

HALLA GUNNARSDÓTTIR

Norrænt öryggis- og varnarsamstarf Raunsæ óskhyggja?

*Inngangur*¹

ÁKVÖRÐUN utanríkisráðherra Norðurlandanna um miðjan júní 2008 að fela Thorvald Stoltenberg, fyrrum utanríkis- og varnarmálaráðherra Noregs, það verkefni að móta tillögur um mögulega norræna samvinnu á sviði utanríkis- og öryggismála markaði ákveðin tímamót í Norðurlandasamstarfi. Þetta var í fyrsta sinn sem Norðurlöndin fimm ákváðu að beita sér fyrir formlegri samvinnu á þessu sviði. Í febrúar 2009 lagði Stoltenberg, sem naut liðsinnis tveggja tengiliða frá hverju Norðurlandanna, fram þrettán tillögur sem spanna vítt svið, allt frá samhæfingu varna gegn netárásum og upp í sérstaka samstöðuyfirlýsingu norrænna stjórnvalda.

Með starfi Stoltenbergs er þráðurinn tekinn upp að nýju frá árunum eftir seinni heimsstyrjöldina, en þá áttu sér stað miklar viðræður milli Svía, Dana og Norðmanna um samvinnu á sviði varnarmála og sá möguleiki var kannaður til hlítar að stofna skandinavískt varnarbandalag. Íslendingar fylgdust með viðræð-

1 Ég þakka Norðurlandaráði fyrir blaðamannastyrk sem gerði mér kleift að sækja öll Norðurlöndin heim og taka þar viðtöl við stjórnmalamenn, embættismenn og fræðimenn. Í öllum löndunum heimsótti ég varnarmálaráðuneyti, utanríkisráðuneyti og þjóðþing. Þá fékk ég viðtöl við fræðimenn í háskólum og á hugveitum og einnig aðstoð frá blaðamönnum sem hafa sérhæft sig í málaflokknum. Ég dvaldi í Finnlandi 2.–5. febrúar 2009, Noregi 9.–11. mars 2009, Svíþjóð 12.–14. mars 2009 og Danmörku 26.–28. maí 2009. Þar að auki fékk ég aðstoð og upplýsingar frá sendiráði Íslands í Danmörku og frá sendiráðum Norðurlandanna á Íslandi. Viðtöl við ónafngreinda einstaklinga voru tekin sem bakgrunnsupplýsingar en viðtöl við nafngreinda einstaklinga voru tekin upp á band, skráð niður og þýdd jafnóðum yfir á íslensku. Fá viðmælendur mínir bestu þakkir.

um en áttu ekki þátt í þeim, enda var lítill áhugi hjá Norðurlandþjóðunum þremur að hafa þá með. Lítið var svo á að herlaus þjóð hefði lítið fram að færa í varnarmálum og ekki síður að Bandaríkjamenn myndu með einum eða öðrum hætti sinna vörnum Íslands í ljósi hernaðarmikilvægis landsins fyrir þá. Helsti ásteytingarsteinninn í viðræðum um skandinavískt varnarbandalag var að Svíar vildu ekki tengjast öðrum ríkjum eða bandalögum beinum hernaðarböndum, með vísan til stefnu sinnar um að varðveita hlutleysi á stríðstímum. Vegna reynslu sinnar af hernámi Þjóðverja í heimsstyrjöldinni síðari lögðu Norðmenn hins vegar mikla áherslu á náð samband við Bandaríkin og önnur vestræn ríki á þessu sviði. Ekki tókst að leysa þennan ágreining og viðræðurnar runnu út sandinn í janúar 1949 og þar með umræðan um formlega norræna samvinnu á sviði varnarmála. Danir og Norðmenn, auk Íslendinga, urðu stofnaðilar að NATO í apríl sama ár. Svíar og Finnar ákváðu hins vegar að standa utan bandalaga.²

Vegna hinna ólíku leiða Norðurlandanna í varnarmálum varð ljóst að engar forsendur voru fyrir formlegri norrænni samvinnu á því sviði á kaldastríðstímanum. Reyndar leituðust Norðurlöndin (fyrir utan Ísland) við að draga úr spennu milli risaveldanna með svonefndu „norrænu jafnvægi“ sem snerist ekki síst um Atlantshafstengsl Norðmanna og nán tengsl Finna og Rússa. En varnarmál voru ekki á dagskrá Norðurlandasamstarfsins, hvorki á vettvangi Norðurlandaráðs né Sameinuðu þjóðanna.

Þau þáttaskil sem urðu þegar Kalda stríðinu lauk leiddu ekki aðeins til grundvallarendurmats í alþjóðamálum heldur einnig til þess að hugmyndinni um norrænt öryggissamstarf var hreyft á ný. Árið 1994 samþykktu varnarmálaráðherrar Norðurlandanna, að Íslandi undanskildu, að starfa nánar saman um hergagnaöflun á vettvangi sem kallast NORDAC (*Nordic Armaments Cooperation*). Þremur árum síðar, árið 1997, var í fyrsta sinn rætt um varnarmál á vettvangi Norðurlandaráðs og síðan hafa varnarmálaráðherrar landanna fimm lagt fram skýrslu á fundum ráðsins.³

2 *NATO & the Nordic region* 2009; Jervell 2009; Silja Bára Ómarsdóttir 2009.

3 Sjá t.d. *Skýrslu Íslandsdeildar Norðurlandaráðs til Alþingis* 1998; *Umleikið vindum veraldar* 2000: 19.

Árið 1997 var einnig komið á fót norrænu samstarfi á sviði friðargæslu sem kallast NORDCAPS (*Nordic Coordinated Arrangement for Military Peace Support*) og árið 2008 komu Svíar, Finnar og Norðmenn á fót sérstöku samstarfsverkefni, NORDSUP (*Nordic Supportive Defence Structures*) sem miðar að því að gera herjum þeirra betur kleift að vinna saman. Danir og Íslendingar gerðust síðar formlegir aðilar að samstarfinu. Varnarmálaráðherrar Norðurlanda hafa nú lýst því yfir að til standi að láta þessi þrjú samstarfsverkefni renna saman í eitt með það að markmiði að gera samvinnuna skilvirkari og samræmdari.⁴

Umræða um norræn varnarmál hefur því gerbreyst síðustu tvo áratugi og sú ákvörðun að láta Thorvald Stoltenberg vinna sérstakar tillögur um frekara samstarf er framhald þeirrar stefnu en hefði talist byltingarkennd á kaldastríðstímanum. Í ljósi forsögunnar er því vert að leggja efnislegt mat á tillögur Stoltenbergs og hvort líkur séu á að þeim verði hrint í framkvæmd. Norrænu ríkin reka ólíka öryggis- og varnarstefnu og um það ríkir „hrepparígrur“, þar sem allir þykjast hafa náð lengst á þróunarbrautinni. Fyrir vikið er ákveðin togstreita herja í milli og þá einkum er varðar löndin þrjú, Danmörku, Noreg og Svíþjóð. Finnar eru á annarri braut með stóran her og áherslu á svæðisbundnar varnir og hið herlausa Ísland þarf vart að nefna þegar samanburður á getu herja er annars vegar. Löndin fimm eru einnig með mismunandi stefnu hvað varðar aðild að bandalögum, enda standa Norðmenn og Íslendingar utan Evrópusambandsins og Svíar og Finnar utan NATO. Þessi ólíka staða Norðurlandanna vekur upp ýmsar áleitnar spurningar um mögulegt varnar- og öryggissamstarf. Hver er helsti drifkrafturinn til frekari samvinnu? Eru hagsmunir ríkjanna nógu líkir til að almenn samvinna á þessu sviði þjóni einhverjum tilgangi? Setur sú staðreynd að löndin eru ekki öll aðilar að NATO og/eða ESB strik í reikninginn?

Hér verður leitast við að svara þessum spurningum og greina hversu mikill pólitískur vilji fyrir norrænu samstarfi er fyrir hendi. Sjónum verður beint að þeim tillögum Stoltenbergs sem varða

⁴ *Fælles pressemeddelelse fra de nordiske forsvarsministre 2009.*

mögulega öryggis- og varnarsamvinnu og öðrum hugmyndum á Norðurlöndunum á þessu sviði. Sérstaklega verður farið ofan í þær tillögur sem hafa hlotið mesta gagnrýni, það er annars vegar tillögu um loftrýmiseftirlit og loftrýmisgæslu yfir Íslandi og hins vegar um norræna samstöðuylfirlýsingu. Þá verður skoðað hvar áherslur stjórnvalda Norðurlandanna liggja varðandi mögulega norræna varnarsamvinnu og hvaða hlutverk samnorræn hugmyndafræði hefur í því samhengi.

Ólík varnarstefna Norðurlandanna

Kalda stríðið hafði ólík áhrif á öryggis- og varnarmál á Norðurlöndunum. Íslendingar högnuðust mjög á Kalda stríðinu: Fengu hlutfallslega mesta Marshall-aðstoð af þeim þjóðum sem hana þáðu og gátu um leið beint viðskiptum sínum jafnt til vesturs sem austurs.⁵ Finnar voru hins vegar í allt annarri stöðu. Þar í landi höfðu átök við Rússa í seinni heimsstyrjöldinni markað djúp spor og sömuleiðis sú staðreynd að Finnar voru undir stjórn Rússa alla nítjándu öld og fram á þá tuttugustu. Eftir innrás Rússa í Finnland í lok nóvember 1939 og í kjölfar vetrarstríðsins þurftu Finnar að gefa eftir land í hendur Rússum. Þessi reynsla lá þungt á Finnum í Kalda stríðinu, þar sem þeir reyndu að halda góðu sambandi við Rússa til að viðhalda sjálfstæði sínu, og hefur enn mikil áhrif á stefnu þeirra í varnarmálum.

Norðmenn og Danir lögðu höfuðáherslu á aðild að NATO meðan á Kalda stríðinu stóð.⁶ Svíar héldu hins vegar fast í ímynd sína sem hlutlaust ríki á stríðstímum, en forsenda slíkrar stefnu var að standa utan bandalaga á „friðartímum“. Skilgreining á friðartímum var hins vegar greinilega umdeild. Þrátt fyrir munnlega fyrirvara íslenskra stjórnvalda við Norður-Atlantshafssamninginn árið 1949 og tal um að hér á landi skyldi aldrei vera her á friðar-

5 Valur Ingimundarson 1996: 141–178; Gunnar Ágúst Gunnarsson 1996: 85–130.

6 Nánari upplýsingar um Kalda stríðið í Danmörku má finna í *Danmark under den kolde krig* 2005. Útdráttur á ensku er einnig aðgengilegur á http://www.php.isn.ethz.ch/documents/Denmark_English_summary.pdf.

tímum kom bandarískur her til Íslands árið 1951, í kjölfar Kóreu-stríðsins, til að sinna vörnum fyrir hönd NATO

Þegar Kalda stríðinu lauk fóru norrænu ríkin einnig ólíkar leiðir. Danir gerðu grundvallarbreytingu á varnar- og öryggisstefnu sinni og komust að þeirri niðurstöðu árið 1998 að engin hernaðarleg ógn stæðjaði að Danmörku næstu tíu árin.⁷ Sú stefna hefur haldið síðan með þeirri breytingu að í stað „næstu tíu árin“ segir nú „í náinni framtíð“.⁸ Vegna þessa færðu Danir áherslur sínar alfarið frá svæðisbundnum vörnum og yfir í þátttöku í alþjóðlegum aðgerðum á vegum alþjóðasamtaka eða svæðisbundinna stofnana. Danir leggja því áherslu á varnar- og öryggismálastarf innan Sameinuðu þjóðanna og eru mjög virkir innan NATO.⁹ Hins vegar hafa Danir, sem hafa verið aðilar að Evrópusambandinu frá árinu 1973, gert fyrirvara við varnarhluta ESB.¹⁰ Þessu vilja danskir stjórnálmenn, bæði á hægri og vinstri vængnum breyta, meðal annars á þeim forsendum að þeir vilji hafa áhrif á stefnu ESB í öryggis- og varnarmálum.¹¹ Einhver bið gæti þó orðið á því að fyrirvarinn við varnarhlutann verði felldur úr gildi, enda málið umdeilt í Danmörku og þjóðaratkvæðagreiðslu þyrfti til.¹²

Áhersla Dana á þátttöku í alþjóðlegum aðgerðum hefur almennt mætt velvilja heima fyrir að undanskilinni þeirri ákvörðun danskra stjórnvalda að stilla sér upp við hlið George W. Bush, þáverandi forseta Bandaríkjanna, við innrásina í Írak árið 2003. Danska þingið staðfesti ákvörðunina með naumum meirihluta, en slík vinnubrögð eru sjaldgæf í svo viðamiklum málum þar í landi

7 *Fremtidens forsvar* 1998. Forsvarskommissionen er varnarmálanefnd skipuð fulltrúum allra flokka á þingi, fræðimönnum og fulltrúum frá hernum.

8 *Dansk forsvar. Globalt engagement* 2009.

9 Anders Fogh Rasmussen, fyrrverandi forsætisráðherra Dana, er nú framkvæmdastjóri NATO.

10 Viðtöl við danska fræðimenn, 27. maí og 28. maí 2009. Varnarhluti samkomulagsins við Evrópusambandið mætti mikilli andstöðu þegar samið var um aðild. Danir felldu aðildarsamning í þjóðaratkvæðagreiðslu árið 1992, en samþykktu hann árið 1994 með fjórum fyrirvörum. Um fyrirvarana má lesa hér: <http://www.eu-oplysningen.dk/dokumenter/traktat/eu/edinburgh/>.

11 Viðtal við Hans Christian Thoning, formann varnarmálanefndar danska þingsins, 26. maí 2009 og viðtal við danskan stjórnálmann, 26. maí 2009.

12 Viðtal við danskan fræðimann, 27. maí 2009.

og olli hún miklum titringi inni á þingi og í samfélaginu. Síðan hafa vinstri flokkarnir reynt án árangurs að fá í gegn þá breytingu að ákvörðun um þátttöku í stríði verði að samþykka með auknum meirihluta þingsins, eða $\frac{2}{3}$ hlutum atkvæða.¹³

Finnar fóru þveröfuga leið við Dani eftir lok Kalda stríðsins og hafa haldið fast í svæðisbundnar varnir. Á þessu ríkir ákveðinn skilningur meðal hinna norrænu ríkjanna og vísað er til sögunnar og langra landamæra Finnlands og Rússlands (u.þ.b. 1300 km). Þannig lýsir Juha Korkeoja, formaður varnarmálanefndar finnska þingsins, varnarstefnu Finnlands:

Forgangsríðið er að eiga í góðum samskiptum við nágrannaríki og að viðhalda okkar eigin varnarbúnaði þannig að tryggt sé að ætli sér einhver að ráðast inn í Finnland getum við varið okkur. Svo leggjum við ríka áherslu á að Finnland verði ekki notað í þeim tilgangi að gera árásir í aðrar áttir.¹⁴

Mikil samstaða ríkir um varnarmál í Finnlandi og í kringum 80% karla sinna herskyldu auk þess sem konum fer fjölgandi í hernum. Almennt eru Finnar stoltir af hernum, sem er með þeim stærri miðað við höfðatölu. Samkvæmt opinberum upplýsingum gætu finnsk stjórnvöld kallað út um 350 þúsund manns til hernaðar ef til neyðarástands kæmi.¹⁵

Segja má að Svíar og Norðmenn hafi farið nokkurs konar milliveg milli dönsku og finnsku leiðarinnar. Þar er enn haldið í svæðisbundnar varnir að hluta en herirnir hafa minnkað mjög og

13 Viðtal við danskan stjórnmalaman, 26. maí 2009. Oft er því haldið fram að þá stefnu Dana að halla sér að Bandaríkjamönnum megi rekja til vináttu George W. Bush og Anders Fogh Rasmussen. Staðreyndin er hins vegar sú að þessi stefnubreyting varð fyrir og þá undir forystu jafnaðarmanna (Viðtöl við danska fræðimenn, 27. maí og 28. maí 2009). Þannig var lítið deilt um þátttöku Dana í stríðsaðgerðum í Bosníu og Kósavó og ákvörðun um þátttöku Dana í Afganistan var samþykkt með 101 atkvæði gegn 11 í danska þjóðþinginu. Larsen (2009) bendir á að náð samstarf Dana við Bandaríkjamenn nái einkum og sér í lagi til hernaðarlega sviðsins (*hard security*). Í annars konar vörnum (*soft security*) halli Danir sér fremur að Evrópusambandinu.

14 Viðtal við Juha Korkeoja, formann varnarmálanefndar finnska þingsins, 5. febrúar 2009.

15 Viðtal við finnska embættismenn, 4. febrúar 2009. Frekari upplýsingar um finnska herinn má finna hér: <http://www.mil.fi/>.

beint sjónum sínum í auknum mæli að alþjóðlegri samvinnu. Jan Petersen, fyrrum formaður varnarmálanefndar norska þingsins, lýsti stefnunni með þessum orðum:

Við sjáum ekki raunverulegar ógnir en ýmsar mismunandi hættur. Við byggjum auðvitað á okkar sögulega bakgrunni og viljum hafa ákveðinn svæðisbundinn viðbúnað, án þess þó að vera með stærðarinnar herdeildir á hverju strái. Veran í NATO er hluti af því og hér er til dæmis ekki deilt um veru norska hersins í Afganistan. Við lítum svo á að samhengi sé milli ógnanna sem Afganar standa frammi fyrir og hryðjuverka og okkar öryggis. Þannig að nú ná varnir yfir víðara svið en áður.¹⁶

Eftir Kalda stríðið héldu Svíar stefnu sinni til streitu um að standa utan hernaðarbandalaga, að minnsta kosti í orði. En þegar þeir gerðust aðilar að Evrópusambandinu árið 1995, þar með talið að varnarhlutanum, varð ljóst að forsendan fyrir hlutleysisstefnu á stríðstímum var ekki lengur fyrir hendi. Auk þess hafa Svíar unnið mjög náið með NATO. „Við stöndum utan bandalaga en við getum ekki verið ein á báti í alþjóðlegu samhengi. Við verðum að vinna með öðrum,“ útskýrir Rolf Gunnarsson, varaformaður varnarmálanefndar sænska þingsins.¹⁷ Raunar má segja að Svíar taki þátt í öllu starfi NATO nema því sem lýtur að 5. grein um að árás á eitt ríki þýði árás á þau öll.¹⁸ Hvatinn að þessari nánu samvinnu er von Svía um að NATO kæmi til hjálpar ef á Svíþjóð yrði ráðist.¹⁹ Þeirri stefnu var reyndar einnig fylgt í Kalda stríðinu, en þá átti sænski herinn í leynilegu sambandi við NATO og Bandaríkjamenn og miðaði allan sinn varnarviðbúnað við hugsanlega innrás Rússa.

Finnar vinna jafnframt náið með NATO og bæði þar og í Svíþjóð er umræðan um mögulega aðild að bandalaginu viðvar-

16 Viðtal við Jan Petersen, þáverandi formann varnarmálanefndar norska þingsins, 9. mars 2009. Petersen var formaður varnarmálanefndar norska þingsins þegar viðtöl í tengslum við þessa grein voru tekin. Hann hefur nú verið skipaður sendiherra Noregs í Austurríki.

17 Viðtal við Rolf Gunnarsson, varaformann varnarmálanefndar sænska þingsins, 12. mars 2009.

18 Viðtal við sænska fræðimenn, 7. nóvember 2009.

19 Viðtal við sænskan fræðimann og ráðgjafa, 13. mars 2009.

andi. Hægri flokkar beggja landa vilja sækja um aðild en hugmyndin nýtur ekki breiðs pólitísku stuðnings og almenningur hefur takmarkaðan áhuga. Bæði ríki líta svo á að þau hafi „rifu á dyrunum“ í átt til NATO og að þau ættu að geta gengið í bandalagið með tiltölulega einföldum hætti.²⁰ Finnar eru mun líklegri en Svíar til að taka ákvörðun um aðildarumsókn „að ofan“ og þar af leiðandi gæti dregið til tíðinda þar með skemmri fyrirvara. Gangi Finnar í NATO þykir líklegt að Svíar meti sína stöðu upp á nýtt. Núverandi forseti Finnlands, Tarja Halonen, er hins vegar andsnúin aðild að bandalaginu og ljóst er að í hennar valdatíð verður engin breyting á stefnu Finna gagnvart NATO.

Innan Danmerkur, Svíþjóðar, Finnlands og Noregs ríkir að mestu samstaða um stóru drættina í varnarmálastefnu hvers ríkis fyrir sig (að undanskildri þeirri ákvörðun danskra stjórnvalda að taka þátt í stríðinu í Írak árið 2003). Pólitísk andstaða gegn NATO í Noregi og Danmörku er ekki mikil í reynd þótt flokkarnir sem eru lengst til vinstri séu almennt fylgjandi úrsögn úr bandalaginu. Í öllum ríkjunum er herskylda og ekki er mikið deilt um fjárútlát til varnarmála. Það er því ljóst að veruleikinn þar er allur annar en á Íslandi, þar sem ekki er haldið úti her og allar ákvarðanir tengdar varnarmálum eru mjög umdeildar. Þetta skapar Íslandi sérstöðu meðal Norðurlandanna og við bætist sú staðreynd að Bandaríkjamenn báru ábyrgð á vörnum landsins frá árinu 1951. Viðbrögð íslenskra stjórnvalda urðu því takmörkuð þegar Kalda stríðinu lauk, enda vildu þau halda í óbreytt ástand.²¹ Þrátt fyrir ítrekaðar ábendingar bandarískra stjórnvalda um að gera herstöðina að varastöð með lágmarksviðveru og að mestu án viðbúnaðar, voru íslensk stjórnvöld illa undir þá ákvörðun Bandaríkjastjórnar búin að leggja niður herstöðina árið 2006.²²

20 Viðtal við finnska embættismenn, 4. febrúar 2009 og viðtal við Juha Korkeoja, formann varnarmálanefndar finnska þingsins, 5. febrúar 2009.

21 Valur Ingimundarson 2008; Gunnar Þór Bjarnason 2008.

22 Davíð Oddsson, fyrrum forsætisráðherra, gerði allt hvað hann gat til að halda bandaríska hernum hér á landi, þar með talið að lýsa yfir stuðningi Íslands við stríðið í Írak og marghóta því að segja upp varnarsamningnum ef dregið yrði úr herviðbúnaði hér á landi. Ekkert varð af hótunum og beið íslensk utanríkisstefna hnekki, sjá Val Ingimundarson 2008.

Í framhaldinu ákváðu íslensk stjórnvöld að taka yfir ratsjárkerfið sem Bandaríkjaher hélt úti. Samsteypustjórn Sjálfstæðisflokks og Samfylkingar kom á laggirnar sérstakri varnarmálastofnun sem átti að halda utan um ratsjárefirlitið (sem þó hafði verið sýnt fram á að hægt væri að gera með ódýrari hætti innan borgaralegra stofnana) og önnur tilfallandi verkefni. Þá var útbúin séríslensk lausn um loftrýmisgæslu sem felur í sér að herir annarra NATO-ríkja eiga að sinna henni 2–3 vikur í senn, fjórum sinnum á ári.²³ Sú viðvera hefur nú verið minnkuð eftir bankahrunið, framtíð loftrýmisgæslunnar er óráðin og utanríkisráðherra hefur lýst því yfir að Varnarmálastofnun verði lögð niður í núverandi mynd.²⁴ Íslenskum stjórnvöldum hefur því ekki tekist sérlega vel til við að koma varnarmálum í viðunandi farveg og hafa ekki enn myndað skýra stefnu eftir brottför Bandaríkjahers. Samstarf við NATO-ríki, þar með talið við Norðmenn og Dani, þjónar fyrst og fremst táknrænum tilgangi.

Í ljósi sérstöðu Íslands sem herlauss ríkis verður aðkoma að norrænu varnarsamstarfi á annan hátt en hinna ríkjanna, ekki síst vegna þess lykilhlutverks sem fjárhagsleg samlegðaráhrif gegna í þessu samhengi. Íslendingar hafa hingað til varið litlu fé til eigin varna og geta þar af leiðandi ekki búist við því að norrænt samstarf leiði til sparnaðar í ríkisfjármálum, öfugt við hin Norðurlöndin. Pólitískur stuðningur við hvers kyns hernaðartengt samstarf er mjög takmarkaður á Íslandi og þá ekki síst eftir bankahrunið þegar horft er í hverja krónu ríkisins. Vissulega má láta reyna á hljómgrunn fyrir hinni samnorrænu hugmyndafræði á hinum Norðurlöndunum um mikilvægi þess að öll ríkin taki þátt en hún dugar skammt. Espen Barth Eide, aðstoðarvarnarmálaráðherra Noregs orðar það svo:

23 Halla Gunnarsdóttir 2009. Þó að þessi útfærsla hafi alfarið komið frá íslenskum stjórnvöldum var itrekað reynt að halda því fram, bæði af embættismönnum utanríkisráðuneytisins og utanríkisráðherra, að hermálanefnd NATO hefði lagt tillögurnar fram. Þannig vildu stjórnvöld fela sig á bak við hernaðarbandalagið til að réttlæta fyrirkomulagið.

24 Varnarmálastofnun lögð niður í núverandi mynd 2009.

Norðurlandabúar eru hrifnir af Norðurlandasamstarfi. Þeir fá svona „heima-tilfinningu“ á öðrum Norðurlöndum. Þú ert ekki jafnmikið í útlöndum þegar þú ert í Svíþjóð eða á Íslandi. Þetta hjálpar en meginástæða samstarfs er sú að við erum jú smáriki sem getum sparað peninga með því að vinna saman. Við erum einnig á sama svæði og höfum því sambærilega landfræðilega hagsmuni.²⁵

Þetta sýnir hve fjárhagslegur ávinningur af norrænu samstarfi skiptir miklu máli, þótt reyndar megi draga í efa að öll Norðurlöndin hafi „sambærilega landfræðilega hagsmuni“. Olíu- og gas-hagsmunir Norðmanna og deilumál þeirra við Rússa vegna Svalbarða og lögsögumörk í Barentshafi skipta önnur Norðurlönd til að mynda mun minna máli. Í stuttu máli má segja að Finnar horfi til austurs en Danir til vesturs og suðurs þegar kemur að varnarmálum. Svíar og Norðmenn eru þar mitt á milli og Íslendingar hafa enn ekki gert upp við sig hvert þeir vilja horfa eftir að bandaríski herinn yfirgaf landið. Norrænt varnarsamstarf er því ýmsum vandkvæðum bundið, en auk þess samstarfs sem þegar á sér stað og hefur verið nefnt hér að framan þá hafa Norðmenn, Finnar og Svíar komið sér upp þríhliða varnarsamstarfi.

Varnarsamstarf Noregs, Svíþjóðar og Finnlands

Norðmenn og Svíar könnuðu möguleika á tvíhliða samstarfi á sviði varnarmála sín í milli árið 2007 og fljótlega komu finnsk stjórnvöld einnig að borðinu. Í október árið 2007 bauð Jonas Gahr Støre, utanríkisráðherra Noregs, kollegum sínum frá Svíþjóð og Finnlandi til fundar þar sem markmiðið var að ræða möguleika á frekara samstarfi landanna þriggja á sviði varnarmála. Í framhaldinu kom út skýrsla um miðjan júní 2008 og hafði hún að geyma 140 tillögur um samstarfsverkefni, meðal annars varðandi sameiginlegar heræfingar, eftirlit á hafi, herþjálfun og rannsóknir.²⁶

25 Viðtal við Espen Barth Eide, aðstoðarvarnarmálaráðherra Noregs, 10. mars 2009.

26 *Nordic supportive defence structures* 2008.

Enda þótt samstarfið næði aðeins til þriggja af fimm Norðurlöndum var það ævinlega kynnt sem norrænt samstarf. Skýringin er sú að samstarf norrænna ríkja er litíð allt öðrum augum innan Norðurlandanna en annars konar hernaðarsamstarf.²⁷ Þetta sætti nokkurri gagnrýni allt frá upphafi, og á fundi Norðurlandaráðs, sem haldinn var í Ósló 30. október til 1. nóvember 2007, voru utanríkisráðherrar landanna þriggja spurðir af dönskum fulltrúum hvernig á því stæði að Danmörk og Ísland væru ekki með í undirbúningi samstarfsins. Utanríkisráðherrarnir svöruðu því til að ekkert kæmi í veg fyrir að löndin öll störfuðu saman í náinni framtíð.²⁸ Með öðrum orðum er litíð svo á að samstarfið standi öllum opið og að „tilgangurinn sé norrænn“.²⁹

Íslendingar og Danir urðu síðar aðilar að samstarfinu að nafninu til, en staðreyndin er sú að Danir höfðu takmarkaðan áhuga á norrænu samstarfi frá upphafi. Espen Barth Eide, aðstoðarvarnarmálaráðherra Noregs, lýsir því svona:

Varnarmálaráðherra Noregs [Anne-Grete Strøm-Erichsen] talaði við danska ráðherrann en viðbrögðin voru lítil. Síðan talaði hún við sænska ráðherrann og þá voru viðbrögðin mikil. Þannig þróaðist þetta. Danir urðu fyrst áhugasamir þegar þeir upplifðu að þeir væru ekki með.³⁰

Danir hafa efasemdir um þetta þríhliða samstarf og hvatana að því, ekki síst hvað Svía varðar.³¹ Togstreita milli danska og sænska hersins á sinn þátt, en þeir fyrrnefndu líta svo á að Svíar vilji öðru fremur auka veltuna í eigin vopnaíðnaði. Svíar eru eina norræna ríkið sem sérhæfir sig í vopna- og hergagnaframleiðslu og þótt Danir kunni að vera óþarflega dómharðir gagnvart Svíum er ljóst að sænsk stjórnvöld leggja ríka áherslu á sameiginlega vopna-kaupastefnu. Það hjó því nokkurt skarð í samstarf Noregs og Svíþjóðar þegar Norðmenn ákváðu eftir langt ferli að snúa sér til

27 Viðtal við sænskan embættismann, 12. mars 2009.

28 *Nordisk Råds Sesjonsprotokoll* 2007.

29 Viðtal við sænska embættismann, 12. mars 2009.

30 Viðtal við Espen Barth Eide, aðstoðarvarnarmálaráðherra Noregs, 10. mars 2009.

31 Viðtal við danskan embættismann, 27. október 2009.

Bandaríkjanna fremur en Svía með kaup á orrustuþotum í lok árs 2008.³²

Samstarfið heldur þó áfram en ljóst er að helsti drifkrafturinn er efnahagslegs eðlis. Þeim tillögum sem geta sparað fé er tekið fagnandi, ekki síst þar sem útgjöld til varnarmála hafa dregist saman á öllum Norðurlöndunum og munu að líkindum halda því áfram í náinni framtíð. En hvort sem það var sett fram sem andsvar við gagnrýni Dana eða framhald á þessu samstarfi, þá fólu norrænu utanríkisráðherrarnir Thorvald Stoltenberg að vinna tillögur að nánara samstarfi Norðurlandanna á sviði utanríkis- og öryggismála einmitt sama dag og tillögurnar 140 voru tilkynntar, 16. júní 2008.

Tillögur Stoltenbergs

Opinber viðbrögð við þrettán tillögum³³ Thorvalds Stoltenberg um nánara samstarf Norðurlanda á sviði utanríkis- og öryggismála hafa verið jákvæð en að sama skapi varfærin. Tillögurnar hafa hins vegar mætt nokkurri andstöðu innan stjórnkerfa Norðurlandanna. Þótt Stoltenberg hafi haft tengiliði innan allra landanna þá skrifar hann einn undir tillögurnar og því er ekki um sameiginlegt mat sérfræðinga frá ríkjunum fimm að ræða. Utanríkisráðherrar Norðurlanda ræddu sérstaklega um Stoltenberg-skýrsluna á fundi í Reykjavík 8.–9. júní 2009 og gáfu síðan út sameiginlega yfirlýsingu. Þar segir meðal annars:

Á grundvelli sameiginlegra hagsmuna og landfræðilegrar nálægðar er eðlilegt að Norðurlöndin starfi saman í anda samstöðu að lausn ógrandi

32 Norsk stjórnvöld ákváðu að kaupa F-35 orrustuþotur frá bandaríska fyrirtækinu Lockheed Martin fremur en Gripen-þotur frá sænska fyrirtækinu Saab. Opinberlega hefur því verið haldið fram að verðið á þotunum sé um 18 milljarðar norskra króna og að þær bandarísku hafi verið 6 milljörðum ódýrari. Hér má sjá útskýringar norskra stjórnvalda á ákvörðuninni, sem Svíar eru ekki ýkja hrifnir af eins og gefur að skilja: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/smk/presesenter/pressemeldinger/2008/gar-inn-for-joint-strike-fighter-2.html?id=537022> Um viðbrögð Svía má m.a. lesa hér: <http://www.aftenposten.no/nyheter/iriks/article2781779.ece>.

33 Stoltenberg 2009.

verkefna á sviði utanríkis- og öryggismála. Efling norrænnar samvinnu er í samræmi við öryggis- og varnarmálastefnu allra Norðurlandanna og kemur til viðbótar því evrópska samstarfi og Evró-Atlantshafssamstarfi sem þegar er fyrir hendi.³⁴

Ráðherrarnir taka því vel í mögulegt samstarf en leggja um leið áherslu á að það megi ekki ganga á skjön við aðrar skuldbindingar norrænu ríkjanna á vettvangi NATO og ESB. Þannig má segja að þurfi Svíþjóð að velja milli Norðurlandanna og ESB verði ESB fyrir valinu og þurfi Noregur að velja milli Norðurlandanna og NATO, verði það NATO.³⁵ Fyrir vikið eiga tillögur, sem á einhvern hátt reyna á skuldbindingar ríkjanna innan NATO eða ESB, ekki upp á pallborðið. Danmörk er eina norræna ríkið sem tilheyrir báðum bandalögum og þaðan heyrast raddir um að best sé að ríkin gangi öll bæði í NATO og ESB og vinni náið saman innan þeirra.³⁶ Hins vegar er ljóst að veruleg bið getur orðið á því að Svíar og Finnar gangi í NATO og að Íslendingar og Norðmenn gangi í ESB. Þess vegna þarf að meta tillögur Stoltenbergs út frá þeim veruleika auk þess sem sumar tillögurnar væru orðin tóm ef ríkin væru öll í báðum bandalögum.

Fyrsta tillaga Stoltenbergs fjallar um að koma á fót sameiginlegri norrænni viðbragðssveit sem senda má til landa þar sem innanlands-átök eru í uppsiglingu eða aðrar kringumstæður fyrir hendi sem gera alþjóðlega íhlotun æskilega. Gert er ráð fyrir hernaðardeild, mannúðarhjálpardeild, stjórnvaldsdeild og hjálpardeild og Ísland ætti því að geta fundið farveg innan þessa samstarfs með borgaralegu framlagi. Samstarf í þessa veru byggir væntanlega á áður nefndu NOR-DCAPS verkefni á sviði friðargæslu en markmiðið með því er „að auka getu og hæfni Norðurlanda til að taka að sér friðar- og öryggisgæslu á átakasvæðum undir sameiginlegri stjórn“.³⁷

34 *Yfirlýsing frá norrænu utanríkisráðherrunum eftir fund í Reykjavík, 8.–9. júní 2009.*

35 Viðtal við Espen Barth Eide, aðstoðarvarnarmálaráðherra Noregs, 10. mars 2009.

36 Viðtal við Hans Christian Thoning, formann varnarmálanefndar danska þingsins, 26. maí 2009.

37 *Skýrsla Sivjar Friðleifsdóttur samstarfsráðherra Norðurlanda um störf Norrænu ráðherranefndarinnar 2003–2004.*

Í tillögu númer tvö er lagt til að norrænu ríkin starfi saman um loftrýmiseftirlit og loftrýmisgæslu³⁸ yfir Íslandi. Norrænu utanríkisráðherrarnir brugðust jákvætt við þessari tillögu eftir fundinn í Reykjavík í júní 2009 en ljóst er að þarna reynir á þolmörk Svía og Finna gagnvart NATO. Ekki stendur til að búa til tvö loftrýmiseftirlitskerfi, heldur er lagt til að Svíar og Finnar geri samkomulag við NATO um upplýsingaskipti milli ratsjárkerfa. Norðurlöndin væru þá með sameiginlega yfirlitsmynd og gætu fylgst með flugumferð hvert hjá öðru. Hugmyndin um loftrýmisgæsluna felur hins vegar í sér að sænski og finnski herinn komi að loftrýmisgæslu yfir Íslandi, líkt og Danmörk og Noregur hafa þegar gert, sem NATO-ríki.

Nauðsyn loftrýmisgæslu yfir Íslandi er umdeild, jafnt hér á landi sem á öðrum Norðurlöndum. Í áhættumatsskýrslu fyrir Ísland sem þverfaglegur starfhópur á vegum utanríkisráðuneytisins vann og skilaði árið 2009 koma þessi ólíku sjónarmið fram. Þar segir:

Annars vegar er talið að Ísland muni ávallt skipta máli á spennu- eða átakatímum í þessum heimshluta vegna legu landsins og því sé höfuðatriði að Íslendingar axli meiri ábyrgð á eigin landvörnum og hafi bolmagn til að eiga samstarf við bandalagsríki í NATO. Stuðningur við loftrýmisgæslu og aukin þátttaka í hermálasamstarfi NATO sé viðleitni til að koma til móts við það viðhorf. Hins vegar er talið að það eigi nú að vera forgangsverkefni að skjóta stoðum undir aðra öryggisþætti en hefðbundnar landvarnir — t.d. sem snúa að öryggi samfélags og grunnvirkja — í ljósi þess að ekkert gefur ástæðu til að óttast spennu eða hernaðaráttök á þessu svæði í náinni framtíð. Gera megi ráð fyrir talsverðum aðdraganda, eins og hernaðaruppbyggingu á svæðinu, áður en ógn færi að stafa af öðrum ríkjum. Augljósar og aðsteðjandi hættur sem bregðast þurfi við lúti frekar að samfélagslegu eða borgaralegu öryggi.³⁹

38 Loftrýmiseftirlit vísar til hernaðarlegs ratsjárefirlits en með því er hægt að greina umferð allra flugvéla sem koma inn á svonefnt loftvarnarsvæði Íslands (sem er margfalt stærra en lofthelgin). Borgaralegt ratsjárkerfi er hins vegar rekið með svarratsjám og háð því að flugvélnar hafi kveikt á sendum sem kerfið nemur. Loftrýmisgæsla vísar hins vegar til viðveru erlendra herja á Íslandi og þeir hafa þá meðal annars það hlutverk með höndum að fljúga til móts við óþekkt loftför (Rússa) sem koma inn á svæðið.

39 *Áhættumatsskýrsla fyrir Ísland 2009*: 15–16.

Þessi sömu sjónarmið eru algeng á Norðurlöndunum. Öryggismálasérfræðingar sem tala gegn loftrýmisgæslu yfir Íslandi segja hana óþarfa, enda sé aðeins um táknræna viðveru erlendra herja að ræða sem hafi enga raunverulega þýðingu. Meðmælendur loftrýmisgæslunnar eru hins vegar á þeirri skoðun að táknræn viðvera sé mikilvæg. Með henni sé sýnt fram á að svæðið í kringum Ísland sé ekki tómaraúm. Í þessu samhengi er vitaskuld vísað til Rússa, en á sama tíma og Íslendingar tóku við ratsjárefirlitinu úr höndum Bandaríkjamanna tilkynnti Vladímír Pútín, þáverandi forseti Rússlands, að rússneski herinn myndi að nýju hefja reglubundið hernaðarlegt æfingaflug, sem hafði legið niðri frá tímum Kalda stríðsins.⁴⁰

Þannig fléttast viðhorf stjórnvalda á Norðurlöndum til Rússlands inn í umræðuna um loftrýmisgæslu. Innan allra landanna er vel fylgst með æfingaflugi Rússa og raunar almennt með gangi mála í landinu. Danir hafa minnstar áhyggjur af Rússum og er það í samræmi við þá stefnu að engin bein hernaðarleg ógn steðji að Danmörku. Svíar, Norðmenn (sem eiga 200 km landamæri að Rússlandi) og Finnar halda hins vegar enn í svæðisbundnar varnir og þá oftast með vísan til nágrannans í austri. Varnarmálaráðherra Finna komst þannig að orði í ræðu í Washington árið 2007 að Finnland, og raunar heimurinn allur, stæði aðeins frammi fyrir þremur ógnum og þær væru: Rússland, Rússland og Rússland.⁴¹ Innan Finnlands er nálægðin við Rússa jafnframt notuð bæði sem rök með og á móti aðild að NATO. Þeir sem eru fylgjandi líta á NATO sem öryggistryggingu gagnvart Rússlandi, en þeir sem eru mótfallnir aðild líta svo á að Rússum gæti gramist það ef Finnar stigju þetta skref.⁴²

40 Ein af flugleiðunum liggur í gegnum íslenska loftvarnarsvæðið, annaðhvort framhjá Íslandi eða í kringum það. Þetta flug er ekki ólöglegt þar sem ekki er farið inn í sjálfa lofthelgina en hún nær um 12 mílur frá landi (Halla Gunnarsdóttir 2009). Samkvæmt upplýsingum frá Varnarmálastofnun hafa Rússar flogið 24 sinnum í nágrenni við Ísland síðustu tvö ár.

41 Häkämes 2007.

42 Viðtal við finnska embættismenn, 4. febrúar 2009 og viðtal við Teiju Tiilikainen, prófessor við Háskólann í Helsinki, 2. febrúar 2009.

Stríðið við Georgíu árið 2008 ýtti undir þau sjónarmið að Rússum stafi bein hernaðarleg ógn. Því er ljóst að þótt vægi rússneskrar óvinaímyndar hafi minnkað mjög í umræðum um varnarmál er hún enn til staðar og notuð til réttlætningar frekari áherslu á svæðisbundnar varnir með skírskotun í orðræðu Kalda stríðsins. Meginhlutverk erlendra herja sem sinna loftrýmisgæslu á Íslandi er einmitt slíkur „kaldastríðsleikur“ en hann gengur út á að fljúga til móts við rússnesku sprengjuvélnarar ef þær koma inn á svæðið sem Ísland fylgist með. Æfingaflug Rússa er löglegt, enda á alþjóðlegu flugsvæði, en ljóst er að með því vilja þeir minna á sig sem stórveldi.⁴³ Deila má um hvort taka eigi þátt í þeim leik en meðalið ber að vissu leyti ætlaðan tilgang, sem má heyra á tali og skrifum stjórnmalamanna og öryggismálasérfræðinga á Norðurlöndum um að Rússar séu að „að ögra“ og „færa sig upp á skaftið“.

Hvað sem Rússum gengur til þá mætir „táknræn“ viðvera erlendra herja á Íslandi engri beinni varnarþörf. Ef nauðsynlegt er að fljúga á móti rússnesku sprengjuvélnunum hlýtur það að vera nauðsynlegt alltaf þegar þær koma, ekki aðeins þegar erlendir her er á staðnum.⁴⁴ Því hefur heldur ekki verið svarað hvernig eigi að bregðast við ef Rússar ákveða raunverulega „að færa sig upp á skaftið“, til dæmis með því að fljúga inn í íslenska lofthelgi sem þeir hafa aldrei gert. Danir sinntu loftrýmisgæslu á Íslandi í mars 2009, en þar hefur ekki verið rætt hvert sé raunverulegt hlutverk þeirra sem erlends hers á Íslandi ef atvik á borð við það sem nefnt er hér að framan kæmi upp. Hans Christian Thoning, formaður varnarmálanefndar danska þingsins, segir að færi svo þyrfti að fljúga á móti Rússunum og hrekja þá í burtu. „Það á að virða loft-helgi og ef það er ekki gert þá fer það í venjubundinn farveg. Ef þeir koma inn í lofthelgi og neita að fara þá þarf auðvitað að hrekja

43 Ingimundarson 2009.

44 Þegar franskir hermenn sinntu loftrýmisgæslu á Íslandi, fyrstur erlendra herja eftir að bandarískir hermenn fóru af landi brott, gátu herþotur þeirra ekki fylgt eftir rússnesku björnunum sem komu inn á svæðið sem Ísland hefur eftirlit með. Ástæðan var einfaldlega sú að frönsku þoturnar urðu bensínlausar, þótt utanríkisráðuneytið hafi reynt að klæða það í þann búning að þær hefðu ekki haft „flugþol“ til (Sjá Staksteinar: Að vera í hættu, eða ekki í hættu 2008).

þá á brott.“ Nánar spurður um hvað þetta þýðir segir Thoning að ráðast þyrfti á Rússa. Hins vegar er alls óvíst hver tæki slíka ákvörðun: Íslendingar, Danir eða NATO. Thoning segir NATO munu taka ákvörðunina, en ljóst er að það gæti orðið mjög flókið, bæði gagnvart Íslendingum og Dönnum.⁴⁵ Draga má í efa þau orð Thonings að NATO tæki ákvörðunina og fullyrða má að íslensk stjórnvöld vildu í krafti fullveldissjónarmiða hafa úrslitaáhrif um það hvornig og hvort brugðist yrði við með hætti sem leiða kynni til stríðs.

Af þessu er ljóst að loftrýmisgæsla þjónar takmörkuðu hlutverki og enginn veit hvornig á að bregðast við ef hernaðarleg ógn steðjar að Íslandi. Þá má nefna að Bandaríkjamenn, sem enn bera ábyrgð á vörnum landsins, mátu svo að óþarft væri að halda hér úti loftrýmisgæslu, þvert á yfirlýsingar íslenskra stjórnvalda um mikilvægi „fælingarmáttarins“. Þótt Bandaríkjamenn hafi síðar stutt loftrýmisgæslu NATO á Íslandi er ljóst að það sjónarmið hefur ekkert með beinar varnir að gera. Þannig komu skýr skilaboð frá bandaríska varnarmálaráðuneytinu um að herþotur, eins og þær sem voru hér á landi, hefðu ekki á nokkurn hátt getað komið í veg fyrir hryðjuverkaárásirnar í Bandaríkjunum 11. september 2001.⁴⁶

Þótt loftrýmisgæsla yfir Íslandi hvíli á veikum grunni breytir það því ekki að með henni skapast verkefni fyrir flugheri. Þess vegna lítur til dæmis sænski herinn mögulega þátttöku í loftrýmisgæslu yfir Íslandi jákvæðum augum.⁴⁷ Þeirrar jákvæðni gætir hins vegar ekki eins mikið í stjórnkerfinu og sem dæmi má nefna að

45 Viðtal við Hans Christian Thoning, formann varnarmálanefndar danska þingsins, 26. maí 2009; viðtal við danskan stjórnálamann, 26. maí 2009 og viðtal við danska embættismenn, 27. maí 2009. Sambærilegar klípur hafa verið ræddar innan NATO, til dæmis hvornig ætti að bregðast við ef hryðjuverkamenn her-tækju ítalska flugvél og flygju henni yfir Þýskaland í átt að Danmörku. Erfitt hefur reynt að komast að niðurstöðu varðandi hvaða stjórnvöld ættu að taka ákvörðun um hvort beita ætti vopnavaldi. Um borð í vélinni væru Ítalir, Þjóðverjar gætu slasast eða dáið ef vélin yrði skotin niður yfir Þýskalandi og Danmörk væri líklegt skotmark.

46 Valur Ingimundarson 2008: 15–16.

47 Viðtal við fræðimann í Svíþjóð, 13. mars 2009 og viðtal við embættismann í sænska hernum, 12. mars 2009.

Rolf Gunnarsson, varaformaður varnarmálanefndar sænska þingsins, hefur efasemdir um að Svíar fái stöð til að taka þátt. Sjálfur telur hann að andstaða vinstri flokkanna við aðild að NATO standi norrænni samvinnu á þessum sviðum fyrir þrífum.⁴⁸ Með öðrum orðum: Svíar eigi að ganga í NATO áður en þeir komi að loft-rýrmisgæslu yfir Íslandi. Innan Finnlands eru líka miklar efasemdir. Finnar eru raunsærir⁴⁹ og svæðisbundnir í sinni nálgun á varnir og síður líklegir til að taka þátt í verkefni sem á sér stað fjarri heimahögunum.⁵⁰ Á það bæði við um loftrýmisgæslu og loftrýmisefirlit, einkum ef það hefur kostnað í för með sér.⁵¹

Þessar efasemdir Finna og Svía endurspeglast í sameiginlegri yfirlýsingu norrænu utanríkisráðherranna eftir fundinn í Reykjavík í júní 2009. Þar er loftrýmisefirlit nefnt sem einn þeirra þátta sem brýnt sé að taka strax til skoðunar, en loftrýmisgæsla er hvergi nefnd á nafn. Ráðherrarnir vísa sérstaklega til fyrsta og annars áfanga tillögu Stoltenbergs, en þeir fela í sér sameiginlegt loftrýmisefirlit og að norrænt starfslið sé sent til Keflavíkur, annaðhvort til þátttöku í heræfingunni Norður-Víkingi eða til fastrar viðveru. Það er hins vegar ekki fyrr en í áfanga þrjú sem lögð er til samnorræn loftrýmisgæsla yfir Íslandi. Norrænu ráðherrarnir eru ekki tilbúnir að stíga það skref.⁵² Af þessu er ljóst að þótt mögulegt sé að samstarf náist um einhvers konar upplýsingaskipti milli loftrýmisefirlitkerfa eiga Íslendingar ekki von á sænska eða finnska flughernum til landsins í bráð.

48 Gunnarsson 2009; viðtal við Rolf Gunnarsson, varaformann varnarmálanefndar sænska þingsins, 12. mars 2009.

49 Með raunsæi (*realism*) er vísað til kenninga Morgenthau (1948/1985), en samkvæmt þeim eru ríki aðalleikmenn í annars anarkísku alþjóðasamfélagi. Aðalmarkmið ríkja er barátta um völd.

50 Viðtal við finnska embættismann, 4. febrúar 2009. Stoltenberg-skýrslan hafði ekki verið gerð opinber þegar ég tók viðtöl í Finnlandi, en fregnir höfðu borist af hugmyndinni um samnorrænt loftrýmisefirlit og -gæslu og því var auðvelt að fá viðbrögð við henni. Þar að auki hafði ég samskipti við viðmælendur mína í gegnum tölvupóst eftir að skýrslan var gerð opinber.

51 Viðtal við Juha Korkeoja, formann varnarmálanefndar finnska þingsins, 4. febrúar 2009.

52 *Yfirlýsing frá norrænu utanríkisráðherrunum eftir fund í Reykjavík, 8.–9. júní 2009.*

Í tillögum Stoltenbergs númer 3–5 er fjallað um eftirlit með hafsvæðum sem Norðurlöndin ráða yfir. Lagt er til að komið verði á fót sameiginlegu, borgaralegu eftirlitskerfi með þessum svæðum og sameiginlegu gervihnattakerfi fyrir eftirlit og samskipti. Síðan er lagt til að stofnsett verði norræn viðbragðssveit á sjó sem fari í reglulegar eftirlitsferðir um norrænu hafsvæðin og leggi áherslu á leit og björgun. Utanríkisráðherrar Norðurlanda taka vel í þessar hugmyndir og ætla meðal annars að koma á fót vinnuhópi sérfræðinga sem á að kanna kostina við norrænt samstarf um gervihnattaþjónustu. Þeir heita því jafnframt að starfa náið saman að eftirfylgni við yfirlýsingu ráðherrafundar Norðurskautsráðsins, sem haldinn var í Tromsø í Noregi 29. apríl 2009, en með henni var samþykkt að koma á fót starfshópi til að ljúka samningaviðræðum um alþjóðlegan sáttmála um samvinnu á sviði leitar- og björgunaraðgerða á Norðurskautinu.⁵³ Þessar tillögur eru því aðeins áréttning á samstarfi sem þegar er fyrir hendi og þá í stærra samhengi, en í Norðurskautsráðinu, sem hefur starfað frá 1996, eiga sæti auk Norðurlandanna: Bandaríkin, Rússland og Kanada. Þessi þrjú ríki ásamt Noregi og Danmörk (fyrir hönd Grænlands) eiga tilkall til lands á norðurslóðum.

Norðurslóðir vísa til hins umfangsmikla landssvæðis í kringum norðurheimskautið, en umræða um það hefur aukist mjög síðustu ár vegna gas- og olíuhagsmuna. Talið er að 30% af ónýttum gaslindum og 13% af olíulindum sé þar að finna. Loftslagsbreytingar, og þar með bráðnun íss, geta leitt til þess að nýjar siglingaleiðir opnast, aðgengi að náttúruauðlindum verði betra og að fiskistofnar fari á önnur svæði. Rússar gera ríkt tilkall til áhrifa á norðurslóðum og líta svo á að svæðið hafi mikla þýðingu fyrir „alþjóðlegt og hernaðarlegt öryggi“. Í því skyni hafa þeir komið upp herstöðvum á norðurströnd Rússlands og hafa áform um að stofna sérstaka herdeild til að standa vörð um hagsmuni sína á norðurslóðum. Það vakti jafnframt athygli árið 2007 þegar Rússar sendu kaþbáta til að koma fyrir fána á hafsbótnei Norðurskautsins.⁵⁴

53 *Yfirlýsing frá norrænu utanríkisráðherrunum eftir fund í Reykjavík, 8.–9. júní 2009; Tromsø declaration 2009.*

54 Russia sends troops to frozen north to claim Arctic resources 2009.

Þó að í opinberri orðræðu á Norðurlöndum sé lögð rík áhersla á að leysa eigi mögulegar deilur vegna norðurslóða með samningum og á friðsamlegan hátt, má líka greina hina hernaðarlegu nálgun undir niðri, einkum meðal Norðmanna. Þannig eru norðurslóðir viðfangsefni varnarmálaráðherra og herja (og auðvitað annarra líka) á öllum Norðurlöndunum, og haldin var stór ráðstefna um málefni norðurslóða á vegum NATO á Íslandi í lok janúar 2009. Um hina hernaðarlegu nálgun á málefni norðurslóða er deilt og innan Danmerkur er til dæmis lögð rík áhersla á að ekki eigi að mynda ríkjabandalög í þessum efnum auk þess sem varað er við því að NATO sé sett í lykilhlutverk. Ágreining eigi að leysa með samningaviðræðum en ekki hervaldi.⁵⁵

Umfjöllun um málefni norðurslóða á Norðurlöndum er þannig að nokkru leyti hernaðarleg, þvert á opinbera orðræðu um að framtíðarlausnin felist alls ekki í beitingu hervalds. Að baki þessum áherslum geta búið margar ástæður sem ekki verða nánar greindar hér. Vissulega hafa áherslur Rússa verið hernaðarlegs eðlis og því gæti í framtíðinni komið til ófriðar á svæðinu. Hins vegar má líka varpa fram þeim spurningum hvort þarna sé verið að nota umræðuna til að blása nýju lífi í hugmyndafræðina um svæðisbundnar, hernaðarlegar varnir.

Tillögur Stoltenbergs eru þó ekki á hernaðarlegum nótum hvað þetta varðar, en hann leggur til (tillaga 6 og í samhengi við tillögur 3–5) að Norðurlöndin móti hagkvæmara samstarf um málefni norðurskautsins og þá einkum á sviði umhverfismála, veðurfars, öryggis og björgunarmála. Hann bendir jafnframt á að samstarfsverkefnið megi rýmka þannig að þau taki líka til Kanada, Rússlands og Bandaríkjanna. Samstarf allra ríkjanna sem liggja í grennd við norðurskautið hlýtur því að vera forgangsverkefni, þó að Norðurlöndin geti vissulega samhæft sínar áherslur.

55 Viðtal við danskan fræðimann, 27. maí 2009 og viðtal við danska embættismenn, 27. maí 2009. Rétt er að taka fram að Hans Christian Thoning, formaður varnarmálanefndar danska þingsins, telur öfugt við samlanda sína í öryggismálafræðum að NATO verði að hafa aðkomu að deilum eða umræðum um Norðurslóðir.

Tillögur 7–10 í Stoltenberg-skýrslunni fjalla um samfélagsöryggi. Lagt er til að Norðurlöndin vinni saman að vörnum gegn netarásum, og utanríkisráðherrar ríkjanna hafa lýst því yfir að efla eigi samstarf í þessum efnum og þá innan núverandi björgunarsamstarfs ríkjanna sem kallast NORDRED. Innan þessa sama samstarfs gæti tillaga Stoltenbergs (nr. 8) um að koma á fót norrænni hamfarabjörgunarsveit rúmast, en sú hugmynd hefur ekki fengið mikla umræðu. Hér verður ekki tekin afstaða til tillagna um rannsóknardeild vegna stríðsglæpa (nr. 9) og um samvinnu á sviði utanríkisþjónustu (nr. 10), en þær tillögur lúta einkum að utanríkisþólitísku samstarfi sem er ekki viðfangsefni þessarar greinar.

Í tillögum 11 og 12 fjallar Stoltenberg um hernaðarsamstarf norrænu ríkjanna. Lagt er til samstarf um flutninga, hjúkrunarlið, þjálfun hermanna, búnað og æfingasvæði, en mörg þessara atriða eru þegar til umfjöllunar í þríhliða samstarfi Finna, Norðmanna og Svía. Í þessu samhengi má ná fjárhagslegum sparnaði, en tillaga Stoltenbergs felur raunar litla viðbót í sér við þríhliða samstarfið aðra en að Danir og Íslendingar taki líka þátt. Íslendingar halda sem fyrr segir ekki úti her og eiga því takmarkað erindi í hernaðarlegt samstarf af þessum toga. Þá hefur þegar verið greint frá takmörkuðum áhuga Dana á slíku samstarfi, enda eru þeir á annarri vegferð en hin ríkin hvað hernaðaruppbyggingu varðar. Þarna væri þó hugsanlega hægt að byggja á því samstarfi sem þegar er fyrir hendi — og öll löndin taka þátt í — og innleiða þar einhverja þætti tillagna Stoltenbergs, eins og til dæmis um norræna viðbragðssveit á landi og sjó, sem ætti að geta sinnt hreinsun, könnun og öryggisgæslu á strandsvæðum. Íslendingar og Danir gætu haft hag að slíku samstarfi, en líklegt er að hinar hernaðarlegu tillögurnar verði áfram aðeins á borði stjórnvalda ríkjanna þriggja, Noregs, Finnlands og Svíþjóðar.

Síðasta tillaga Stoltenbergs er róttækust af tillögunum þrettán, en hún fjallar um norræna samstöðuyfirlýsingu sem myndi felast í því að ríkisstjórnir Norðurlanda gerðu opinberlega grein fyrir því að ríkin stæðu saman og um leið hvornig yrði brugðist við ef norrænt land yrði fyrir árás eða óviðeigandi þrýstingi. Norrænu utanríkisráðherrarnir víkja í engu að þessari hugmynd í yfir-

lýsingu sinni eftir fund sinn í Reykjavík í júní 2009, og þótt hún hafi ekki verið slegin formlega út af borðinu er ljóst að bak við tjöldin er nær engin trú á að slík yfirlýsing geti orðið að veruleika. Fyrir það fyrsta væri vandkvæðum bundið fyrir NATO-ríkin Ísland, Danmörk og Noreg að skuldbinda sig ríkjum sem standa utan NATO, þ.e. Finnlandi og Svíþjóð. Réðust Rússar til dæmis inn í Finnland og Norðmenn kæmu til aðstoðar, þá væri NATO-ríki raunar komið í stríð við Rússa. Í því sambandi er það sjónarmið algengt meðal öryggismálasérfræðinga norrænu NATO-ríkjanna að Svíar og Finnar geti ekki farið „bakdyraleið“ að öryggistryggingu sem NATO veitir.⁵⁶ Á móti kemur að NATO-ríkjum er í sjálfsvald sett með hvaða hætti þau taka þátt í átökum annarra NATO-ríkja og það er ekkert sem meinar þeim þátttöku í öðrum bandalögum. Að sama skapi yrði það alltaf vandamál fyrir NATO ef stríð brytist út milli Finnlands og Rússlands, enda hefði það víðtæk áhrif á evrópsk öryggismál.⁵⁷

Norrænu NATO-ríkin hafa þó takmarkaða hagsmuni af því að gefa út samstöðuyfirlýsingu með hinum ríkjunum. Þau eru þegar með öryggistryggingu bandalagsins og hafa beint kröftum sínum þangað. Svíar eru hins vegar jákvæðir í garð samstöðuyfirlýsingar, enda hagur þeirra augljós: Þeir komast þá enn nær NATO án þess að ganga í bandalagið. Danir eru lítt hrifnir af þessum tilburðum og leggja áherslu á að Svíar og Finnar eigi að ganga í NATO ef þeir vilja öryggistryggingu bandalagsins. Þar er jafnframt lögð rík áhersla á að norræn samvinna eigi að þjóna tilgangi — ekki bara vera táknræn. Það er því ljóst að forsendur samstöðuyfirlýsingar eru takmarkaðar og hún verður ekki að veruleika, að minnsta kosti ekki í þessari lotu umræðna um norrænt varnarsamstarf.

56 Viðtal við danska embættismenn, 27. maí 2009.

57 Viðtal við Espen Barth Eide, aðstoðarvarnarmálaráðherra Noregs, 10. mars 2009.

Niðurstöður

Norrænt varnarsamstarf átti ekki upp á pallborðið allt frá lokum síðari heimsstyrjaldarinnar og fram á tíunda áratug 20. aldar, eða eftir lok Kalda stríðsins. Umræðan um slíkt samstarf hefur því verið margfalt meiri nú en spá hefði mátt fyrir um á síðustu öld. Möguleikar til varnar- og öryggissamstarfs hafa verið skilgreindir og nú þegar vinna löndin saman á nokkrum sviðum, svo sem varðandi friðargæslu og björgunarstarf. Þar að auki eiga Finnar, Svíar og Norðmenn í þríhliða varnarsamstarfi. Þetta samstarf verður þróað frekar á næstu árum, en þó er ljóst að það er takmörkum háð.

Í fyrsta lagi eru norrænu ríkin með ólíka hagsmuni og mismunandi áherslur í varnarmálum. Finnar einblína á svæðisbundnar varnir og reka stærðarinnar her, en Danir hafa hins vegar snúið sér alfarið að alþjóðlegri samvinnu og reka aðeins lítinn en tæknivæddan, her. Svíar og Norðmenn hafa reynt að fara bil beggja, þ.e. að viðhalda að nokkru leyti svæðisbundnum vörnum en auka um leið alþjóðlega samvinnu. Sem herlaus þjóð fylgja Íslendingar hvorugum skólanum. Ofan á þetta bætist sá „hrepparígur“ að Dönum þykja Svíar aðeins vilja maka krókinn í þágu eigin hergagnaiðnaðar, Norðmönnum þykja Danir hafa hallað sér alltof mikið til vesturs og Finnar líta svo á að hinar Norðurlandþjóðirnar hafi ofmetið breytingar í alþjóðakerfinu.

Í öðru lagi má nefna ólíka aðild ríkjanna að NATO annars vegar og ESB hins vegar. Á öllum Norðurlöndunum er lögð rík áhersla á að norrænt samstarf eigi að rúmast innan rammans sem bandalögin hvort um sig skapa. Í því sambandi má greina tvenns konar sjónarmið: Annars vegar að löndin eigi öll að ganga í bæði bandalögin og mynda þannig heild innan þeirra og hins vegar að vel sé hægt að starfa saman þrátt fyrir mismunandi aðild. Engu að síður er ljóst að mismunandi aðild að þessum tveimur bandalögum setur norrænni samvinnu veruleg mörk og enginn vilji er meðal stjórnvalda ríkjanna til að búa til nýtt bandalag sem gengur á einhvern hátt inn á verksvið NATO eða ESB. Norræn samstöðuyfirlýsing verður því ekki að veruleika og líkurnar á þátt-

töku Svía og Finna í loftrýmisgæslu yfir Íslandi eru nánast engar eins og sakir standa.

Í þriðja lagi eru samlegðaráhrif og fjárhagslegur ávinningur efst á blaði þegar spurt er um ástæður fyrir mögulegri norrænni varnarsamvinnu. Samnorræn hugmyndafræði og þær stöðir sem annað Norðurlandasamstarf hvílir á, svo sem sameiginleg menning, skyld tungumál (að Finnlandi undanskildu) og landfræðileg lega, eru því ekki líkleg til að hafa veigamikil áhrif í þessum efnum.

„Raunsæi“ ræður ríkjum í norrænum varnarmálum eins og víðast hvar annars staðar og orðræða kaldastríðsáranna er ekki gleymd. Það sannast í allri umræðunni um „Rússaflugið“, loftrýmisgæslu NATO og nauðsyn þess að fljúga móti rússneskum sprengjuflugvélum í æfingaflugi. Frekara norrænt varnar- og öryggissamstarf mun byggjast á þeim grunni sem þegar hefur verið lagður. Hugmyndum sem veita augljósan fjárhagslegan ávinning verður fyrst hrint í framkvæmd og þær lúta helst að hernaðarlegu samstarfi á borð við sameiginlegar æfingar, herþjálfun og hergagnakaup. Íslensk stjórnvöld þurfa að gera upp við sig hvaða aðkomu þau ætla að hafa að slíku starfi og hvernig þau vilja háttta varnar- og öryggismálum sínum í framtíðinni. Á meðan hin norrænu ríkin sjá engan beinan ávinning af samstarfi við Ísland er ljóst að samnorræn hugmyndafræði dugar skammt. Þess vegna þarf að móta stefnu og ákveða hvort fetað verði inn á braut hervæðingar eða hvort Ísland skapi sér sérstöðu sem byggist á herleysi en jafnframt annarri sérþekkingu, til dæmis á sviði björgunarstarfa.

Eigi að halda til streitu loftrýmisgæslu NATO við Ísland þarf að svara skýrt spurningum um markmið hennar. Ljóst þarf að vera hvernig brugðist verður við ef Íslandi verður ógnað á einhvern hátt meðan erlendur her er við loftrýmisgæslu á landinu, en eins og sýnt hefur verið fram á eru mjög mismunandi hugmyndir uppi um hvar ákvörðun um viðbrögð skuli tekin. Staðreyndin er sú að loftrýmisgæsla þjónar aðeins táknrænum pólitískum tilgangi — að sýna að Ísland er í NATO — ekki landvörnum.

Varnar- og öryggismál hafa nú bæst við þá fjölmörgu mála-flokka sem fyrir voru í norrænu samstarfi, og miðað við yfirlýsingar munu utanríkisráðherrar ríkjanna halda áfram að útfæra frekara

samstarf. Skuldbindingar ríkjanna á öðrum vettvangi og viðhorf almennings innan hvers ríkis fyrir sig sníða norrænu samstarfi á þessu sviði hins vegar þröngan stakk. Ríkin munu áfram hugsa um eigin hag og ekkert bendir til þess að bilið milli áherslna þeirra í varnarmálum verði brúað. Ramminn liggur skýrt fyrir og mögulegt er að starfa innan hans. Yfirlýsingar um samstarfsverkefni sem utan hans liggja bera hins vegar öll merki óskhyggju.

Heimildir

- Áhættumatsskýrsla fyrir Ísland: Hnattrænin, samfélagslegir og hernaðarlegir þættir.* 2009. Skýrsla þverfaglegs starfshóps á vegum utanríkisráðuneytisins undir stjórn Vals Ingimundarsonar. Sótt 31. mars 2009 á http://www.utanrikisraduneyti.is/media/Skyrslur/Skyrsla_um_ahattumat_fyrir_Island_a.pdf.
- Danmark under den kolde krig: Den sikkerhedspolitiske situation 1945–1991.* 2005. København: Dansk Institut for Internationale Studier.
- Dansk forsvar. Globalt engagement: Beretning af forsvarskommissionen af 2008.* 2009. Sótt 16. ágúst 2009 á http://www.fmn.dk/Forsvarskommissionen/Documents/Resume_FKOM_2008_beretning.pdf.
- Fremtidens forsvar: Beretning af forsvarskommissionen af 1997.* 1998. Sótt 16. ágúst 2009 á <http://www.fmn.dk/SiteCollectionDocuments/FMN/Publicationer/%C3%98vrige/Forsvarskommissionen%20af%201997/hovedbind.pdf>.
- Felles pressemeddelelse fra de nordiske forsvarsministre.* 2009, 13. maí. Sótt 16. ágúst 2009 á <http://www.fmn.dk/Nyt%20og%20Presse/Nyheder/Pages/PMfranordiskeforsvarsministre.aspx>.
- Gunnar Þór Bjarnason. 2008. *Óvænt áfall eða fyrirsjáanleg tímamót: Brottför Bandaríkjahers frá Íslandi. Aðdragandi og viðbrögð.* Reykjavík: Háskólaútgáfan.
- Gunnar Ágúst Gunnarsson. 1996. Ísland og Marshalláætlunin 1948–1953: Atvinnustefna og stjórnmalahagsmunir. *Saga*, 34, 85–130.
- Gunnarsson, R. 2009. *Ræða; flutt á sænska þinginu í umræðum um Stoltenberg skýrsluna.* Afrit í vörslu greinarhöfundar.
- Halla Gunnarsdóttir. 2009. Stofnun verður til. *Morgunblaðið*, 25. janúar.
- Häkämies, J. 2007. *Ræða Jyri Häkämies, varnarmálaráðherra Finnlands, flutt hjá Center for Strategic International Studies*, 6. september. Sótt 16. ágúst 2009 á http://www.defmin.fi/?662_m=3334&l=sv&s=270.
- Ingimundarson, V. 2009. Iceland's Post-American security policy, Russian geopolitics and the Arctic question. *Rusi Journal*, 154(4), 74–80.
- Jervell, S. 2009. *Nordisk samarbeiðing um sikkerhetspolitikk og utenrikspolitikk?* Sótt 15. júlí 2009 á <http://www.analysnorden.org/analysnorden/artikkel.asp?id=896>.
- Larsen, H. 2009. Danish foreign policy and the balance between the EU and the US: The choice between Brussels and Washington after 2001. *Cooperation and Conflict*. 44(2), 209–230.

- Morgenthau, H.J. 1948/1985. *Politics among nations: The struggle for power and peace*. New York: McGraw-Hill.
- NATO & the Nordic region: *Joint Nordic defence ahead?* 2009. Sótt 1. júlí 2009 á <http://www.analysnorden.org/topofeurope/ShowIssue.asp?lang=en-gb&issue=104#story1145>.
- Nordic supportive defence structures: Progress report*. 2008. Sótt 16. ágúst 2009 á http://www.mil.no/multimedia/archive/00109/progress_report_109363a.pdf.
- Nordisk Ráds sesjonsprotokoll*. 2007. Umræður á fundi Norðurlandaráðs í Ósló 30. október til 1. nóvember. Sótt 15. júlí 2009 á http://old.norden.org/blaboken/2007/pdf/02_Protokoll/Dagordenspunkt_8_2007_1.htm.
- Russia sends troops to frozen north to claim Arctic resources. 2009, 28. mars. *Times Online*. Sótt 25. ágúst 2009 á <http://www.timesonline.co.uk/tol/news/world/europe/article5989257.ece>.
- Silja Bára Ómarsdóttir. 2009. *Nýtt norrænt jafnvægi? Samvinna Norðurlandanna í öryggismálum*. Óbirt grein.
- Skýrsla Íslandsdeildar Norðurlandaráðs til Alþingis*. 1998. Rædd á Alþingi, 19. mars. Sótt 15. júlí 2009 á <http://www.althingi.is/altext/122/s/0959.html>.
- Skýrsla Stjórnar Friðleifsdóttur samstarfsráðherra Norðurlanda um störf Norrænu ráðherranefndarinnar 2003*. 2004. Reykjavík: Norðurlandaskrifstofa forsætisráðuneytisins. Sótt 16. ágúst á <http://www.forsaetisraduneyti.is/media/Nordurlandaskrifstofa/SAMskyrsla2003.PDF>.
- Staksteinar: Að vera í hættu, eða ekki í hættu. 2008. *Morgunblaðið*, 18. júní.
- Stoltenberg, T. 2009. *Norræn samvinna á sviði utanríkis- og öryggismála*. Tillaga afhent utanríkisráðherrum Norðurlandanna, 9. febrúar. Sótt 10. febrúar 2009 á http://www.utanrikisraduneyti.is/media/Frettatilkynning/Stoltenberg_net_utg_leidrett.PDF.
- Tromsø declaration*. 2009. Yfirlýsing í framhaldi af ráðherrafundi Norðurskautsríkanna sem haldinn var í Tromsø 29. apríl. Sótt 25. ágúst 2009 á <http://arctic-council.org/filearchive/Tromsø%20Declaration-1..pdf>.
- Umleikið vindum veraldar*. 2000. Skýrsla ráðgjafanefndar sem skipuð var af Norrænu ráðherranefndinni. Sótt 16. ágúst 2009 á http://www.forsaetisraduneyti.is/media/Nordurlandaskrifstofa/umleikid_vindum.pdf.
- Valur Ingimundarson. 1996. *Í eldlínu kalda stríðsins*. Reykjavík: Vaka-Helgafell.
- Valur Ingimundarson. 2008. Frá óvissu til upplausnar: Öryggissamfélag Íslands og Bandaríkjanna, 1991–2006. *Uppbrot hugmyndakerfis: Endurmótun íslenskrar utanríkisstefnu 1991–2007* (bls. 1–66). Ritstj. Valur Ingimundarson. Reykjavík: Hið íslenska bókmenntafélag og Alþjóðamálastofnun HÍ.
- Varnarmálastofnun lögð niður í núverandi mynd. 2009. *Víðskiptablaðið*, 20. júní. Sótt 16. ágúst 2009 á <http://www.vb.is/frett/1/55135/>.
- Yfirlýsing frá norrænu utanríkisráðherrunum eftir fund í Reykjavík, 8.–9. júní*. 2009. Sótt 11. júní 2009 á <http://www.utanrikisraduneyti.is/frettaefni/frettatilkynningar/nr/5008>.