er gert ráð fyrir hjálparsveit og hafa þrenn samtök, Landsbjörg, Rauði kross Íslands og Slysavarnafélag Íslands, tekist á hendur að manna þessar sveitir samkvæmt samkomulagi við Almannavarnir ríkisins. Skipulag þessa hjálparliðs byggist á sérstöku þjálfunar- og stjórnkerfi til að tryggja samræmda þekkingu og heildarstjórn á hættutímum.

(f) Umhverfisvernd

Mengun hafsins og mengunarslys, ekki síst hvað kjarnorku snertir, en einnig hvers konar eitrun og úrgang, notkun og vinnslu olíu og annarra auðæfa á hafsbotni, gætu stórskadað undirstöður íslensks atvinnulífs. Langt út fyrir 200 mílna efnahagslögsöguna er vernd hafsins gegn öllum þessum hættum mikilsverð gæsla varanlegra öryggishagsmuna, sem tryggja þarf með alþjóðlegum samningum.

Á undanförunum árum hefur þess orðið vart að hagsmunamál, sem Íslendingar töldu fyrst og fremst varða þá sjálfa, sæta vaxandi afskiptum annarra ríkja. Hvalveiðar eru dæmi um mál af þessu tagi, en hafa má hvalamálið til marks um nauðsyn þess að komið verði í veg fyrir að óraunhæfar kröfur alþjóðlegra öfgahópa í umhverfismálum hafi áhrif á skynsamlega nýtingu auðæfa sjávar í kringum landið.

Hafið er þó aðeins hluti af umhverfisvanda samtíðarinnar. Ósonlag er tekið að þynnst

og líkur eru á meiri háttar loftslagsbreytingum vegna aukins koltvísýrings í andrúmsloftinu. Þessi vá er sameiginleg öllum ríkjum. Mikilvægt er að öll ríki taki þátt í baráttu gegn henni og axli sinn hluta byrðar af sameiginlegum aðgerðum. Í þessu sambandi ber Íslendingum einnig að leggja ríka áherslu á að leysa umhverfisvandamál í eigin landi.

(g) Orðstír Íslands

Íslendingar skipta fjárhagslega litlu fyrir aðrar þjóðir, en njóta virðingar fyrir menningu, menntun og þróttmikla lífsbaráttu við erfið skilyrði. Þennan orðstír er rétt að kalla öryggishagsmuni, svo verðmætur er hann. Samúð og stuðningur almenningsálits um allan heim skipti sköpum í landhelgisdeilunum. Almennatengsl eru mikilsverð grein í frjálsum þjóðfélögum og lögmál þeirra gilda einnig meðal þjóðanna. Verða smáríki sérstaklega að halda vel á þeim. Hér er ekki átt við almenna land- eða ferðamannakynningu, heldur festu, dug, skynsemi og samhengi í allri stjórn landsins og framkomu landsmanna á alþjóðlegum vettvangi.

Fyrir hin minnstu sjálfstæðu ríki er það öryggismál, sem snertir tilveru þeirra, að njóta viðurkenningar og virðingar umheimsins. Ísland er aðili að Sameinuðu þjóðunum, Atlantshafsbandalaginu, Norðurlandaráði, Evrópuráðinu, Ráðstefnunni um öryggi og samvinnu í Evrópu, OECD og fleiri samtökum. Viðurkenning veitir öryggi. Bæði utanríkisþjónustan og önnur stjórnvöld verja því með öllu starfi sínu öryggishagsmuni Íslands eftir stefnu Alþingis og ríkisstjórnar.

Öryggi Íslands í sögulegu samhengi

a) Heimsstyrjaldirnar

Heimsstyrjaldirnar sýna að grundvallarhagsmunum Íslendinga stafar bein ógn af styrjöld í Evrópu. Einnig kemur í ljós að einungis Atlantshafsveldin gátu tryggt þessa hagsmuni. Ógn við þau á hafinu er jafnframt alvarleg ógnun við líf skjör þjóðarinnar, vegna þess hve háð þau eru opnum siglingaleiðum. Loks er ljóst af sögu styrjaldanna að sigur stórveldis á meginlandinu hefði leitt til langvarandi átaka á hafinu, einnig um Ísland.

Í fyrri heimsstyrjöld kröfðust Bretar þess að Íslendingar gerðu við þá viðskiptasamning, en hugðust að öðrum kosti stöðva allar siglingar og verslun Íslendinga til Norðurlanda og koma þannig í veg fyrir að Þjóðverjum bærust vörur frá Íslandi um Danmörku í bága við hafnbann Breta. Að þessu urðu Íslendingar að ganga og verslun við meginlandið

lagðist að mestu niður. Á móti keyptu Bretar vörur af Íslendingum og tryggðu þeim ýmsar helstu nauðsynjar. Eftir að Bandaríkjamenn hófu þátttöku í styrjöldinni árið 1917 sáu þeir Íslendingum einnig fyrir ýmsum nauðsynjum. Um tíma voru Atlantshafsveldin tvö því helstu viðskiptalönd Íslendinga.

Tilurð vélskipa og kaþbáta leiddi til þess að í fyrri heimsstyrjöld öðlaðist Ísland hernaðarlega þýðingu í átökum um Atlantshaf. Breytt siglinga- og sjóhernaðartækni hafði í för með sér að kæmi aftur til styrjaldar milli Breta og stórveldis á meginlandinu, hlyti að koma til átaka um úthafið. Þjóðverjar herjuðu í auknum mæli með kaþbátum á siglingar Breta er á styrjöldina leið, en svo til eingöngu á Norður-Atlantshafi austanverðu í námunda við Bretlandseyjar. Eftir því sem Þjóðverjum varð betur ágengt í kaþbátahernaði á Austur-Atlantshafi fór að bera á vöruskorti á Íslandi. Mörg Íslandsför voru skotin í kaf og skortur á kolum og salti leiddi til þess, þegar kom fram á árið 1917, að stór hluti af togaraflota Íslendinga var seldur úr landi til Frakklands.

Á meginlandinu var þungamiðja styrjaldarinnar á vesturvígstöðvunum. Í ljós kom að Bretar og Frakkar voru þess ekki megnugir að halda aftur af Þýskalandi og urðu að sækja aðstoð vestur um haf til Bandaríkjanna. Þjóðverjar gáfust upp í nóvember 1918, vegna þess að Bretum og Frökkum höfðu bæst öflugir bandamenn.

Þannig varð valdajafnvægið, sem Vesturveldin sóttust eftir í Evrópu, háð leiðinni yfir Norður-Atlantshaf. Þetta, ásamt þeim möguleikum, sem hernaðartæknin hafði fært meginlandsveldum gegn sjóflutningum Breta, Bandaríkjanna og annarra ríkja á Atlantshafi, hafði í för með sér að hernaðarlegt mikilvægi Íslands gerbreyttist.

Á fyrstu mánuðum síðari heimsstyrjaldar færðu Þjóðverjar átökin á hafinu langt vestur á Atlantshaf og hagsmunum Íslendinga og Atlantshafsveldanna Bretlands og Bandaríkjanna var ógnað. Bretar komust því fljótt á þá skoðun að þeir þyrftu að koma sér upp bækistöðvum á Íslandi. Bretar hernámu Ísland í maí 1940.

Í júlí 1941 tóku Bandaríkjamenn við af breska herliðinu á Íslandi. Það var tæpu hálfu ári áður en þeir gerðust beinir þátttakendur í styrjöldinni. Jafnframt hófu bandarísk herskip að veita skipalestum vernd til Íslands, þar sem Bretar tóku við og fylgdu þeim til Bretlands, og norðurleiðina til Sovétríkjanna. Atlantshafsveldin tvö höfðu aftur gert bandalag gegn ógn frá meginlandi Evrópu. Til vitnis um þetta var landtaka Bandaríkjanna á Íslandi og aðstoð þeirra við Breta á hafinu. Með hverndarsamningnum við Bandaríkin höfðu Íslendingar í reynd gengið í þetta bandalag einnig.

Í styrjöldinni tókst að stöðva að miklu leyti kaþbátahernað Þjóðverja í krafti hertækni og landafræði. Þar átti aðstaða Breta og síðar Bandaríkjamanna á Íslandi hlut að máli. Helstu siglingaleiðirnar lágu langt suður í hafi, en einnig var mikið siglt norðar, þar á meðal skammt fyrir sunnan Ísland. Einnig fóru miklir flutningar um Grænlandshaf og norðurleiðina til Sovétríkjanna. Loks fór fjöldi herflugvéla um Ísland á styrjaldarárunum frá flugvélasmiðjum í Bandaríkjunum til Bretlands.

Manntjón Íslendinga vegna átakanna á hafinu varð gífurlegt. Svo virðist sem allt að 300 íslenskir sjómenn á fiskiskipum, flutningaskipum og farþegaskipum hafi týnt lífi í styrjöldinni. Ýmist var um að ræða árásir þýskra kaþbáta, flugvéla eða að íslensk skip rákust á tundurdufl. Bandaríkjamenn misstu 325000 manns, sem var litlu meira hlutfallslega en mannförn Íslendinga. Hafa ber í huga að allir þeir Íslendingar, sem fórust í styrjöldinni, voru óbreyttir borgarar.

b) Kalda stríðið

Hlutleysisstefnan, sem tekin var upp 1918, byggðist ekki á trú á að hlutleysi tryggði öryggi smárfkja. Með henni var í reynd viðurkennt að Ísland væri á áhrifasvæði Atlantshafsveldisins Bretlands. Skömmu fyrir síðari heimsstyrjöld leituðu íslensk stjórnvöld eftir samstarfi við Breta og Bandaríkjamenn vegna íslenskra öryggishagsmuna og til að tryggja þjóðinni nauðsynjar, ef til ófriðar drægi. Einkum var þó treyst á vernd Breta. Áður en styrjöld hófst í september 1939 hafði allnáin samvinna hafist milli íslenskra ráðamanna og njósnadeildar breska flotans til eftirlits með ferðum Þjóðverja við strendur Íslands.

Aðildin að NATO árið 1949 og varnarsamningurinn við Bandaríkin árið 1951 voru því rökrétt skref á árunum eftir stríð til að tryggja öryggishagsmunum þjóðarinnar til frambúðar. Þeir hagsmunir eru annars vegar að geta haft áhrif á þróun öryggismála í Evrópu og hins vegar að hafa hafa nána varnarsamvinnu við Atlantshafsveldin, Bandaríkin og Bretland, en einkum Bandaríkin, til að tryggja varnir landsins. Bandaríkin eru vegna flotastyrks síns eina sannkallaða Atlantshafsveldið.

Í augum bandamanna Íslendinga í Atlantshafsbandalaginu tengist Ísland beinlínis grundvallarhagsmunum bandalagsins. Það stafar af því, að lítið er svo á að einn af hornsteinum hernaðar- og fælingarstefnu þess sé að í styrjöld yrði kleift að halda opnum leiðum yfir Norður-Atlantshaf.

Í kalda stríðinu var lítið svo á að ógnunin við leiðirnar yfir hafið kæmi frá Norðurflota

Sovétríkjanna með bækistöðvar á Kólaskaga við Barentshaf. Í heimsstyrjöldinni hafði ógnunin við flutninga yfir Norður-Atlantshafið komið frá kaubátastöðvum Þjóðverja í Norður-Þýskalandi og á vesturströnd Frakklands, eftir hernám Þjóðverja þar sumarið 1940.

Hjá NATO var miðað við að kæmi til styrjaldar við Sovétríkin yrði reynt að hafa siglingaleiðirnar eins langt suður í hafi og kostur væri. En þar sem sovéskir kaubátar og flugvélar yrðu að koma úr norðri til árása á flutningaleiðirnar, gegndi Ísland jafnvel enn mikilvægara hlutverki fyrir Atlantshafsbandalagið en fyrir bandamenn í síðari heimsstyrjöld. Það stafaði af legu landsins í svonefndu GIUK-hliði (Greenland-Iceland-United Kingdom Gap) á leið sovéskra herskipa, kaubáta og flugvéla út á Atlantshaf milli Grænlands og Íslands, Íslands og Færeyja og Færeyja og Skotlands. Að auki var Ísland mikilvægt vegna stuðnings, sem veita mætti þaðan við sókn NATO-flota um GIUK-hliðið og norður Noregshaf.

Gert var ráð fyrir að frá Keflavíkurstöðinni yrði unnt með kaubátaleitarflugvélum að granda sovískum kaubátum á leið þeirra til árása á siglingaleiðirnar. Ennfremur mætti verja flutningaleiðirnar gegn loftárásum Sovétmanna með orrustubotum og ratsjárþotum á Íslandi. Annað meginhlutverk Keflavíkurstöðvarinnar í ófriði var að styðja með kaubátaleitarvélum, orrustubotum og ratsjárþotum við sókn flotadeilda NATO norður í Noregshaf og taka þar með þátt í hernaði gegn sovíska flotanum og í vörnum Noregs. Í þriðja lagi hefðu farið um Ísland miklir loftflutningar til meginlandsins og Noregs og út til flotadeilda á Noregshafi.

Þegar sovéskir eldflaugabátar þurftu að komast suður fyrir Ísland, til þess að kjarnaflaugar þeirra næðu til skotmarka í Bandaríkjunum, skipti landið miklu varðandi hernað gegn slíkum kaubátum. Þegar fram í sótti, gerðu langdrægar kaubátaeldflaugar Sovétmönnum kleift að halda eldflaugakaubátum sínum nær heimaslóðum og undir hafís langt frá Íslandi. Um svipað leyti komu fram á sjónarsviðið nýjar sovéskar sprengjuflugvélar, sem búnar voru langdrægum stýriflaugum. Þetta jók þýðingu landsins fyrir loftvarnir á Norður-Atlantshafi og varnir Norður-Ameríku.

II. KAFLI

BREYTTAR AÐSTÆÐUR Í ÖRYGGISMÁLUM

Umrótið, sem átt hefur sér stað í heimsmálunum á undanförunum fjórum árum, gerir að verkum að vestræn ríki leggja sig nú fram um að endurmeta markmið og leiðir í utanríkismálum. Á alþjóðavettvangi, ekki síst innan Atlantshafsbandalagsins, hefur Ísland átt aðild að stefnumótandi ákvörðunum um viðbrögð við þessum breyttu aðstæðum. Hinar föstu skorður, sem einkenndu tímabil kalda stríðsins, eru úr sögunni. Hefðbundin aðgreining samherja og mótherja hefur að miklu leyti tapað merkingu sinni. Dregið hefur úr vægi hermála og aukið svigrúm gefist til að takast á við önnur knýjandi úrlausnarefni í alþjóðamálum. Afleiðingin er sú, að vestræn ríki telja sig knúin til að meta áhrif slíkra breytinga á sjálfstæðan hátt og komast að niðurstöðu um nauðsynlega aðlögun. Í eftirfarandi kafla verður fjallað stuttlega um lok kalda stríðsins og þær breyttu aðstæður, sem blasa við Íslendingum á sviði öryggismála.

Lok kalda stríðsins

Lok kalda stríðsins marka mikilvægustu straumhvörf í alþjóðamálum á síðustu hálfri öld. Þrátt fyrir að deila megi um orsakir og eðli kalda stríðsins, voru úrslit þess skýr og afgerandi: ríki Mið- og Austur-Evrópu, þar á meðal Rússland afneituðu hugmyndafræði kommúnismans og tileinkuðu sér í aðalatriðum þær hugsjónir og markmið sem mótað hafa vestræn samfélög. Málstaður lýðræðis og frelsis bar þannig sigur úr bítum í kalda stríðinu.

Benda má á að minnsta kosti fjögur höfuðeinkenni kalda-stríðstímabilsins: yfirgnæfandi mikilvægi hernaðarlegs öryggis og landvarna í alþjóðamálum, skarpa aðgreiningu austurs og vesturs, hugmyndafræðilegt reiptog milli alræðiskerfis kommúnismans annars vegar og lýðræðislegs stjórnarfars og markaðshagkerfis hins vegar, ásamt gríðarlegri hernaðaruppyggingu og ógnandi hernaðarstefnu Varsjárbandalagsins, einkum undir lok tímabilsins.

Öll eru þessi einkenni horfin eða á undanhaldi. Eins og vikið var að í kaflanum á undan, hefur þverrandi hernaðarógn orðið til þess að tekið er aukið tillit til almennra utanríkishagsmuna, ekki síst efnahags- og viðskiptamála, í umræðum um öryggismál. Í stað tvískiptingar Evrópu er nú áhersla lögð á svæðisbundna samvinnu ríkja, sem sum hver voru

sitt hvorum megin markalínu austurs og vesturs áður. Viðskiptaleg samkeppni ríkja, sem öll hafa lýðræði og markaðshagkerfi að leiðarljósi, hefur rutt úr vegi hugmyndafræðilegri togstreitu og fyrrverandi andstæðingar á hernaðarsviðinu hafa efnt til samstarfs á ólíkum sviðum, þar á meðal í varnarmálum.

Ástandið innan Sovétríkjanna fyrrverandi, ekki síst á efnahagssviðinu, átti vafalítið stóran þátt í því að Sovétríkin liðu undir lok og endir var bundinn á kalda stríðið. En staðföst stefna vestrænna ríkja, ekki síst innan vébanda Atlantshafsbandalagsins, átti einnig hlut að máli. Árangursrík stefna bandalagsins, sem miðaði að því að halda útpenslu Sovétríkjanna í skefjum, festa þess á hernaðarsviðinu, barátta vestrænna ríkja fyrir mannréttindum, ásamt stuðningi þeirra við andófsöfl í Afganistan og Póllandi á úrslitastundu, réði einnig úrslitum um að harðstjórnaröflin voru brotin á bak aftur.

Stjórnmalabróunin

Þrátt fyrir lok kalda stríðsins og að hættunni á gereyðingarstyrjöld hafi verið bægt frá, ríkir mikil óvissa í alþjóðamálum um þessar mundir. Nýjar hættur hafa komið til sögunnar og enn hefur ekki verið séð fyrir endann á umfangi og afleiðingum þeirra örlagaríku breytinga, sem hófust er jánrtjaldið féll. Tilraunir til að koma á fót nýju öryggiskerfi í Evrópu hafa enn ekki borið tilætlaðan árangur.

Atburðarásin í Evrópu hefur að vissu leyti einkennst af þverstæðum frá því kalda stríðinu lauk. Samruni hefur sett æ sterkari svip á Vestur-Evrópu, jafnframt því sem sundrung hefur aukist víða í Mið- og Austur-Evrópu og á landsvæði Sovétríkjanna fyrrverandi. Þótt nánast sé óhugsandi að aftur verði horfið til fjandsamlegrar tvískiptingar álfunnar, gætu erfiðleikar einstakra ríkja í austri eða deilur þeirra í millum engu að síður leitt til svæðisbundinna átaka, sem græfu undan öryggi í Evrópu.

Mið- og Austur-Evrópa

Ein veigamesta breytingin í öryggismálum Evrópu síðustu fjögur ár er vafalítið fólgin í brottflutningi sovésks herliðs frá öðrum ríkjum Mið- og Austur-Evrópu, slit Varsjárbandalagsins og gerð samninga um afvopnun og traustvekjandi aðgerðir á hernaðarsviðinu. Fyrir örfáum árum stóð óvígur fjögur hundruð þúsund manna her Sovétmanna á landamærum Vestur-Þýskalands, en í lok næsta árs munu fimm hundruð kílómetrar aðskilja heri sameinaðs Þýskalands og Rússlands, auk þess sem samskipti ríkjanna

tveggja eru með allt öðrum hætti en áður var.

Þessi breyting hefur skapað nauðsynlegar forsendur fyrir því að lýðræðisöfl í ríkjum Mið- og Austur-Evrópu nái að festa rætur til frambúðar, en fátt er mikilvægara friði og stöðugleika í Evrópu en einmitt varðveisla lýðræðis og mannréttinda í hinum nýfrjálsu ríkjum. Slíkar forsendur eru þó ekki nægilegar. Mikið er einnig undir því komið að takist að afstýra langvarandi efnahagslegri stöðnun og umbreyta með skipulegum hætti miðstýrðu hagkerfi byggðu á valdboði í frjálst markaðshagkerfi byggt á lögmálum framboðs og eftirspurnar. Til að svo megi verða er hins vegar nauðsynlegt að vestræn ríki leggi ríkjum þessum lið og opni markaði sína fyrir útflutningsvöru þeirra.

En hætta steðjar úr fleiri áttum að lýðræðispróun í ríkjum Mið- og Austur-Evrópu. Tómarúmið, sem myndaðist við skyndilegt hrun kommúnismans og upplausn Sovétríkjanna, hefur leyst úr læðingi öfl, sem lagt gætu stein í götu friðsamlegra samskipta. Á það við bæði um róttæk afturhaldsöfl í einstökum ríkjum og öfgakennda þjóðernissinna á meðal þjóða og þjóðarbrotu. Styrjöldin milli ríkja fyrrverandi Júgóslavíu hefur kynt undir öryggisleysi í nálægum ríkjum, en deilur um landamæri, kröfur nýrra aðskilnaðarhreyfinga, félagslegt og pólitískt öngþveiti, ásamt eftirhreytum erlendra herja á landsvæði ríkja, þar sem þeir eru ekki velkomnir, veldur spennu og óróa.

Óhjákvæmilegt er, að vestræn ríki, þar á meðal ríki, sem aðild eiga að Atlantshafsbandalaginu, geri allt sem í þeirra valdi stendur til að eyða því öryggispólitíska tómarúmi, sem breyttar kringumstæður við lok kalda stríðsins hafa skapað í augum hinna nýfrjálsu ríkja. Tilraunir í þessa átt hafa raunar þegar skilað umtalsverðum árangri á vettvangi ýmissa alþjóðasamtaka og stofnana.

Rússland

Ólíkt því sem áður var, er ríkin í Varsjárbandalaginu bjuggu við takmarkað fullveldi undir ægishjálmi Sovétríkjanna, standa nú ríki Mið- og Austur-Evrópu, ásamt ríkjum, sem risið hafa úr rústum Sovétríkjanna, jafnfætis sem fullvalda ríki. Stærð og bolmagn stærsta arftökuríkis Sovétríkjanna, Rússlands, að viðbætti þeirri staðreynd að tuttugu og fimm milljónir Rússa búa utan landamæra ríkisins, gerir hins vegar að verkum að Rússland hefur ákveðna sérstöðu meðal þessara ríkja, ekki síst frá sjónarhóli öryggismálanna.

Sá mikilvægi árangur, sem náðst hefur í viðræðum um afvopnun og takmörkun vígbúnaðar á undanförunum árum, breytir því ekki að Rússland verður enn um sinn lang

öflugasta herveldið á meginlandi Evrópu. Umsamin eyðilegging kjarnavopna tekur mörg ár og þrátt fyrir hana mun Rússland áfram hafa meira en 3000 langdræg kjarnavopn eftir að afvopnunarsamningar hafa komið til framkvæmda. Enginn vafi leikur á að stjórnmálaþróunin innan Rússlands og samskipti þess við nágrannaríki munu ráða miklu um hvernig öryggismál í Evrópu skipast á næstu árum.

En uppgjörinu við sjötfu ára arfleifð kommúnismans er enn ekki lokið í Sovétríkjunum fyrrverandi og er erfitt að segja til um hvað framtíðin kann að bera í skauti sér. Vaxandi áhrifa afturhaldsafla, þar á meðal harðlínnumanna og þjóðernissinna, hefur gætt innan stjórnkerfisins. Efnahagsmálin eru í rúst, auk þess sem spilling er landlæg og glæpastarfsemi fer sem logi yfir akur í landinu. Rússland er ríkt af náttúruauðæfum, en áralöng vanræksla, mengun, rányrkja, afleiðingar miðstýringar og skortur á fjárfestingu hafa gert að verkum að hvorki iðnaður né landbúnaður hefur getað fært sér slík auðæfi í nyt. Þjóðarframleiðsla hefur hrapað frá árinu 1991 og atvinnuleysi hefur aukist að sama skapi. Verðbólga er taumlaus og hafa lífskjör versnað, þar sem laun hafa ekki hækkað til jafns við verðlag. Einkavæðing virðist hins vegar hafa borið góðan árangur í Rússlandi, þótt áhrifa hennar sé lítt farið að gæta fyrir þjóðarbúið í heild. Á það hefur verið bent að örlög hinna tuttugu og fimm milljóna Rússa utan landamæra Rússlands hvíli eins og mara á þjóðinni og kunni að verða vatn á myllu harðlínuafla og þjóðernissinna og sameina þau í stór-rússneskri hernaðarhyggju.

Nái pólitísk og efnahagsleg umbótastefna ekki fram að ganga, gæti það haft varhugaverðar afleiðingar ekki aðeins innan Rússlands og annarra fyrrverandi lýðvelda Sovétríkjanna, heldur einnig í utanríkismálum þeirra. Því er brýnt að efnaðri ríki leggist á eitt um að styðja við bakið á umbótum í Rússlandi, ekki síst með fjárframlögum, en þeir tuttugu og fjórir milljarðar Bandaríkjadala, sem Vesturlönd hétu Rússum á síðastliðnu vori, hafa einungis skilað sér að hluta. Þörfin fyrir fjárhagsaðstoð frá Vesturlöndum hefur vafalítið átt sinn þátt í því að rússnesk utanríkisstefna hefur fyrst og fremst miðað að því að hafa góð samskipti og samvinnu við Vesturlönd, einkum Bandaríkin. Hefur stefna þessi stuðlað að mikilvægum árangri í afvopnunarmálum og við lausn svæðisbundinna deilumála, auk þess sem vafalítið má þakka henni að rússnesk stjórnvöld hafa hingað til virt að mestu sjálfstæði annarra lýðvelda Sovétríkjanna fyrrverandi.

Evrópubandalagið

Samrunaþróunin í Vestur-Evrópu hefur gert það að verkum að meira kveður að Evrópubandalaginu í samráði og samvinnu á sviði utanríkismála. Hefur bandalagið ekki aðeins axlað stærri byrðar að þessu leyti í samanburði við önnur alþjóðasamtök og stofnanir, þar á meðal NATO, heldur einnig **innan** þeirra. Nægir að benda á að Evrópubandalagið hefur haft lykilhlutverki að gegna í samvinnu um aðstoð við ríkin í Mið- og Austur-Evrópu. Ríkin tólf hafa veitt umtalsverða efnahagsaðstoð til að greiða fyrir efnahagsumbótum í hinum nýfrjálsu ríkjum, auk margvíslegrar annarrar aðstoðar í formi tækniaðstoðar, lána, lánsábyrgðar, matvöru og lyfja.

Samvinna EB-ríkjanna í utanríkismálum á rætur að rekja til ársins 1970, en með Evrópsku einingarlögnum árið 1987 var samvinna þessi formfest. Stórt skref til styrktar sameiginlegri utanríkisstefnu var tekið í Maastricht í desember 1991, er aðildarríkin gerðu með sér samkomulag um pólitískt samband og efnahags- og gjaldmiðilssamband. Nánari útfærsla samstarfsins að því er varðar öryggis- og varnarmál bíður ríkjaráðstefnu aðildarríkjanna árið 1996, en með Maastricht-samkomulaginu hefur bandalagið eigi að síður þegar styrkt stöðu sína til að hafa afskipti af hættuástandi innan sem utan Evrópu, eins og Persaflóastríðið og borgarastyrjöldin í fyrirverandi Júgóslavíu sanna.

Síðasta ár reyndist Evrópubandalaginu að ýmsu leyti þungt í skauti. Gjaldeyrisþróun og órói á mörkuðum veiktu traust á samstarfinu um gjaldeyris- og efnahagsmál. Niðurstöður þjóðaratkvæðagreiðslu um Maastricht-samkomulagið í Danmörku og Frakklandi vöktu stjórnmálaleiðtoga einnig til umhugsunar um að þróun Evrópubandalagsins í átt til nánara sambands væri síður en svo áhlaupaverk og að fara þyrfti hægar í sakirnar.

Þrátt fyrir þessa erfiðleika hefur ekki dregið úr áhuga annarra ríkja á aðild að bandalaginu. Alls hafa átta ríki sótt um aðild (Austurríki, Finnland, Kýpur, Noregur, Malta, Sviss, Svíþjóð og Tyrkland) og hafa aðildarsamningar við nokkur þeirra þegar verið hafnir. Margt bendir til að samningar þessir verði flóknir og erfiðir. Eigi að síður má gera ráð fyrir að bandalagið styrkist enn frekar með stækkun og taki þá enn meira frumkvæði í alþjóðamálum en nú er.

Bandaríkin

Líkt og taka verður sérstakt tillit til Rússlands, þegar lagt er mat á stöðuna í Mið- og Austur-Evrópu, vega stefna og aðgerðir Bandaríkjanna þungt í samstarfi vestrænna ríkja á

sviði öryggismála.

Mikið vatn hefur runnið til sjávar frá því á fyrstu árunum eftir heimsstyrjöldina síðari er vestræn ríki undir forystu Bandaríkjanna áttu að flestu leyti samleið í öryggis-, viðskipta- og efnahagsmálum. Samherjar á sviði varnarmála eru nú í auknum mæli keppinautar í viðskipta- og efnahagsmálum. Bandaríkin, sem áður urðu ekki fyrir teljandi skakkaföllum vegna sviptinga á alþjóðæfnahagssviðinu, verða nú fyrir auknum áhrifum erlendis frá, en ríki Evrópubandalagsins, sem áður stóðu höllum fæti gagnvart Bandaríkjunum, hafa komið á fót stærsta markaðssvæði heims með þeim afleiðingum að þau geta nú boðið Bandaríkjunum birginn í viðskiptum.

Enginn vafi leikur á að viðskipti EB og Bandaríkjanna geta ráðið miklu um hvernig til tekst um samstarf á sviði varnar- og öryggismála í framtíðinni. Áframhaldandi stöðnun eða hægur hagvöxtur í heiminum mun hafa í för með sér að efnahagslegir hagsmunir verða í vaxandi mæli hafðir í fyrirrúmi, sem leiða mun m.a. til harðari samkeppni ríkja um markaði og fjárfestingar.

Þrátt fyrir nán tengsl öryggis- og viðskiptamála er vert að taka fram að varnir og verslun lúta einnig ólíkum lögmálum. Varnasamstarf Norður-Ameríku við ríki Evrópu þjónar pólitískum og hernaðarlegum hagsmunum ríkjanna beggja vegna Atlantshafsins. Viðskiptaleg togstreita bandamanna vestan hafs og austan mun því tæplega verða til að þess að upp úr slitni í varnasamstarfinu, ekki síst þar sem líkur benda til að mikill meirihluti ríkja Evrópubandalagsins muni áfram sjá sér hag í samstarfi við ríki Norður-Ameríku á vettvangi Atlantshafsbandalagsins. Óvissan í austurhluta Evrópu hefur augljóslega mikil áhrif í þessu efni.

Ekkert bendir til þess að ný stjórnvöld í Bandaríkjunum hyggist draga úr pólitískum skuldbindingum Bandaríkjanna gagnvart Evrópu. Bill Clinton, sem kjörinn var Bandaríkjaforseti í nóvember 1992, hefur lýst því yfir að efnahagsbati og viðskiptahagsmunir Bandaríkjanna muni hafa forgang á stjórnartímabilinu. Þetta gæti haft þær afleiðingar að gerðar verði auknar kröfur um að Evrópuríkin eigi stærri hlutdeild í sameiginlegum vörnum innan Atlantshafsbandalagsins og að fækkað verði enn frekar en nú er ráðgert í herliði Bandaríkjanna í Evrópu. Jafnframt hefur forsetinn áréttað að aðlögun samskiptanna yfir Atlantshafið að breyttum aðstæðum muni ekki hafa í för með sér að tengslin yfir hafið veikist. Það er í samræmi við þau sjónarmið, sem fulltrúar bandarískra stjórnvalda létu í ljósi við nefndina á liðnu hausti.

Þróun varnarmála

Breytingar á hernaðarsviðinu hafa ekki verið síður umfangsmiklar en á stjórnmálasviðinu.

Mikill árangur hefur náðst á undanförunum árum í afvopnunarmálum. Á árinu 1986 lauk Stokkhólmsráðstefnunni um traustvekjandi aðgerðir á hernaðarsviðinu (CDE) með samkomulagi og árið 1987 var undirritaður samningur Bandaríkjanna og Sovétríkjanna um eyðingu meðaldrægra kjarnaflauga (INF-samningurinn). Samningar náðust milli aðildarríkja Atlantshafsbandalagsins og Varsjárbandalagsins um mikla fækkun í hefðbundnum herafla í Evrópu (CFE) árið 1990 og viðræðum þátttökuríkja Ráðstefnunnar um öryggi og samvinnu í Evrópu um traustvekjandi aðgerðir (CSBM) lauk með samningum árin 1990 og 1992. Einnig náðist samkomulag sumarið 1992 um fækkun mannafla í hefðbundnu herliði í Evrópu (CFE 1 A). Árið áður hafði verið undirritaður samningur Bandaríkjanna og Sovétríkjanna (START I) um allt að helmingfækkun langdrægra kjarnavopna og einhliða fækkun skammdrægra kjarnavopna beggja aðila fylgdi í kjölfarið. Þessu var fylgt eftir í ársbyrjun 1993 með undirritun framhaldssamnings (START II), sem gerir ráð fyrir að Bandaríkin og Rússland eyði tæplega 15 þúsund langdrægum kjarnaoddum og sprengjum af þeim 21 þúsund sem nú eru í vopnabúrum ríkjanna. Fyrri hluta árs 1992 náðist Samningur um opnun lofthelgi (Treaty on Open Skies). Loks var Samningur um eyðingu efnavopna (CWC) undirritaður í ársbyrjun 1993.

Þrátt fyrir aukinn vígbúnað í öðrum heimshlutum hefur Evrópa lengi verið vígvæddasta álfa jarðarinnar. Samningar um afvopnun breyta því ekki að svo verður enn um sinn.

Flest Evrópuríki brugðust við breyttum kringumstæðum með því að móta nýja varnarstefnu, þar á meðal Atlantshafsbandalagsríkin. Þau samþykktu nýja varnaráætlun (New Strategic Concept) í nóvember 1991. Í henni er lögð áhersla á fjölþjóðlegt og hreyfanlegt herlið til að mæta nýjum hættum og taka þátt í eftirlits- og friðargæslustörfum. Jafnframt er, í ríkara mæli en áður, áhersla lögð á varalið. Þessi stefna, fækkun í herjum bandalagsríkjanna og heimkvaðning stórs hluta bandarísks herliðs frá Evrópu, veldur því að varnir bandalagsins byggjast enn meira en áður á liðsauka- og birgðaflutningum yfir Atlantshafið. Ný varnarstefna Rússlands og annarra fyrrverandi Varsjárbandalagsríkja bera þess merki hversu snögg umskipti hafa orðið í Evrópu. Flest þessara ríkja miða ekki lengur varnir sínar eða varnarsamstarf við einn tiltekinn höfuðandstæðing og horfið hefur verið frá sóknarstefnu fyrri tíma.

Hin nýja varnarstefna NATO er ekki einungis afleiðing af þróun mála í Evrópu, heldur tengist einnig hættu, sem iðnríkjum getur stafað af svæðisbundnum átökum utan varnarsvæðis bandalagsins. Stefnan tekur einnig mið af hættu frá auknum vígbúnaði í öðrum heimshlutum og útbreiðslu gjöreyðingarvopna, langdrægra eldflauga og hátæknivopna. Þessar hættur komu skýrt í ljós í Persaflóastríðinu.

III. KAFLI

FJÖLÞJÓÐASAMSTARF

Þátttaka Íslands í starfi alþjóðasamtaka hefur verið veigamikill þáttur utanríkisstefnunnar frá upphafi. Ísland gerðist aðili að Sameinuðu þjóðunum árið 1946 og var eitt af stofnríkjum Atlantshafsbandalagsins árið 1949. Með aðildinni að þessum tveimur mikilvægu samtökum var í grófum dráttum lagður grunnur að utanríkisstefnu þeirri sem Ísland hefur fylgt á lýðveldistímanum.

Umskiptin í alþjóðamálum á undanförunum fjórum árum hafa gert það að verkum að helstu alþjóðasamtök og stofnanir aðlaga sig nú breyttum aðstæðum. Lok kalda stríðsins hafa orðið til að glæða Sameinuðu þjóðirnar nýju lífi og vakið bjartsýni um að samtökin geti uppfyllt þær vonir, sem við þau voru bundin í upphafi. Atlantshafsbandalagið hefur rétt fyrrverandi aðildarríkjum Varsjárbandalagsins og fyrrverandi lýðveldum Sovétríkjanna hönd sátta og samvinnu, ekki síst með stofnun Norður-Atlantshafssamstarfsráðsins (NACC). Ríki Evrópubandalagsins hafa tekið upp aukið samstarf á pólitíska sviðinu og í utanríkismálum og Vestur-Evrópusambandið hefur verið endurvakið. Ráðstefnan um öryggi og samvinnu í Evrópu hefur sett á fót sínar fyrstu stofnanir og Evrópuráðið hefur gefið ríkjum Mið- og Austur-Evrópu aukinn gaum, ekki síst með tilliti til mannréttinda.

Þau viðfangsefni, sem við blasa í öryggismálum um þessar mundir, ekki síst í Evrópu, eru margslungnari og flóknari en svo að nokkur samtök ríkja geti tekist á við þau ein á báti. Þau þurfa nú sem aldrei fyrr að taka höndum saman og nýta þá reynslu og sérhæfingu, sem hver þeirra hafa yfir að ráða. Með gagnkvæmri samvinnu er stuðlað að aukinni skilvirkni, auk þess sem skorður eru reistar við óþarfri skörun og tvíverknaði.

Að dómi nefndarinnar veltur á miklu að íslensk stjórnvöld taki virkan þátt í aðlögun helstu samtaka, sem afskipti hafa af öryggis- og varnarmálum í Evrópu. Skal fjallað nokkru nánar um hver og ein þessara samtaka hér á eftir.

Atlantshafsbandalagið

Í krafti aðildarinnar að Atlantshafsbandalaginu hefur Íslendingum tekist að varðveita sjálfstæði landsins og fullveldi í meira en fjörutíu ár. Ákvörðunin um aðild Íslands að bandalaginu er vafalítið ein happadrygsta ákvörðun sem tekin hefur verið á sviði íslenskra

utanríkismála. Með samstöðu og festu aðildarríkja bandalagsins tókst að viðhalda friði og stöðugleika á tímum viðsjár og tortryggni í samskiptum austurs og vesturs. Ennfremur átti bandalagið ríkan þátt í að koma af stað og örva þá friðsamlegu lýðræðisbyltingu, sem átt hefur sér stað í austurhluta álfunnar og er undirbúið þess að pólitísk skipting Evrópu heyrir nú sögunni til. Á vettvangi Atlantshafsbandalagsins hefur Ísland átt þess kost að taka þátt í skoðanaskiptum og sameiginlegri stefnumörkun þátttökuríkja á tímum örlagaríkra breytinga í Evrópu.

Kjarna varnarsamvinnu Atlantshafsbandalagsins er að finna í 5. grein Atlantshafssáttmálans, þar sem fram kemur að aðildarríkin heita því að líta á árás á eitt þeirra sem árás á þau öll og þau skuldbinda sig til að gera nauðsynlegar ráðstafanir til að koma hvert öðru til hjálpar, ef til árásar kemur. Í þessum tilgangi og til að telja hverjum þeim hughvarf, sem hafa kynni í hyggju að ráðast á aðildarríki í Atlantshafsbandalaginu, hafa ríki þess haft nána samvinnu um varnir og starfrækt sameiginlega herstöjórn. Tengsl Evrópu og Norður-Ameríku um Norður-Atlantshaf hafa frá upphafi verið kjölfesta varnasamstarfsins og hefur Ísland lagt mikilvægan skerf þar af mörkum. Hornsteinn bandalagsins er þátttaka Bandaríkja í því með bandarísku herliði í Evrópu og skuldbindingu um liðsauka yfir hafið, ef á þarf að halda.

Atlantshafsbandalagið er þó ekki varnarbandalag nema að öðrum þræði. Pólitískt samráð og samvinna þátttökuríkja hefur einnig verið snar þáttur starfseminnar eftir að bandalagið ákvað á sjöunda áratugnum að reyna að stuðla að bættum samskiptum við nágrannaríkin í austri eftir pólitískum leiðum, auk þess að halda uppi trúverðugum vörnum. Á undanförunum þremur árum hefur bandalagið hins vegar farið nýja leið og stofnað til beinnar samvinnu við ríki Mið- og Austur-Evrópu og ríki fyrirverandi Sovétríkja.

Síðan "járnþjaldið" hvarf hefur farið fram yfirgripsmikið endurmat á starfsemi bandalagsins og stefna þess í kjölfarið verið aðlöguð breyttum kringumstæðum. Á vettvangi varnasamstarfsins hefur verið tekið mið af því að hætta á hernaðaráttökum við ríki innan svæðis Varsjárbandalagsins fyrirverandi er ekki lengur fyrir hendi. Í samræmi við það hefur verið tekið upp nýtt skipulag hervarna, þar sem dregið hefur verið úr virkum framvörnum og áhersla lögð á smærri en hreyfanlegri herafla en áður til að mæta nýjum hættum sem að bandalaginu kynnu að steðja. Á sama tíma hefur verið hrundið í framkvæmd fjölbreyttri og umfangsmikilli starfsskrá ríkja bandalagsins og samstarfsaðila í austri á sviði stjórnmála, hermála, efnahagsmála, vísinda, upplýsingamála og umhverfismála.

Aðlögun Atlantshafsbandalagsins er fjarri því að vera lokið. Taka verður aukið tillit til hagsmuna nýfrjálsu ríkjanna, sem telja sig búa við ófullkomið öryggi meðan umbætur í átt til lýðræðis og markaðshagkerfis hafa enn ekki náð að festa rætur. Kanna þarf sérstaklega með hvaða hætti unnt er að styrkja tengsl ríkja Atlantshafsbandalagsins og samstarfsríkjanna, meðal annars með stækkun bandalagsins. Tryggja þyrfti hins vegar að stækkun, ef til hennar kæmi, leiddi ekki til þess að gagnkvæmar öryggisskuldbindingar bandalagsríkjanna veiktust og að þannig yrði dregið úr getu bandalagsins til að varðveita frið og stöðugleika í álfunni allri. Óhjákvæmilegt er einnig, að bandalagið beini kröftum sínum í ríkara mæli en nú að fyrirbyggjandi aðgerðum í Evrópu og tilraunum til að stilla til friðar, þar sem slíkar aðgerðir hafa ekki borið árangur. Slíkt kynni hins vegar að útheimta frjálslegri skilning á ákvæðum Atlantshafssáttmálans en til þessa.

Tilraunir til að móta friðargæsluhlutverk bandalagsins verður að skoða í ljósi slíkrar aðlögunar, en á síðasta ári náðist samkomulag um að bandalagið gæti tekið að sér hlutverk af þessu tagi fyrir tilstuðlan annaðhvort Ráðstefnunnar um öryggi og samvinnu í Evrópu eða Sameinuðu þjóðanna. Hvorug þessara samtaka hafa enn sem komið er sett fram almenna ósk um aðstoð bandalagsins við friðargæslu, en þó hefur það tekið að sér ákveðin verkefni vegna friðargæslu Sameinuðu þjóðanna í fyrrverandi Júgóslavíu, þar á meðal eftirlit í lofti og á legi til að framfylgja ákvörðunum öryggisráðs Sameinuðu þjóðanna, auk þess sem bandalagið hefur lagt til tæki og búnað í stjórnstöð friðargæslusveita Sameinuðu þjóðanna í Bosnía-Hersegóvínu. Reynsla bandalagsins, skipulag þess og búnaður gera það að verkum að bandalagið hefur mun betri aðstöðu til að takast á við verkefni af þessu tagi en önnur samtök á sviði öryggismála í Evrópu.

Kröfur um aukinn sveigjanleika, auk hugsanlegrar fjölgunar aðildarríkja bandalagsins þegar til lengdar lætur, réttlæta ekki enn sem komið er að horfið verði frá kjarnahlutverki bandalagsins, sem núverandi aðildarríki hafa hingað til staðið vörð um. Þrátt fyrir að dregið hafi stórlega úr líkum á að aðildarríki finni sig knúin til að beita 5. grein Atlantshafssáttmálans, hafa komið til sögunnar ófyrirséð úrlausnarefni á sviði öryggismála:

- Upplausn kommúnismans hefur leyst úr læðingi erjur þjóðernishópa og minnihluta sem legið hafa í dvala um langan aldur. Svæðisbundin átök og ólga í Evrópu eða á nálægum svæðum kynnu að magnast og breiðast út með þeim afleiðingum að ríki bandalagsins teldu öryggi sínu ógnað.

- Áhrifa efnahagsmála gætir æ meir í samskiptum ríkja. Varanleg efnahagsleg lægð

í heiminum gæti íþyngt sérstaklega ríkjum þeim, sem gert hafa sér far um umbætur í átt til lýðræðis og markaðsbúskapar í Mið- og Austur-Evrópu, og á landsvæði fyrrverandi Sovétríkja og gert að engu þann árangur sem náðst hefur.

- Útbreiðsla hátæknivígbúnaðar og ný vandamál utan varnarsvæðis Atlantshafsbandalagsins kynnu að skapa alvarlegar hættur fyrir aðildarríkin í framtíðinni.

Atlantshafsbandalagið mun því áfram hafa hlutverki að gegna sem nauðsynlegt öryggisnet aðildarríkjanna. Ljóst er hins vegar að bandalagið mun ekki leysa af eigin rammleik þau vandamál, sem ógnað geta stöðugleika í Evrópu á komandi árum, heldur einungis í náinni samvinnu við önnur samtök og stofnanir, ekki síst þær sem til eru komnar að hluta til fyrir tilstuðlan bandalagsins sjálfs.

Norður-Atlantshafssamstarfsráðið

Frumkvæðið að stofnun Norður-Atlantshafssamstarfsráðsins (NACC) í desember 1991 er ef til vill skýrasta dæmið um auðsýndan vilja ríkja Atlantshafsbandalagsins til að efla tengslin við ríkin, sem áður voru í Varsjárbandalaginu, og arftökuríki þeirra. Tilkoma ráðsins hefur í för með sér að ríki þessi hafa reglubundið samráð við Atlantshafsbandalagið um öryggismál, auk áþreifanlegrar samvinnu á ólíkum sviðum, þar á meðal í varnarmálum.

Samstarfsráðið felur einnig í sér ný tækifæri fyrir Atlantshafsbandalagið til að treysta í sessi öryggi sjálfra bandalagsríkjanna. Með þátttöku í ráðinu geta ríki bandalagsins stutt við bakið á lýðræðislegri þróun í samstarfsríkjunum og dregið þannig úr líkum á ófriði í samskiptum þessara ríkja við nágrannaríki.

Starfsáætlun Norður-Atlantshafssamstarfsráðsins er viðamikil og fjölbreytt og kveður á um samstarfsverkefni á sviðum efnahagsmála, vísinda, umhverfismála og upplýsinga, auk öryggis- og varnarmála. Á þessu ári er meðal annars gert ráð fyrir samvinnu ráðsins á sviði friðargæslu, sem leitt gæti til enn nánari tengsla á sviði hermála milli NATO og samstarfsríkjanna. Stofnun sérstaks vinnuhóps um friðargæslu innan ráðsins í janúar sl. er augljóslega mikilvægur áfangi í því efni.

Í upphafi var ráðgert að aðild að samstarfsráðinu yrði einskorðuð við ríki Atlantshafsbandalagsins, ríkin sem verið höfðu í Varsjárbandalaginu og Eystrasaltsríkin. Veruleg fjölgun aðildarríkja ráðsins átti sér stað eftir að tólf ný ríki risu úr rústum Sovétríkja fyrrverandi, auk þess sem Albaníu var veitt aðild og Finnlandi áheymaraðild. Fjölgun aðildarríkja úr tuttugu og fimm í þrjátíu og átta hefur óneitanlega orðið til þess að

samstarfið gengur hægar fyrir sig en áður og kostnaður af framkvæmd nýrra verkefna verður meiri. Enn sem komið er liggja ekki fyrir skýrt afmarkaðar reglur um hvaða ríki geti fengið aðild að ráðinu.

Einnig er ljóst að vonir ríkja í tengslum við samstarfsráðið eru mismunandi. Pólland, Ungverjaland, Tékkland og Slóvakía hafa til dæmis sóst eftir mun nánara samstarfi við NATO en ráðið gerir ráð fyrir. Þátttaka margra annarra ríkja, einkum Mið-Asíulýðveldanna, í ráðinu hefur á hinn bóginn verið takmarkaðri til þessa.

Erfitt er á þessari stundu að spá um framtíð Norður-Atlantshafssamstarfsráðsins. Velta má því fyrir sér hvort ráðið sé skref í átt til nýs öryggiskerfis í Evrópu. Ræðst það meðal annars af því hver þróunin verður innan samtaka eins og NATO og Ráðstefnunnar um öryggi og samvinnu í Evrópu. Að sinni virðist sú hugmynd ekki eiga hljómgrunn innan NATO að líta beri á ráðið sem fordyri aðildar að bandalaginu. Einnig verður að gera greinarmun á NACC og öryggisráðstefnunni, en síðarnefnd samtök spanna mun breiðara svið en NACC, þrátt fyrir að ýmis samstarfsríki hafi ótvírætt lýst því yfir að tengslin við NATO í samstarfsráðinu séu þeim meira virði af öryggisáæðum en þátttakan í ráðstefnunni.

Hvað sem framtíðin ber í skauti sér mun Norður-Atlantshafssamstarfsráðið enn um sinn gegna því þýðingarmikla hlutverki að greiða fyrir gagnkvæmum skilningi og trausti í samskiptum ríkja Atlantshafsbandalagsins og ríkja, sem losnað hafa úr viðjum kommúnismans, en leita nú leiða til að eyða óvissu um öryggi sitt í framtíðinni. Til að svo megi verða ber Íslandi hiklaust einnig að leggja sitt af mörkum.

Vestur-Evrópusambandið

Efling Vestur-Evrópusambandsins (VES) er vafalítið einn veigamesti þáttur þeirra breytinga á skipan öryggismála í Evrópu, sem átt hafa sér stað að undanfögnu, en sambandið hefur lengst af frá stofnun þess legið í dvala. Stórt skref í átt til endurvakningar sambandsins var stigið í Maastricht í desember 1991 er aðildarríkin settu sambandinu tvö meginmarkmið: að efla samvinnu Evrópuríkja innan vébanda Atlantshafsbandalagsins annars vegar og annast varnarmál í sameiginlegri öryggismálastefnu fyrirhugaðs pólitíssks sambands ríkja Evrópubandalagsins hins vegar. Ákvörðun þessi á að miklu leyti rætur að rekja til leiðtogafundar NATO í Róm í nóvember 1991.

Ákvarðanir Maastricht-fundarins hafa enn sem komið er einungis verið framkvæmdar að hluta. Tilraunir til að styrkja samskipti NATO og VES hafa þegar skilað talsverðum

árangri. Viðræðum um stækkun VES, sem ætlað var að styrkja hina evrópsku stoð NATO, er lokið og eru nú öll Evrópuríki NATO orðin ýmist fullir aðilar, auka- eða áheyrnaraðilar. Höfuðstöðvar VES hafa verið fluttar frá Lundúnum til Brussel og munu sex ríki, þar á meðal Ísland, hafa sama fastafulltrúa hjá báðum stofnunum.

Tengsl VES við Evrópubandalagið eru á hinn bóginn enn af skornum skammti, þótt sambandið veiti EB nokkra aðstoð við friðarumleitanir bandalagsins í fyrirverandi Júgóslavíu. Verði Maastricht-samkomulagið staðfest, verða á grundvelli þess árið 1996 teknar frekari ákvarðanir um samstarf EB-ríkjanna í öryggis- og varnarmálum.

Áætlunum um hernaðarlegt hlutverk VES hefur ekki heldur verið hrundið í framkvæmd nema að takmörkuðu leyti. Áætlanadeild sambandsins á sviði hermála mun taka til starfa 1. apríl 1993. Aðildarríkin hafa hins vegar ekki úthlutað sambandinu herdeildum og fyrirhuguð samvinna á sviði birgðaflutninga og þjálfunar hefur ekki komist á.

Hernaðarlegt hlutverk VES hefur eigi að síður verið skilgreint í veigamiklum atriðum. Gert er ráð fyrir að hersveitir VES-ríkjanna geti, þegar tímar líða, tekið þátt í sameiginlegum vörnum samkvæmt 5. grein Atlantshafssáttmálans og V. grein í endurskoðuðum Brusselsamningi. Einnig geta þær annast neyðaraðstoð og hjálparstarfsemi, friðargæslu og hernaðaraðgerðir í tengslum við stjórnun á hættutímum, þar á meðal að stilla til friðar. Líklegt er, að friðargæsla og ef til vill einnig aðgerðir til að stilla til friðar verði höfuðverkefni hersveita á vegum VES í framtíðinni, en gert er ráð fyrir að sambandið annist slík verkefni samkvæmt ákvörðunum og óskum Sameinuðu þjóðanna. VES hefur, eins og sakir standa, betra færi á að sinna slíkum verkefnum utan Evrópu en NATO.

Áhrifanna af endurreisn VES mun vafalítið gæta í vaxandi mæli innan Atlantshafsbandalagsins. Í yfirlýsingu Maastricht-fundarins kemur fram að VES-ríkin hyggist auka samvinnu sína um málefni, sem til umfjöllunar eru hjá Atlantshafsbandalaginu og mikilvæg eru fyrir VES-ríki, í því skyni að setja fram sameiginlega afstöðu innan bandalagsins. Fulltrúi formennskuríkis í VES myndi í slíkum tilvikum vera málsvari VES-ríkjanna allra. Þar sem öll Evrópuríki NATO verða beint eða óbeint aðilar að VES, gætu umræður í NATO smám saman tekið á sig mynd tvíhliða skoðanaskipta milli ríkja Norður-Ameríku annars vegar og Vestur-Evrópusambandsins hins vegar. Þannig yrði NATO í raun að tveggja stoða kerfi með auknu og markvissara hlutverki Evrópuríkja en verið hefur.

Í viðræðum nefndarinnar við aðila innan Atlantshafsbandalagsins kom fram, að aukin áhersla á samvinnu Evrópuríkja í varnarmálum mætti ekki verða til þess að VES-ríkin

fastmótuðu afstöðu sína í öryggismálum Evrópu fyrirfram og án samráðs við bandalagið. Stuðla yrði að fullum og gagnkvæmum upplýsingaskiptum svo samvinna innan VES yrði ekki á kostnað Atlantshafssamstarfsins. Einnig varð vart ákveðinnar gagnrýni, ekki síst af hálfu hermálafirvalda, vegna skorts á samhæfingu aðgerða NATO og VES á Adríahafi, en jafnframt látin í ljósi von um að slíkir byrjunarerfiðleikar myndu ekki gera vart við sig síðar.

Um það hefur verið rætt, hvort ákvörðun Frakka og Þjóðverja um að koma á fót sameiginlegri herdeild sé til þess fallin að sundra herstjórnarkerfi NATO. Ótti um slíkt virðist ástæðulaus, þar sem samkomulag hefur tekist við Evrópuherstjórn NATO um það, hvernig þýsk-franska herdeildin yrði notuð innan ramma Atlantshafsbandalagsins. Má líta þannig á, að þessi samvinna Frakka og Þjóðverja hafi auðveldað franska hernum að nálgast og tengjast herstjórnarkerfi NATO.

Að áliti nefndarinnar hefði það augljósa ókosti í för með sér ef Ísland stæði utan samstarfsins í VES. Verði raunin sú að NATO aðlagist með þeim hætti að verða fyrst og fremst vettvangur tvíhliða samráðs Vestur-Evrópusambandsins annars vegar og Bandaríkjanna og Kanada hins vegar, er hætta á að Ísland einangrist í umræðum um öryggis- og varnarmál. Þannig yrði dregið úr möguleikum á að Ísland gæti beitt áhrifum sínum og að tillit yrði tekið til íslenskra sjónarmiða í hópi Evrópuríkja Atlantshafsbandalagsins. Yrði það afar óheppilegt, ekki síst þar sem nágrannaríki á Norður-Atlantshafi hafa gerst aðilar að VES, Bretland sem fullgildur aðili, Noregur sem aukaaðili.

Ástæða er því til að fagna því að Ísland skuli hafa þegið boð Vestur-Evrópusambandsins um að ganga til liðs við sambandið sem aukaaðili. Enginn vafi leikur á að Ísland sem málsvári Atlantshafssamstarfsins á tók á að gegna þar mikilvægu hlutverki. Aukaaðild Íslands stuðlar að því að Evrópuríkin, sem í auknum mæli hafa horft til austurs, hafa hagsmunir sína í vestur á Atlantshafi í huga frekar en ella. Virk þátttaka Íslands í störfum Vestur-Evrópusambandsins myndi því þjóna hvort tveggja málstað Íslands og Atlantshafsbandalagsins.

Sameinuðu þjóðirnar

Þegar Ísland gerðist aðili að Sameinuðu þjóðunum ári eftir að heimsstyrjöldinni síðari lauk stóðu vonir til þess að samtökunum myndi takast að tryggja mannkyninu frið um fyrirjáanlega framtíð. Koma átti í veg fyrir styrjaldir með sameiginlegu átaki allra aðildarríkja, sem gera myndi hernaðarbandalög óþörf.

Útþenslustefna Sovétríkjanna átti stóran þátt í því að þetta höfuðmarkmið Sameinuðu þjóðanna varð aldrei annað en draumsýn. Vestræn lýðræðisríki fundu sig knúin til að taka höndum saman um stofnun varnarbandalags í samræmi við 51. grein Sameinuðu þjóðanna um réttinn til sjálfsvarnar. Í stað hins fyrirhugaða alþjóðaöryggiskerfis var dregin markalína milli austurs og vesturs og stóðu herir Atlantshafsbandalagsins og Varsjárbandalagsins sitt hvorum megin hennar gráir fyrir járnnum í nærfellt hálfa öld.

Engum kemur því á óvart að lok kalda stríðsins skuli hafa vakið bjartsýni meðal þjóða heims um að samtökunum gæfist nú annað tækifæri til að hrinda í framkvæmd upphaflegum markmiðum sínum. Samtökin hafa að undanfögnu eflist til muna og hafa þau beitt sér enn frekar á ýmsum sviðum, þar sem þau höfðu unnið gott starf áður, þar á meðal á sviði afvopnunar mála, mannréttinda, umhverfismála og friðargæslu.

Öryggisráðinu var ætlað það hlutverk að tryggja frið og öryggi, en snemma kom í ljós að neitunarvald Sovétríkjanna gerði ráðið nær óstarfhæft. Völd öryggisráðsins hafa aftur á móti aukist undanfarin ár og verkaskipting þess og allsherjarþingsins er ekki eins skýrt afmörkuð. Það sést af því að auknar kröfur eru nú gerðar til öryggisráðsins við framkvæmd mannúðaraðstoðar, aðgerða vegna stórfelldra mannréttindabrota og jafnvel við eflingu lýðræðis, sem áður þóttu vera úrlausnarefni allsherjarþingsins.

Friðargæsla er vafalítið sá vettvangur, þar sem Sameinuðu þjóðirnar hafa náð hvað bestum árangri víða um heim. Á allra síðustu árum hafa aðildarríki hins vegar gert sér enn meiri vonir um hlutverk samtakanna í því skyni að tryggja frið og öryggi í heiminum. Á leiðtogafundi ríkja þeirra, sem sæti eiga í öryggisráðinu, í janúar 1992, var aðalframkvæmdastjóranum þannig falið að taka saman skýrslu um hvernig samtökin gætu tekist á við vaxandi hlutverk sitt við nýjar og betri aðstæður í alþjóðamálum. Aðalframkvæmdastjórinn lagði fram skýrslu sína, "Starfsskrá friðar", í júní á síðasta ári og fjallar hún m.a. um friðargæslu á mun breiðari grundvelli en áður. Í stað þess að viðhalda friðarskilmálum er lögð áhersla á aukið hlutverk samtakanna við friðarumleitanir og fyrirbyggjandi aðgerðir og að samtökin hafi aðgang að herafla frá aðildarríkjunum, sem brugðist geti skjótt við neyðarástandi.

Frá því í byrjun síðasta árs hafa friðargæslustörf Sameinuðu þjóðanna aukist stórum og hafa samtökin nú til að mynda í fyrsta skipti frá upphafi sent friðargæslusveitir til Evrópu. Ákvað öryggisráðið í febrúar 1992, að undangengnum árangurslausum friðartilraunum Evrópubandalagsins, að setja á fót sérstakar verndarsveitir Sameinuðu þjóðanna (UNPROFOR)

í fyrrverandi Júgóslavíu til þess að greiða fyrir samningaviðræðum um allsherjarlausn. Áætlun þessi, sem var upphaflega gerð til tólf mánaða, er nú orðin eitt af stærstu friðargæsluverkefnum í sögu Sameinuðu þjóðanna, en alls starfa um tuttugu og þrjú þúsund friðargæsluliðar í fyrrverandi Júgóslavíu.

Nokkurrar óvissu hefur gætt hina síðustu mánuði um framtíð Sameinuðu þjóðanna á sviði friðargæslu. Valda því einkum eftirtaldar ástæður:

- Samtökin bera þegar stærri byrðar af friðargæslu en þau fá með góðu móti við ráðið. Alls eru þrettán friðargæsluverkefni á vegum Sameinuðu þjóðanna í gangi og er heildarkostnaður af þeim meira en þrír miljarðar Bandaríkjadala. Þrátt fyrir auknar kröfur um friðargæslu hefur reynst æ erfiðara að innheimta framlög margra aðildarríkja.

- Efnahagskreppa í vestrænum iðnríkjum, sem lagt hafa til bróðurpartinn af friðargæsluliðum Sameinuðu þjóðanna, veldur því að ríki þessi eru tregari en áður til að leggja til starfslið í friðargæslusveitir og greiða kostnað við þær. Á sama tíma eru gerðar auknar kröfur til þeirra um að auka framlag til þróunarmála. Framlag til friðargæslusveita hefur hins vegar ekki fengist skilgreint sem þróunaraðstoð.

- Friðargæslusveitir samtakanna hafa sætt aukinni gagnrýni fyrir að hafa ekki náð fullnægjandi tökum á hlutverki sínu. Hefur friðargæslusveitum Sameinuðu þjóðanna til dæmis verið legið á hálsi fyrir að hafa mistekist að binda endi á átökin í Bosnía-Hersegóvínu eða lina þjáningar íbúa á svæðinu sökum árása, hungurs og kulda.

- Friðargæsluverkefnin verða sífellt flóknari. Mun erfiðara er að koma á friði en að viðhalda friði. Friðargæsla nær nú í sumum tilvikum til mannúðarmála og jafnvel mannréttinda.

- Verkefnin þykja vara of lengi, og er hætt við, í mörgum tilfellum, að allt falli í fyrra horf er friðargæslusveitirnar hafa lokið störfum. Samfara friðargæslu er því æskilegt að stuðla að eflingu lýðræðis og varanlegum stöðugleika, sem er erfitt og flókið viðfangsefni.

Ljóst er, að friðargæslumál verða í brennidepli innan Sameinuðu þjóðanna enn um sinn. Hvernig til tekst að vinna bug á þeim erfiðleikum, sem nú steðja að, mun meðal annars ráðast af því, hvort og með hvaða hætti leitað verður til annarra stofnana og samtaka um samstarf, og á það ekki síst við um fyrrverandi Júgóslavíu. Enginn dregur í efa að aðgerðir til að koma á friði í fyrrverandi Júgóslavíu þurfa að eiga sér stað undir merkjum Sameinuðu þjóðanna. Jafnframt geta stofnanir á borð við NATO með hugsanlegri þátttöku samstarfsríkja látið í té umtalsverða aðstoð á hernaðarsviðinu til að fylgja eftir ákvörðunum Sameinuðu

þjóðanna, sé eftir því óskað. Samvinna af því tagi stuðlar augljóslega að því að gera Sameinuðu þjóðirnar skilvirkari á sviði friðargæslu, auk þess sem hún er liður í eðlilegri aðlögun NATO að kröfum nýs tíma.

Ákveðið hefur verið að Ísland bjóði fram liðveislu við friðargæsluverkefni á vegum Sameinuðu þjóðanna. Skylduframlag Íslands til friðargæslu er um helmingi hærra en almennt framlag landsins til Sameinuðu þjóðanna. Nefndin telur skynsamlegt og mikilvægt að Íslendingar axli aukna ábyrgð í alþjóðlegu öryggismálasamstarfi og lagi sig þannig að þeim stórfelldu breytingum, sem orðið hafa í heiminum.

Ráðstefnan um öryggi og samvinnu í Evrópu

Líkt og Ráðstefnan um öryggi og samvinnu í Evrópu átti drjúgan þátt í að hrinda af stað breytingum í lýðræðis- og frelsisátt í austurhluta álfunnar, hefur þróunin í þessum heimshluta haft afgerandi áhrif á starfsemi sjálfrar ráðstefnunnar á undanförunum árum.

Á fundi leiðtoga þátttökuríkjanna í París í nóvember 1990, sem kallaður var saman til að binda formlega endi á kalda stríðið, var ákveðið að stórauka samráð á stjórnmálasviðinu og koma á fót nýjum stofnunum, hinum fyrstu í sögu ráðstefnunnar. Skipulag og starfshættir ráðstefnunnar eru þó enn í mótun.

Á ráðstefnunni er nú gert ráð fyrir reglubundnum fundum þjóðarleiðtoga og stofnað hefur verið sérstakt ráð utanríkisráðherra þátttökuríkjanna, sem kemur saman að minnsta kosti einu sinni á ári. Stofnanir ráðstefnunnar eru framkvæmdaskrifstofa í Prag, átakavarnir í Vín og skrifstofa lýðræðis- og mannréttindamála í Varsjá. Nefnd háttsettra embættismanna þátttökuríkjanna kemur reglulega saman í Prag. Stofnuð hefur verið skrifstofa þingmannasamtaka ráðstefnunnar í Kaupmannahöfn. Einnig hefur verið ákveðið að stofna embætti aðalframkvæmdastjóra ráðstefnunnar, sem taka mun til starfa í Vín, og sett hefur verið á fót sérstakt embætti fulltrúa fyrir þjóðernisminnihluta.

Einkum tvennt setur mark sitt á störf ráðstefnunnar og aðskilur hana frá störfum annarra samtaka, sem afskipti hafa af öryggismálum í Evrópu: annars vegar fjöldi þátttökuríkjanna, sem nú eru fimmtíu og þrjú, og hins vegar víðtækt starfssvið hennar. Það skiptist í þrjá jafnvæga málaflokka: í fyrsta lagi öryggismál, í öðru lagi efnahags-, vísinda- og umhverfismál og í þriðja lagi mannréttinda- og menningarmál.

Árangurinn af störfum ráðstefnunnar á síðustu átján árum hefur verið einna áþreifanlegastur á sviði öryggismála, en samningaviðræður um niðurskurð hefðbundins herafla

í Evrópu (CFE), sem Alþingi fullgilti 1991, áttu sér stað innan ramma ráðstefnunnar. Annað dæmi er Vínarskjalið 1990 um traustvekjandi aðgerðir á hernaðarsviðinu, en markmiðið með þeim skuldbindingum, sem í samningnum felast, er að varpa ljósi á fyrirætlanir ríkja á hernaðarsviðinu og draga þar með úr óvissu, tortryggni og hugsanlegum misskilningi. Í kjölfar þessara samninga hefur nú tekið til starfa í Vín nýr vettvangur um öryggismálasamvinnu, sem fjallar um frekari áfanga á sviði vígbúnaðartakmarkana í Evrópu.

Viðfangsefni ráðstefnunnar hafa í vaxandi mæli tekið mið af þeim vandamálum, sem efst eru á baugi í evrópskum öryggismálum um þessar mundir, svo sem:

- Aðgerðir til að koma í veg fyrir vopnuð átök, og ef það ekki tekst, að hafa hemil á hættuástandi, sem kynni að skapast í kjölfar slíkra átaka. Gerðar hafa verið út af örkinni nefndir til að kanna málsatvik og eftirlitssveitir af ýmsu tagi til svæða eins og fyrrverandi Júgóslavíu, Georgíu, Nagorno-Karabach og Moldóvu.

- Umsvif á sviði mannréttinda og til að greiða fyrir lýðræðislegum stjórnarháttum í nýsjálfstæðum ríkjum, en mannréttindamál eru í mörgum tilvikum samofin málefnum þjóðernisminnihluta.

Það hefur óneitanlega háð störfum ráðstefnunnar að hún hefur einungis haft takmarkaða burði til að láta til sín taka í verki; að grípa inn í rás atburða með aðgerðum í stað pólitískra yfirlýsinga. Ákveðið hefur verið að ráðstefnan geti leitað til samtaka á borð við NATO, VES, Evrópubandalagið og Samveldi sjálfstæðra ríkja um aðstoð við friðargæslu. Utanríkisráðherrar NATO buðust til að veita ráðstefnunni aðstoð af þessu tagi á fundi sínum í júní síðast liðnum, en til þessa hefur beiðni um aðstoð ekki verið sett fram.

Ennfremur hefur það hamlað árangri af ráðstefnunni að ákvarðanir eru teknar með samkomulagi allra þátttökuríkjanna. Frávik eru þó heimil, þar sem eitt ríki hefur þverbrotið gegn ákvæðum ráðstefnunnar um mannréttindi og getur þá viðkomandi ríki ekki beitt neitunarvaldi.

Ráðstefnan er eini vettvangurinn í öryggismálum Evrópu, þar sem saman koma ríki Atlantshafsbandalagsins, ríki Varsjárbandalagsins eða arftökuríki þeirra, auk ríkja sem fylgt hafa hlutleysisstefnu til þessa. Enginn vafi leikur á að þörf verður fyrir slíkan vettvang á meðan sameiginlegt öryggiskerfi Evrópuríkja er enn í mótun. Af þeim sökum er eðlilegt að íslensk stjórnvöld geri sér áfram far um að fylgjast með störfum ráðstefnunnar og komi sjónarmiðum sínum þar á framfæri eftir því sem við á.

Ráðstefnan hefur frá upphafi þjónað hagsmunum ríkja Atlantshafsbandalagsins ekki

síður en annarra ríkja, enda hafa ríki bandalagsins haft að því frumkvæði á síðustu þremur árum að ráðstefnan yrði efld. Ráðstefnan hefur skapað bandalaginu mikilvægan vettvang til að eiga að staðaldri viðræður við önnur ríki Evrópu um öryggismál. Einnig hefur ráðstefnunni sjálfri verið að því mikill styrkur að hafa að bakhjarli bandalag sextán þátttökuríkja, sem varðveitt hafa stöðugleika á hernaðarsviðinu með festu sinni og pólitískri samstöðu. Líkur eru á að svo verði áfram í fyrirsjáanlegri framtíð.

Evrópuráðið

Stofnskrá Evrópuráðsins frá 5. maí 1949 er mótuð af þeirri von, að Evrópuríkin geti, með því að bindast fastari böndum, staðið að því að varðveita lýðræði, mannréttindi og frið í heiminum. Í inngangi stofnskrárinnar segjast ríkin staðfesta á ný trú sína á þau verðmæti, andleg og siðferðileg, sem eru hin sameiginlega arfleifð þessara þjóða og hin sönnu upptök einstaklingsfrelsis, stjórnmálalegs frjálsræðis og skipunar laga og réttar.

Í 3. grein stofnskrárinnar segir um skilyrði til þess að verða aðili að Evrópuráðinu að sérhvert þátttökuríki verði að viðurkenna grundvallarreglurnar um skipun laga um að öllum einstaklingum innan umdæmis þess skuli tryggð mannréttindi og grundvallarfrelsi. Ríkin verði í orði og verki að taka þátt í samvinnu til að ná markmiði ráðsins eins og það er skilgreint í fyrsta kafla stofnskrárinnar.

Evrópuráðið hefur að nokkru endurnýjað starfsemi sína eftir hvarf járntrjaldsins. Hin háleitu markmið ráðsins og sú meginforsenda fyrir starfi þess, að lýðræði, mannréttindi og frelsi séu best til þess fallin að skapa frið innan ríkja og milli þjóða, höfðuðu sterkt til þeirra, er tóku við stjórntaumum í kommúnistaríkjunum fyrrverandi. Vegna hinna ströngu skilyrða fyrir aðild að Evrópuráðinu og þeirrar athugunar á stjórnarháttum og lýðréttindum í umsóknarlöndum, sem ráðið lætur framkvæma, má líta á fullgilda þátttöku í því sem viðurkenningu á lýðræðislegri stjórnskipun. Er Evrópuráðið þannig eins konar nálarauga, sem ríki verða að fara í gegnum til þess að verða gjaldgeng til fullrar þátttöku í öðru hefðbundnu samstarfi vestrænna ríkja.

Hinn 8. og 9. október 1993 verður leiðtogafundur ríkja Evrópuráðsins haldinn í Vínarborg. Á þeim fundi verður meðal annars rætt, hvernig ráðið skuli aðlaga starf sitt í ljósi þess að það er í raun orðið fyrsta sam-evrópska stofnunin, því að ríki eins og Pólland, Ungverjaland og Búlgaría eru þegar aðilar að því. Við klofning Tékkóslóvakíu hvarf ríkið úr ráðinu, en Tékkland og Slóvakía eru á leið inn í það, og sömu sögu er að segja um

Litháen, Eistland og Slóveníu. Önnur ríki í Austur-Evrópu hafa fengið gestaaðild að ráðinu. Þannig er til dæmis um Lettland, en þar er beðið almennra kosninga áður en frekari ákvarðanir um aðild landsins verða teknar. Náð er fylgst með lýðræðispróuninni í Rúmeníu og síðast en ekki síst Rússlandi, sem sótt hefur um aðild. Það hafa einnig Albanía, Króatía og Úkraína gert. Raunar hefur ekki verið tekin afstaða til þess á vettvangi ráðsins, hvernig skilgreina beri Evrópu.

Ljóst er, að krafan um virðingu fyrir lýðræðislegum stjórnarháttum, mannréttindum og rétti minnihlutahópa mun setja æ sterkari svip á umræður um öryggi og frið í Evrópu á næstunni. Ríkin í vesturhluta álfunnar eru ekki lengur máttvana áhorfendur að því að þessi réttindi séu ekki virt í álfunni allri. Fyrir tilstuðlan Evrópuráðsins gefst þeim færi á að knýja á um það, að grundvallarreglur rétta ríkisins gildi um Evrópu alla og stuðli þannig að jafnræði og stöðugleika innan ríkja og friði milli þjóða.

Íslendingar geta verið þátttakendur til jafns við aðra í alþjóðasamstarfi, þar sem ekki þarf að leggja fram herafli. Af þessum sökum er eðlilegt að þeir beini kröftum sínum að stofnunum og samtökum, þar sem þeir geta lagt sinn skerf af mörkum, þar á meðal Evrópuráðinu, og noti þau til virkrar þátttöku í viðleitninni til að tryggja frið og frelsi í Mið- og Austur-Evrópu.

Norðurlandasamstarfið

Samstarf Norðurlandanna hlaut að koma til endurskoðunar að kalda stríðinu loknu, ekki síst vegna EES-samningsins og hraðari samrunaþróunar í Evrópu. Með EES-samningnum munu öll Norðurlöndin í fyrsta skipti taka sameiginlega þátt í viðskipta- og efnahagssamstarfi í Evrópu. Þar með verða öll Norðurlöndin loks einn markaður.

Á vettvangi norrænnar samvinnu þarf að tryggja náð samstarf um sameiginleg áhugamál, sem skynsamlegt er að vinna að innan Norðurlanda sérstaklega. Hér má nefna menningarmál, menntun og rannsóknir, umhverfismál, félagsmál og samgöngur. Til viðbótar koma hér til sögu samskipti við Eystrasaltsríkin, Barentsráðið og samráð um ýmis önnur utanríkis- og öryggismál. Einnig er mikilvægt að leita nýrra samstarfsleiða vegna þátttöku Norðurlanda í evrópskri samvinnu. Þar vegur EES-samstarfið þyngst á næstu árum.

Nýjar forsendur valda því að óformlegt pólitískt samstarf Norðurlanda fær aukið vægi. Slíkt aukið samstarf er nauðsynlegt til að stuðla að betri pólitískri leiðsögn í norrænu samstarfi og hvað snertir þátttöku Norðurlanda í evrópskri og alþjóðlegri samvinnu.

Þegar skýrist hve mörg Norðurlandanna verða í EB, þarf aftur að endurskoða norræna samvinnu með það fyrir augum að hún svari þörfum allra Norðurlandanna. Í því sambandi skiptir miklu máli að aukið óformlegt samráð og samstarf verði öflugt, ekki síst fyrir þær sakir að Íslendingar hafa ekki valið sömu leið í samskiptum við EB og hin Norðurlöndin.

Á sviði öryggismála valda lok kalda stríðsins því, að nú er í vaxandi mæli rætt um utanríkis- og öryggismál í norrænu samstarfi, ólíkt því sem áður var. Þetta gefur norrænu samstarfi nýja vídd. Nefndin telur einsýnt að frá íslenskum sjónarhóli verði NATO hins vegar áfram meginvettvangur fyrir stefnumótun og ákvarðanir, sem lúta að öryggishagsmunum Íslendinga og bandamanna þeirra.

Ísland og Evrópubandalagið

Framtíð Evrópubandalagsins (EB) er í deiglu. Óvíst er, hvort Maastricht-samkomulagið verður samþykkt. Í bandalagsríkjunum er tekist á við erfiðan efnahagsvanda og sagan sýnir, að við þær aðstæður hægir oft verulega á hinni evrópsku samrunaþróun. Samhliða þessu eru að hefjast viðræður við fjögur ríki, Austurríki, Finnland, Noreg og Svíþjóð um aðild að bandalaginu. Umsóknarríkin hafa skuldbundið sig til þess að samþykkja Maastricht-samkomulagið og þau kjósa að vera orðnir aðilar að bandalaginu fyrir ríkjaráðstefnu þess á árinu 1996, þegar frekari ákvarðanir verða teknar um samstarf EB-þjóðanna í stjórnmálum, öryggis- og varnarmálum.

Ríkisstjórn Íslands hefur ákveðið, að slást ekki í hóp ríkisstjórna þeirra EFTA-ríkja, sem nú semja um aðild að EB. Þessi ákvörðun kann að valda því, að leiðir skilji á milli þessara ríkja og Íslands og landið verði utanveltu, ekki aðeins gagnvart EB heldur einnig annars staðar, þar sem áhrif EB-samstarfsins eru mikil. Þróunin þarf þó alls ekki að vera á þann veg. Það er alkunna, til dæmis innan EFTA, að ágætt samstarf getur verið milli ríkja á þeim vettvangi þótt aðild þeirra að ákvörðunum sé mismunandi; nægir í því efni að minna á þátttöku Finna í EFTA-samstarfinu á meðan þeir voru ekki fullgildir aðilar að því.

Vegna mikilvægis Evrópu fyrir íslenskt efnahags- og atvinnulíf, er óhjákvæmilegt fyrir Íslendinga að fylgjast náið með því hvernig samruni Evrópu þróast. Þeir þurfa að gæta hagsmuna sinna og hafa hagstæðan grunn til þess. Slíkur grunnur skapast með aðild að Evrópska efnahagssvæðinu. Sérstaka áherslu verður að leggja á hagsmunagæslu varðandi markað fyrir sjávarafurðir, en samskeppnisaðstaða á því sviði kann að spillast, ef Norðmenn verða aðilar að EB.

Staða Íslands á alþjóðavettvangi krefst þess einnig að nákæmlega sé fylgst með hverju skrefi í þróun EB, hvort heldur varðar innri starfsemi þess eða viðræður við umsóknarríki. Hér skal engu spáð um það, hver verður framvinda í aðildarviðræðum EB við EFTA-ríkin fjögur. Margt bendir hins vegar til þess, að þær kunni að dragast fram yfir ríkjaráðstefnu EB 1996.

Íslendingar tryggja viðskiptahagsmuni sína með viðunandi hætti gagnvart EB með þátttöku í Evrópska efnahagssvæðinu. Með aukaaðild að Vestur-Evrópusambandinu fá Íslendingar aðgang að umræðum NATO-ríkja í Evrópu um öryggis- og varnarmál. Þeir eiga því kost á að fylgjast náið með ákvörðunum EB-ríkjanna í öryggismálum. Verði Ísland eina evrópska NATO-ríkið utan EB, skiptir aukaaðild að VES enn meira máli. Tengslin við hina evrópsku stoð í öryggiskerfinu á Atlantshafi væru ótvíræð, án þess að Ísland tæki á sig sérstakar skuldbindingar gagnvart EB eða yrði þáttakandi í hinum flóknu samningum sem einkenna stefnumótun í bandalaginu.

IV. KAFLI

BREYTTAR AÐSTÆÐUR OG ÖRYGGISHAGSMUNIR ÍSLENDINGA

Áhrifa breytinganna á alþjóðavettvangi, einkum í Evrópu, gætir einnig á Íslandi. Á sviði öryggismála er langmikilvægasta breytingin augljóslega sú að hin stórfellda hernaðarógn, sem NATO-ríkin stóðu frammi fyrir í kalda stríðinu, er horfin, en nýjar og annars konar hættur hafa komið til sögu. Einnig varðar miklu fjölgun samtaka í öryggismálum í Evrópu, auk þess sem samrunaþróunin í Evrópubandalaginu nær nú til utanríkis- og öryggismála.

Íslensk öryggisstefna lagar sig að þessum breytingum á grundvelli varanlega öryggishagsmuna. Öryggi Íslands er háð annars vegar stöðugleika á meginlandi Evrópu og hins vegar nánú öryggissamstarfi við Atlantshafsveldin, einkum Bandaríkin. Því er ljóst að í öryggismálum geta Íslendingar ekki valið milli Evrópu og Norður-Ameríku.

Íslendingar þurfa að taka virkan þátt í hinum nýju evrópsku öryggisstofnunum, þar á meðal Vestur-Evrópusambandinu. Varanlegir öryggishagsmunir Íslendinga beggja vegna Atlantshafs tengjast hins vegar einungis í NATO.

Á þessari öld hefur öryggi Íslands og Bandaríkjanna staðið ógn af stórveldaátökum í Evrópu. Vegna tækni framfara í siglingum og hernaði náðu stórveldastyrjaldir í Evrópu æ lengra út á Atlantshaf. Hætta var á að meginlandsveldi næði yfirburðastöðu í Evrópu, sem hefði leitt til langvarandi stórstyrjaldar milli þess og Norður-Ameríku á Atlantshafssvæðinu. Eftir síðari heimsstyrjöld ákváðu Ísland og Bandaríkin að hefja beina þátttöku í evrópskum öryggismálum. Var það rökrétt skref í ljósi þeirra lærdóma, sem draga mátti af sögunni um varanlega öryggishagsmuni, þrátt fyrir að um pólitíska stefnubreytingu væri að ræða af beggja hálfu.

Þessir öryggishagsmunir eru óbreyttir eftir kalda stríðið. Í viðræðum nefndarinnar í Washington kom fram sterkur samhljómur í mati hennar og Bandaríkjamanna á breyttum aðstæðum, sameiginlegum hagsmunum og nauðsyn þess að halda áfram varnarsamstarfi milli Íslands og Bandaríkjanna og samstarfi NATO-ríkjanna. Enn ríkti óstöðugleiki og óvissa, sem einkum ætti rætur að rekja til svæðisbundinna deilumála og efnahagslegra og pólitískra vandamála nýfrjálsu ríkjanna. Óvissa um þróun mála í Rússlandi væri sérstakt áhyggjuefni.

Af þessum ástæðum er lögð áhersla á að NATO hafi áfram mikilvægu pólitísku og hernaðarlegu hlutverki að gegna og sé sem fyrr meginvettvangur stefnumörkunar allra NATO-

ríkjanna í öryggismálum. Ný óvissa og hættur í Evrópu eftir kalda stríðið árétta mikilvægi þessa.

Þegar er ljóst af styrjöldinni í fyrrverandi Júgóslavíu hversu háð öryggi í Evrópu er tengslunum í NATO yfir hafið til Bandaríkjanna. Jafnframt hefur verið staðfest af hálfu Bandaríkjanna að þeir líti áfram svo á að öryggi þeirra sé tengt friði og þróun lýðræðis og mannréttinda í Evrópu órjúfanlegum böndum.

Allir viðmælendur nefndarinnar í Washington og Brussel lögðu áherslu á mikilvægi tengslanna yfir Atlantshaf. Auk hættunnar á að átökin í fyrrverandi Júgóslavíu breiddust út til nágrannaríkja, var einkum bent á spennu í Eystrasaltsríkjunum og í samskiptum Rússlands og Úkraínu. Mótvægi yrði að vera í Evrópu gegn því að allt færi á versta veg. Í Brussel kom fram að slíkt mótvægi væri einungis fyrir hendi í NATO vegna þátttöku Bandaríkjanna í bandalaginu. Tengslin yfir hafið við Bandaríkin væru veigamesti þáttur öryggismála um þessar mundir og hinn eini, sem tryggt gæti stöðugleika á norðurhveli jarðar. Vegna legu sinnar á Atlantshafi væri Ísland mikilvægt fyrir bandalagið, í hernaðarlegum og pólitískum skilningi.

Fyrir leiðtogafund EB í Maastricht í desember 1991 hvatti Bandaríkjastjórn til þess að þeim Evrópuríkjum NATO, sem stæðu utan EB, yrði boðin aukaaðild að Vestur-Evrópusambandinu. Annars væri hætt á að þessi ríki yrðu afskipt, þar sem ákvarðanir um öryggishagsmuni NATO yrðu í auknum mæli teknar í samningum milli VES-ríkjanna annars vegar og Norður-Ameríkuríkja hins vegar. Einangrun einstakra ríkja væri andstæð meginreglum um samráð og stefnumótun í NATO. Tilmæli Bandaríkjanna, ásamt tilstuðlan nokkurra EB-ríkja, leiddu til þess að Íslandi, Noregi og Tyrklandi var boðin aukaaðild að VES.

Í viðræðum nefndarinnar í Brussel kom fram að tveggja stoða fyrirkomulag í NATO væri óhjákvæmilegt að loknu kalda stríðinu og vegna þróunar í Evrópubandalaginu í átt til aukinnar samvinnu í öryggismálum. NATO hefði samþykkt að aukin samvinna Evrópuríkja þess væri eðlilegur og æskilegur þáttur í aðlögun að nýjum aðstæðum, en miðað væri við að hún ætti sér stað innan NATO. Ef ný aðildarríki að EB, sem ekki væru í NATO, gerðust í framtíðinni fullgildir aðilar að VES, yrðu þau jafnframt að ganga í bandalagið.

Í viðræðum nefndarinnar við bandarísk, bresk og norsk stjórnvöld og æðstu embættismenn NATO gætti mikillar ánægju með þá ákvörðun íslenskra stjórnvalda að Ísland gerðist aukaaðili að VES. Eindregið var tekið undir það álit nefndarinnar að full þörf væri

á að rödd Íslands heyrðist á vettvangi VES og að það yrði ekki aðeins íslenskum hagsmunum til framdráttar, heldur einnig hagsmunum NATO og Bandaríkjanna.

Hernaðarleg staða Íslands og Keflavíkurstöðin

Hernaðarumsvif sovéska flotans á Norður-Atlantshafi náðu hámarki um miðjan níunda áratuginn eftir næstum tveggja áratuga stöðuga uppbyggingu öflugs úthafsflota og bækistöðva fyrir hann á Kólaskaga. Í námunda við Ísland urðu umsvif Sovétmanna mest árið 1985. Þá héldu þeir stærstu flotaæfingu sína, sem gefið var heitið SUMMEREX. Tugir sovéska herskipa voru á siglingu á hafinu við Ísland. Þetta ár flugu orrustubotur varnarliðsins í veg fyrir 170 sovéska herflugvélar á íslenska loftvarnarsvæðinu, sem nær tæpar 150 mílur frá landi. Auk þess sem umsvif Sovétmanna á Norður-Atlantshafi jukust stöðugt með sívaxandi flotastyrk, jók hertækniþróunin ógnun við flota og sjóflutninga NATO, herstöðvar á Atlantshafi og öryggi Norður-Ameríku. Framfarir í hertækni að þessu leyti birtust einkum í hljóðlátari og hraðskreiðari kjarnorkukafbátum og fullkomnari stýriflaugum gegn skotmörkum á sjó og landi.

Brugðist var við þessari þróun meðal annars með endurnýjun og eflingu varna á Íslandi. Orrustubotum varnarliðsins var árið 1985 fjölgað úr 12 í 18, en tveimur af fullkomnustu ratsjárflugvélum Bandaríkjahers hafði verið haldið að staðaldri úti í Keflavíkurstöðinni síðan 1978. Einnig hófst á níunda áratugnum mikil mannvirkjagerð á vegum Bandaríkjahers og Mannvirkjasjóðs NATO. Þar er helst að nefna að byggð voru styrkt flugskýli fyrir orrustubotur og ný tölvuvædd stjórnstöð fyrir yfirstjórn varnarliðsins, gerð var olíuhöfn í Helguvík og byggðir eldsneytisgeymar, sem stórjuku eldsneytisbirgðir, og einnig var nýtt loftvarnarkerfi sett á laggirnar með endurnýjun og fjölgun ratsjárstöðva og tölvuvæðingu í stjórnstöð ratsjárkerfisins.

Ennfremur kom fram áhugi hjá Atlantshafsherstjórninni á að gera varaflugvöll á Norðurlandi með olíuhöfn, eldsneytisrými, flughlöðum og akstursbrautum, sem miðuðust við hernaðarþarfir. Að baki lágu tvær meginástæður. Annar flugvöllur með nauðsynlega aðstöðu hefði gert kleift að dreifa herflugvélum á landinu á hættu- og ófriðartímum í stað þess að hafa þær allar í Keflavíkurstöðinni. Í öðru lagi hefði flugvöllur af því tagi, sem um var rætt, þýtt að á hættutíma eða í ófriði yrði unnt að anna enn meiri loftflutningum og umferð herflugvéla en ella á leið um Ísland til meginlands Evrópu, til Noregs og út til flotadeilda á Noregshafi.

Eftir 1985 fór að draga úr hernaðarumsvifum Sovétmanna á Atlantshafi, þó ekki að

ráði fyrir en 1988-1989, en þá varð ör samdráttur. Orrustupotur varnarliðsins flugu í veg fyrir 120 sovéskar herflugvélar við Ísland árið 1988, en einungis 65 vélar árið 1989 og 45 árið 1990. Einnig dró mjög úr kaþbátaferðum. Mikil minnkun sovéskra hernaðarumsvifa í námunda við Ísland á þessum tíma var í samræmi við almenna fækkun á ferðum flugvéla, kaþbáta og herskipa sovéska flotans utan heimaslóða.

Minni áhersla á úthöfin var rökrétt afleiðing þeirrar stefnubreytingar Sovétstjórnarinnar á meginlandinu, sem um þetta leyti kom aðallega fram á tvo vegu. Annars vegar voru teknar í Moskvu ákvarðanir um stórfelldar tilslakanir í samningum um fækkun í herjum í Evrópu og einhliða brottflutningur sovéskra hersveita frá ríkjum Mið- og Austur-Evrópu hófst. Hins vegar var ákveðið að beita ekki valdi til að viðhalda kommúnistastjórnnum þessara ríkja og Varsjárbandalaginu. Hrun kommúnismans og Varsjárbandalagsins hraðaði brottflutningi sovéskra hersveita frá Mið- og Austur-Evrópu. Þessar breytingar á stefnu stjórnvalda í Moskvu hlutu að koma fram á úthafinu, því flotastefna Sovétríkjanna réðst af stefnu þeirra og hagsmunum á landi en ekki öfugt. Erfiður fjárhagur og lækkun fjárveitinga til eldsneytiskaupa og viðhalds á flotanum hafði einnig sitt að segja, en töluverð skipa- og kaþbátasmíði hélt enn um sinn áfram.

Breytingar á meginlandinu leiddu til þess að viðvörunartími NATO lengdist mikið og hætta á skyndiárás Rauða hersins vestur á bóginn í Evrópu hvarf. Upplausn Sovétríkjanna og yfirvofandi efnahagshrun leiddu til annarra þáttaskila haustið 1991, þar á meðal á hafinu í námunda við Ísland. Þetta ár var flogið í veg fyrir 26 sovéskar herflugvélar við landið, hina síðustu í fyrrihluta september. Síðan hefur rússnesk herflugvél ekki sést við Ísland og kaþbátaumferð er afar lítil. Almennt eru umsvif rússneska flotans utan heimahafa mjög lítil, reyndar einnig á heimaslóðum.

Breyttar pólitískar aðstæður valda því að hernaðarógn er ekki fyrir hendi á Norður-Atlantshafi. Hún gæti hins vegar magnast á nýjan leik, því Norðurfloti Rússa er, þrátt fyrir umtalsverða fækkun, enn stór og öflugur. Flotann skortir fé til æfinga og viðhalds og nýsmíði er lítil. Verði ekki í náinni framtíð breyting á högum Norðurflotans, má búast við að honum hnigni verulega. Það á einkum við um möguleika hans til að athafna sig í hernaði á úthafinu.

Þótt áhugi og áhersla NATO-ríkjanna á norðurhöf sé minni en áður, munu þessi hafsvæði óhjákvæmilega hafa þýðingu áfram. Mikilvægustu flotabækistöðvar Rússa Atlantshafsmegin eru eftir sem áður á Kólaskaga og í norðurhöfum halda þeir úti kaþbátum

búnum langdrægum kjarnaflaugum.

Í viðræðum nefndarinnar í Brussel og Washington var það sameiginlegt álit að grundvallaratriði varðandi hernaðarlega stöðu Íslands hefðu ekki breyst. Landafræðin væri söm og áður og varnarsamstarf Íslands og Bandaríkjanna lyti að grundvallaröryggishagsmunum NATO og Bandaríkjanna. Aðstaða á Íslandi væri sem fyrr lykillinn að nauðsynlegu eftirliti á Norður-Atlantshafi fyrir NATO og Bandaríkin. Áfram þyfti við allar kringumstæður að tryggja öryggi liðs- og birgðaflutninga yfir hafið og í þeim efnum skipti landið sem fyrr miklu máli.

Keflavíkurstöðin er einnig mikilvæg fyrir millilendingar vegna loftflutninga frá Norður-Ameríku til átakastaða í og utan Evrópu. Stöðin hefur alla nauðsynlega aðstöðu til að anna mikilli umferð flugvéla og staðsetning hennar hentar afar vel fyrir flug yfir Atlantshaf. Í Persaflóaófriðnum og mánuðina eftir að styrjöldinni lauk, varð mikil aukning á flugi flutningaflugvéla á vegum Bandaríkjahers um Keflavíkurflugvöll.

Ísland er því mikilvægt burtséð frá hernaðargetu og umsvifum Norðurlota Rússa á hverjum tíma. Landið tengist einnig náið öryggi í Evrópu og á Atlantshafi eftir kalda stríðið og nýrri varnarstefnu NATO. Í henni er annars vegar gert ráð fyrir fækkun í herjum og hins vegar lögð áhersla á að til reiðu séu hersveitir sem brugðist geti hratt við yfirvofandi hættu. Fækkun í bandarískum hersveitum í Evrópu úr um þrú hundruð þúsundum fyrir örfáum árum í um eitt hundruð þúsund árið 1996 veldur því að leiðin yfir hafið verður hernaðarlega mikilvægari en áður. Loks tengist Keflavíkurstöðin, en einkum hlutverk hennar varðandi loftflutninga, þeim möguleika að NATO beiti sér utan bandalagssvæðisins í umboði Sameinuðu þjóðanna eða Ráðstefnunnar um öryggi og samvinnu í Evrópu.

Í viðræðum nefndarinnar við æðstu embættismenn í NATO kom fram að allir þessir þættir ykju mikilvægi Íslands, ef alvarlegt hættuástand skapaðist í Evrópu, eins þótt það fæli ekki í sér hættu á stórstyrjöld af því tagi sem menn óttuðust í kalda stríðinu, heldur hættu á svæðisbundnum átökum. Ísland væri stoð brúarinnar yfir Atlantshafið. Áherslan í NATO á Ísland mundi því ekki dofna, þótt ef til vill yrði staðið öðruvísi að málum þar í framtíðinni vegna nýrra aðstæðna.

Af hálfu Bandaríkjamanna var bent á að hafa mætti til marks um skuldbindingar þeirra um öryggi Íslands og hernaðarlega þýðingu landsins, að niðurskurður í Keflavíkurstöðinni væri mun minni en víða annars staðar, auk þess sem verið væri að loka fjölda herstöðva, þar á meðal í Bandaríkjunum, eða skerða stórlega fjárveitingar til þeirra. Engar ráðagerðir um

verulegar breytingar á Keflavíkurstöðinni væru á döfinni. Mikil óvissa ríkti hins vegar um fjárveitingar eftir að næsta fjárlagaári lyki (október 1993), sem rekja mætti til þess hve erfitt væri að segja fyrir um þróun mála á Bandaríkjapingi. Búast mætti við auknum þrýstingi um niðurskurð á útgjöldum til landvarna við næstu fjárlagagerð og ætti það vafalítið eftir að koma á einhvern hátt fram á Íslandi. Vegna óvissu um stefnuna á þingi, reyndist ekki unnt að fá skýrar upplýsingar um framlög til Keflavíkurstöðvarinnar eftir fjárlagaárið 1993 eða um hugsanleg áhrif niðurskurðar á rekstrarfé stöðvarinnar eftir þann tíma á herstyrk og verkefni varnarliðsins.

Eftir sjórnarskiptin í Bandaríkjunum hefur ekkert komið fram, sem bendir til þess að Bandaríkjamenn hyggist breyta grundvallaratriðum í öryggisstefnu Bandaríkjanna, þótt útlit sé fyrir lækkun útgjalda vegna varnarmála umfram það, sem áður hafði verið ákveðið. Þeir eru að taka áfram þátt í fjölþjóðlegu varnarsamstarfi, halda úti herstyrk á láði og legi á lykilstöðum utan Bandaríkjanna og að geta fyrirvaralítið komið miklu liði og búnaði á fjarlægja staði.

Aðilar voru sammála um að hafa þyrfti samráð um hugsanlegar breytingar í Keflavíkurstöðinni. Nefndin lagði ítrekað áherslu á þetta atriði. Samráð yrði að eiga sér stað fyrir fram og með þeim hætti að ákvarðanir byggðust á sameiginlegu mati íslenskra og bandarískra stjórnvalda. Viðmælendur lýstu skilningi á þessu og staðfestu að allt yrði gert til að tryggja að náðið og tímanlegt samráð yrði haft við íslensk stjórnvöld.

Bandaríkjamenn telja að komast þurfi hið fyrsta að samkomulagi um "réttláta og sanngjarna" skiptingu kostnaðar vegna reksturs Keflavíkurflugvallar. Í kjölfar loka kalda stríðsins séu rúm 40% af umferð um völlinn borgaralegt flug. Keflavíkurstöðin sé dýrasta herstöð Bandaríkjamanna á Atlantshafssvæðinu.

Af hálfu nefndarinnar var tekið fram að gera yrði greinarmun á sparnaði (cost saving) og kostnaðarþátttöku (cost sharing). Íslendingar væru reiðubúnir til samvinnu um hið fyrrnefnda. Bandaríkjamenn töldu hins vegar að kostnaðarþátttaka bandalagsþjóða kynni að verða ofarlega á baugi á bandaríska þinginu. Hvað varðaði Ísland ætti þetta þó einungis við rekstur flugvallarins, en ekki kostnað við varnirnar. Framlag Íslendinga til varnanna væri þegar skilgreint í varnarsamningnum og fælist í því að þeir legðu af mörkum land.

Varnir Íslands

Nýjar aðstæður leyfa breytt fyrirkomulag hjá varnarliðinu. Eins og kunnugt er, hefur orrustuþotum varnarliðsins verið fækkað úr 18 í 12 og ratsjárþotur eru ekki að staðaldri í Keflavíkurstöðinni. Orrustuþotur eru ekki lengur í viðbragðsstöðu til að geta tekið á loft með nokkurra mínútna fyrirvara. Þótt flugsveit átta kaþbátaleitarvéla heyri sem fyrr undir varnarliðið, eru einungis sex vélar staðsettar hér á landi á hverjum tíma og reyndar er ein þeirra að jafnaði á öðrum herstöðvum á Atlantshafssvæðinu.

Reglubundnu eftirliti er haldið uppi á hafsvæðum í nágrenni landsins, en einnig er nú lögd áhersla á að æfa kaþbátaleit á grunnsævi í Norðursjó með kaþbátaleitarsveitum annarra NATO-ríkja. Einnig krefst aukin áhersla í hernaðarstefnu NATO eftir kalda stríðið á svæðisbundin átök aukinnar hæfni til hernaðar gegn kaþbátum á grunnsævi.

Vegna sparnaðar og endurskipulagningar á varaliði Bandaríkjanna stendur til að leggja niður árið 1995 sveitir þær úr varaliði landhersins, sem annast hafa varnir Íslands. Aðrar sveitir taka við, en ekki hefur verið tekin ákvörðun í málinu. Reglubundnar æfingar núverandi sveita halda áfram hér á landi meðan sveitirnar eru við lýði. Þannig er ráðgerð æfing nokkurra hundruða manna úr sveitunum, aðallega í og við Keflavíkurstöðina, sumarið 1993.

Enginn vafi leikur á að áfram verður að vera bandarískur herstyrkur á Íslandi til að verja fullveldi og lögsögu þjóðarinnar og vegna sameiginlegra öryggishagsmuna Íslendinga og bandamanna þeirra. Einnig þarf til að tryggja varnir Íslands að gera áfram ráð fyrir liðsauka. Að auki verður æðsta stjórn ríkisins, stjórnkerfi og stofnanir að geta starfað á skilvirkum hátt á hættu- og ófriðartímum.

Þetta eru lágmarksvarnir, óháð því hverjar hernaðarlegar aðstæður eru nákvæmlega á hverjum tíma, og grunnur til að byggja á, ef þörf krefur. Allar varnaráætlanir, sem varða Ísland verða að vera í samráði við íslensk stjórnvöld og íslenskar stofnanir. Íslendingar hafa ekki eigin her, en það má ekki leiða til þess að íslensk stjórnvöld afsali sér forræði yfir vörnum landsins.

Öðru hverju hafa orðið umræður um aukinn hlut Íslendinga í vörnum lands síns. Áfram á að fylgja þeirri stefnu að íslenskir aðilar taki að sér þá þætti í störfum varnarliðsins, sem ekki krefjast annarra skuldbindinga en samræmast borgarlegum störfum. Sérstaklega þarf að líta á hlut Landhelgisgæslunnar í eftirlitsstörfum umhverfis landið, en það kom fram í samtölum nefndarinnar, einkum í Brussel, að áhugi er á því að nýta krafta gæslunnar í þágu

NATO.

Um leið og lögð er megináhersla á tvíhliða varnarsamstarfið við Bandaríkjamenn er ástæða til að minna á umsvif hollenska hersins á Keflavíkurflugvelli og að þar eru tengiforingjar við herstjórnir ýmissa evrópskra NATO-ríkja. Íslensk stjórnvöld eiga að auðvelda slíkt samstarf í varnarmálum á Keflavíkurflugvelli og stuðla jafnframt að tvíhliða samskiptum fulltrúa sinna við forystumenn í varnarmálum evrópskra nágrannaríkja, ekki síst Bretlands, Danmerkur, Noregs og Þýskalands.

NÍÐURSTÖÐUR

Veður hafa skipast skjótt á lofti í alþjóðamálum síðustu fjögur árin. Dregið hefur úr líkum á heimsófriði. Friðvænlegra er einnig í næsta nágrenni við Ísland og bein hernaðarógn við landið er ekki lengur fyrir hendi.

Ein mikilvægasta afleiðing þessara breytinga er sú, að mat á öryggishagsmunum getur ekki einskorðast við landvarnir í jafnríkum mæli og í kalda stríðinu, heldur vega nú aðrir þættir þyngra á metunum en áður. Friður örvar viðskipti og alþjóðasamvinnu. Hagsmunir ríkja tvinnast saman með fjölbreyttum hætti og mörkin milli utanríkismála og þjóðmála eru enn óskýrari en áður.

En þrátt fyrir að mannkynið búi ekki lengur í skugga ógnar af gereyðingarstyrjöld, orka lok kalda stríðsins að mörgu leyti tvímælis. Tímabil kalda stríðsins var hættulegt, en þó ríkti ákveðinn stöðugleiki. Ástand það, sem við hefur tekið, einkennist af óvissu og óstöðugleika. Tvískipting Evrópu setti alþjóðamálunum fastar - en þrúgandi - skorður. Tilraunir til að koma á fót nýju öryggiskerfi Evrópu hafa hins vegar ekki borið tilætlaðan árangur. Svæðisbundin átök, líkt og borgarastyrjöldin í fyrrverandi Júgóslavíu, gætu breiðst út og ógnað öryggi allrar Evrópu.

Við þetta bætist að gífurlegum fjölda venjulegra vopna og kjarnavopna er enn til að dreifa í heiminum. Um tuttugu ríki eiga eða eru talin geta framleitt að minnsta kosti tvær tegundir gereyðingarvopna af þremur, kjarnavopn, sýkla- og efnavopn, eða eldflaugar til að bera þau.

Óhjákvæmilegt er - ekki síst við slíkar aðstæður og þrátt fyrir að bein hernaðarógn sé ekki fyrir hendi - að íslensk stjórnvöld geri áfram viðeigandi ráðstafanir til að tryggja varnir landsins. Varnarsamstarfið við Bandaríkin og þátttaka Íslands í samstarfinu innan Atlantshafsbandalagsins eru og verða hin bjargfasta undirstaða öryggis landsins.

Á tímum örra breytinga í heimsbólunum standa því Íslendingar ekki vörð um öryggi sitt nema með virkri þátttöku í alþjóðlegu samstarfi og með varnarsamstarfi við vinveitt nágrannaríki.

Helstu alþjóðasamtök og stofnanir aðlaga sig nú breyttum aðstæðum. Þau viðfangsefni, sem við blasa í öryggismálum um þessar mundir, eru hins vegar margslungnari en svo að nokkur samtök ríkja geti tekist á við þau ein á báti. Með gagnkvæmri samvinnu ólíkra stofnana og samtaka er stuðlað að aukinni skilvirkni og komist hjá óþarfri skörun.

Mikilvægt er, að Ísland taki eftir megni þátt í þessari aðlögun.

Meta þarf þátttöku í alþjóðastofnunum og samtökum með það í huga, að Íslendingar geti lagt sitt af mörkum til samstarfs í öryggis- og varnarmálum, þótt þeir ráði ekki yfir eigin herafla. Áhersla á lýðræðislega stjórnarhætti, mannréttindi og virðingu fyrir lögum og rétti mun setja æ sterkari svip á friðarviðleitni, einkum í Evrópu. Friðargæsluverkefni verða sífellt flóknari og nær nú friðargæsla í sumum tilvikum til mannúðarmála og jafnvel mannréttinda. Íslendingar eiga að leggja áherslu á virka þátttöku í slíku starfi og líta á það sem framlag sitt til að stuðla að stöðugleika og friði í sínum heimshluta og veröldinni allri.

Leggja ber áfram áherslu á þátttöku Íslands í störfum Atlantshafsbandalagsins og þeirri aðlögun, sem þar fer fram um þessar mundir. Vegna þess hvernig NATO tengir varanlega öryggishagsmuni þjóðarinnar beggja vegna Atlantshafs þurfa Íslendingar að tryggja áhrif sín í bandalaginu og þá hagsmuni sína að það verði áfram skilvirkir í evrópskum öryggismálum. Innan bandalagsins - og þó einkum í Norður-Atlantshafssamstarfsráðinu - ber Íslendingum að stuðla að því að tekið verði tillit til sjónarmiða samstarfsríkjanna, sem nýlega hafa losnað úr viðjum kommúnismans.

Aukaaðild Íslands að VES er í fullu samræmi við grundvallarþætti íslenskrar öryggisstefnu. Hún er árangursríkt skref til að koma í veg fyrir að Ísland heltist úr lestinni í samráði og sameiginlegri stefnumörkun Evrópuríkja í öryggismálum. Nauðsynlegt er, að Ísland tali máli Atlantshafssamstarfsins innan sambandsins.

Lok kalda stríðsins hafa vakið bjartsýni meðal þjóða heims um að Sameinuðu þjóðunum gefist nú tækifæri til að hrinda í framkvæmd upphaflegum markmiðum sínum. Samtökin hafa eflst til muna og hafa þau beitt sér enn frekar á ýmsum sviðum, þar sem þau höfðu áður unnið gott starf, þar á meðal á sviði afvopnunarmála, mannréttinda og friðargæslu og síðast en ekki síst umhverfismála. Hér má Ísland ekki láta sitt eftir liggja.

Íslensk stjórnvöld hafa það ekki á dagskrá að Ísland verði aðili að Evrópubandalaginu. Aðild að bandalaginu er ekki heldur á stefnuskrá neins stjórnmalaflokkanna, þótt sumir þeirra útiloki hana ekki. Með aðild að Evrópska efnahagssvæðinu og aukaaðild að Vestur-Evrópusambandinu hefur Ísland tengst aðildarríkjum Evrópubandalagsins í viðskiptamálum og öryggismálum. Ísland stendur hins vegar utan við stjórnmalalega samrunaþróun Evrópubandalagsins. Til þess að Ísland einangrist ekki af þessum sökum er nauðsynlegt að leggja aukna rækt við samstarf við Evrópubandalagsríkin á öðrum vettvangi. Sé litið til samstarfs Evrópuríkja, er eðlilegt að athyglin beinist sérstaklega að samstarfi á vettvangi

Norðurlandaráðs, Ráðstefnunnar um öryggi og samvinnu í Evrópu og Evrópuráðsins.

Öryggishagsmunir Íslendinga eru skýrir í landfræðilegu og sögulegu tilliti. Miklu skiptir að íslensk öryggisstefna sé ætíð í samræmi við þá, jafnt í samskiptum við Bandaríkin sem á vettvangi alþjóðasamtaka.

Ísland hefur áfram mikla þýðingu fyrir hagsmuni NATO á Atlantshafi og í Evrópu. Breyttar aðstæður og nýjar áherslur í varnarstefnu NATO hafa aukið mikilvægi landsins fyrir frið og stöðugleika í Evrópu. Keflavíkurstöðin tengist náið þeim möguleika að NATO-ríkin beiti sér utan varnarsvæðis bandalagsins í umboði Sameinuðu þjóðanna eða Ráðstefnunnar um öryggi og samvinnu í Evrópu. Af þessum sökum öllum hafa minnkandi umsvif Norðurflota Rússa einungis takmörkuð áhrif á mikilvægi Keflavíkurstöðvarinnar fyrir Íslendinga og bandamenn þeirra.

Nauðsynlegt er, að trúverðugar varnir verði áfram á landinu til að verja fullveldi og lögsögu þjóðarinnar. Einnig þurfa að vera til áætlanir um aukinn viðbúnað, ef þörf krefur. Skýrt hefur komið fram hjá bandarískum stjórnvöldum að breyttar aðstæður dragi ekki úr þeirri skuldbindingu Bandaríkjanna í varnarsamningnum að tryggja varnir lands og þjóðar. Jafnframt veldur niðurskurður á fjárveitingum til landvarna því að ekki er unnt að útiloka frekari samdrátt en þegar hefur orðið í Keflavíkurstöðinni. Málefni hennar mega ekki ráðast af einhliða ákvörðunum Bandaríkjanna vegna þrýstings í ríkisfjármálum, heldur verða ákvarðanir að byggjast á sameiginlegu mati bandarískra og íslenskra stjórnvalda á breyttum aðstæðum í öryggismálum. Í viðræðum nefndarinnar við bandarísk stjórnvöld varð fullt samkomulag um þetta atriði.

*

Lega Íslands veitti íslenskum stjórnvöldum leið til verulegra áhrifa á tímum kalda stríðsins. Í höfuðborgum allra aðildarríkja Atlantshafsbandalagsins var mönnum ljóst, að án öruggrar aðstöðu á Íslandi mundu varnaráætlanir bandalagsins verða næsta marklitlar. Einnig var ljóst, að Sovétstjórnin lagði mikla áherslu á vinsamleg samskipti við Ísland og beitti ekki síst verslunar- og viðskiptatengslum í því skyni. Þessi aðstaða olli því að rödd Íslands hafði oft meira vægi en annars hefði verið. Aðstaðan er nú önnur að þessu leyti. Það er ákaflega mikilvægt að stjórnvöld og almenningur átti sig á þessari breytingu. Íslendingar verða að laga sig að henni og haga starfi sínu á alþjóðavettvangi í samræmi við það. Við hinar nýju aðstæður kann að vera erfiðara en áður að láta rödd Íslands heyrast eða fá aðrar þjóðir til að

taka tillit til hennar.

Að loknu kalda stríðinu er ljóst að öryggishagsmunir Íslendinga fléttast nánar saman við aðra þætti utanríkisstefnunnar en áður. Afleiðingin er sú, að markviss stefna í öryggismálum krefst þess að höfð sé yfirsýn yfir fjölmarga þætti samtímis og tengsl þeirra innbyrðis. Það hefur meðal annars í för með sér að huga þarf að áhrifum, sem óskyld mál geta haft á öryggismálin. Sé samhengis af þessu tagi ekki gætt, er hætt við ósamræmi og árekstrum, sem haft gætu þær afleiðingar að mikilvægir hagsmunir bíði hnekki.

Breytingar þær, sem átt hafa sér stað, gera að verkum að renna þarf fleiri stoðum undir íslenska öryggishagsmuni en varnarsamningnum við Bandaríkin og aðildinni að NATO. Aðstæður nú útheimta fjölþættari og virkari þátttöku í alþjóðasamstarfi og að Ísland axli meiri byrðar en áður. Aðlögun að breyttum aðstæðum í heiminum kallar á ráðstafanir til að kröftum á heimavelli sé stillt saman og þeim beitt með skilvirkum hætti.

Allt krefst þetta heildstæðrar utanríkisstefnu og markvissrar þátttöku íslenska ríkisins í alþjóðasamstarfi.

Þannig er til dæmis nauðsynlegt að rödd Íslands heyrast í evrópsku samráði um öryggismál í Vestur-Evrópusambandinu. Áhersla á þátttöku í slíku samráði Evrópuríkjanna verður jafnframt að þjóna því meginmarkmiði að halda fram þýðingu tengslanna yfir Atlantshafið á þessum vettvangi. Líkt er farið um Norðurlandasamstarfið, sem er mikilvægt fyrir Ísland, ekki síst til að efla tengslin við Evrópu í framtíðinni. Á norrænum vettvangi er nú einnig fjallað um öryggismál í ljósi breyttra aðstæðna. Samráð Norðurlandanna má hins vegar ekki verða til þess að draga úr þeirri höfuðáherslu, sem lögð er á öryggissamstarfið í NATO.

Samræmd stefnumörkun í utanríkismálum krefst þess einnig um þessar mundir að hugað verði að varnar- og viðskiptahagsmunum Íslands í samhengi. Standi Ísland utan EB og haldi samrunaþróunin í Evrópu áfram sem horfir í utanríkis- og öryggismálum, eykst mikilvægi varnarsamnings Íslands við Bandaríkin. Jafnframt er Evrópubandalagið langstærsti markaðurinn fyrir íslenskar útflutningsvörur. Ólíkt því sem gerist meðal bandamanna í Vestur-Evrópu, þar sem horfur eru á frekari samtvinnun viðskiptasamstarfs og samvinnu á sviði öryggismála, er hætt við að þessir tveir þættir íslenskrar utanríkisstefnu greinist að í auknum mæli. Eitt mikilvægasta úrlausnarefni íslenskra utanríkismála hlýtur að vera að koma í veg fyrir að slík þróun leiði til togstreitu eða hagsmunaárekstra í framtíðinni.

Fylgiskjal I

23. júní 1992

NEFND UM ÖRYGGIS- OG VARNARMÁL**ERINDISBRÉF**

Á undanförunum árum hafa átt sér stað umfangsmiklar breytingar í alþjóðamálum, sem íslensk utanríkismál hafa ekki farið varhluta af. Á það m.a. við um öryggis- og varnarmál. Óhjákvæmilegt er, að stjórnvöld geri sér far um að meta áhrif þeirra breytinga sem orðið hafa og bregðist við með viðeigandi hætti.

Utanríkisráðherra hefur ákveðið að setja á fót nefnd, sem verði skipuð fulltrúum samstarfsflokka í ríkisstjórn og embættismönnum. Hlutverk nefndarinnar er að greina og leggja mat á stöðu Íslands við breyttar aðstæður í öryggis- og varnarmálum og fjalla í því sambandi sérstaklega um tvíhliða varnarsamstarf Íslands og Bandaríkjanna.

Í störfum sínum skal nefndin afla upplýsinga og gagna sem nauðsynleg eru til að gera henni kleift að fjalla ítarlega um þróunina í öryggis- og varnarmálum og hvernig íslenskum hagsmunum í því efni verði best borgið. Í þessu skyni skal nefndin einnig óska eftir viðræðum við bandarísk stjórnvöld og aðra samstarfsaðila í Atlantshafsbandalaginu eftir því sem við á. Nefndin ákveður að öðru leyti vinnutilhögun sína sjálf.

Nefndin, sem hefur störf nú þegar, skal leggja fyrir utanríkisráðherra sameiginlegar niðurstöður í formi áfangaskýrslu fyrir 1. október 1992 og lokaskýrslu um áramótin.

(sign) Jón Baldvin Hannibalsson

Fylgiskjal II

**FRÉTTATILKYNNING
frá utanríkisráðuneytinu**

Nr. 71

Í dag var eftirfarandi tilkynning gefin út af viðræðunefndum Íslands og Bandaríkjanna í Washington. Viðræðurnar sem þar hafa farið fram voru að frumkvæði nefndar sem utanríkisráðherra skipaði til að fjalla um öryggishagsmuni Íslands við breyttar aðstæður í alþjóðamálum. Þorsteinn Ingólfsson, ráðuneytisstjóri utanríkisráðuneytisins, hafði forystu fyrir íslensku nefndinni:

"Fulltrúar ríkisstjórna Íslands og Bandaríkjanna hittust í Washington 10. - 11. september 1992 og ræddu um tvíhliða samskipti ríkjanna í öryggismálum. Á fundum í utanríkisráðuneytinu, varnarmálaráðuneytinu og Hvíta húsinu ræddu þeir um þær breytingar, sem orðið hafa á hernaðarlegri stöðu á Norður-Atlantshafi og almennt í heiminum, auk þess sem viðræðurnar snerust um þróun samstarfs ríkjanna í varnarmálum á undanförunum áratugum. Þeir áréttuðu hve þetta samstarf hefði skilað miklum árangri, sem sjá mætti á jákvæðum breytingum á sviði öryggismála á síðustu árum. Einnig var lögð áhersla á að þrátt fyrir stórfelld umskipti í alþjóðastjórnnum byggðist mat á gagnkvæmum öryggishagsmunum að verulegu leyti enn á landfræðilegum staðreyndum.

Báðir aðilar ítrekuðu áframhaldandi mikilvægi þess samstarfs þeirra, sem byggist á varnarsamningnum frá 1951, og hefur stuðlað að því að tryggja öryggi þeirra og Atlantshafsbandalagsríkjanna allra. Bent var á að varnarsamstarf Íslands og Bandaríkjanna hefði sérstaklega mikilvægu hlutverki að gegna sem liður í öryggiskerfinu er tengir NATO-ríki Evrópu og Norður-Ameríku um Atlantshaf. Þeir staðfestu vilja sinn til að halda áfram samstarfi sínu báðum til hagsbóta á grundvelli náinnar samvinnu og samráðs í anda varnarsamningsins frá 1951."

Utanríkisráðuneytið,

Reykjavík, 11. september 1992