

Sb.

565. Skýrsla

Ólafs Jóhannessonar utanríkisráðherra til Alþingis 1981 um utanríkismál.

I. Inngangur.

Í upphafi skýrslu minnar á s. l. ári tók ég upp orðréttan úr stjórnarsáttmála núverandi ríkisstjórnar þann kafla sem fjallar um utanríkismál o. fl. Tel ég eftir atvikum rétt, að taka þennan kafla einnig upp í þessari skýrslu, en hann er á þessa leið:

„Ríkisstjórnin leggur áherslu á að framfylgja sjálfstæðri utanríkisstefnu. Í því sambandi verði þátttaka Íslendinga í starfi Sameinuðu þjóðanna og Norðurlandaráðs sérstaklega styrkt.

Ríkisstjórnin mun beita sér fyrir samningum við Norðmenn til þess að tryggja fiskveiðiréttindi Íslendinga á Jan Mayen svæðinu og fullnægjandi vernd fiskstofnanna þar. Jafnframt verði hafsbotsréttindi Íslendinga á svæðinu tryggð.

Öryggismálanefndin hraði störfum sínum og geri reglulegar áfangaskýrslur um störf sín.

Áætlanir um flugstöð á Keflavíkurflugvelli verði endurskoðaðar og ekki ráðist í framkvæmdir við hana nema með samkomulagi allrar ríkisstjórnarinnar.

Undirbúið verði öflugt átak til atvinnuuppbyggingar á Suðurnesjum.

Athugað verði, hvort rétt sé að breyta því skipulagi, að utanríkisráðuneytið hafi yfirstjórn allra málaflokka á Keflavíkurflugvelli.“

Í síðustu skýrslu minni benti ég á, að í þessum ákvæðum fælust engin meiri háttar nýmæli og því yrði fylgt í meginatriðum sömu utanríkisstefnu og farið hefur verið eftir á undanförunum árum. Síðan vakti ég athygli á því, að alkunna væri, að einn stjórnarflokkanna — Alþýðubandalagið — hefði í grundvallaratriðum aðra stefnu í öryggis- og varnarmálum og væri sú stefna þess óbreytt þrátt fyrir stjórnarsáttmálann.

Varðandi einstök framkvæmdarákvæði utanríkismálakaflans skal tekið fram, að samkomulag hefur nú verið gert við Norðmenn um Jan Mayen svæðið, unnið hefur verið að endurskoðun áætlana um flugstöð á Keflavíkurflugvelli og ennfremur hef ég látið ráðuneyti mitt fylgjast sérstaklega með starfsemi Norðurlandaráðs, þótt aðrir þættir norrænnar samvinnu komi fremur til kasta míns ráðuneytis en sjálft ráðið, sem er á ábyrgð þjóðþinganna á Norðurlöndum.

II. Alþjóðamál.

Á því ári, sem liðið er frá því ég gaf fyrstu skýrslu mína um utanríkismál hafa fá gleðitíðindi orðið á vettvangi alþjóðamála önnur en farsæl lausn á gísladeilunni milli Bandaríkjana og Íran. Á hinn bóginn hafa ný vandamál og áhyggjuefni bæst við og nægir að nefna þar ástandið í Póllandi, styrjöld Íran og Írak og þróun mála í El Salvador.

Kosning Ronalds Reagan til forseta í Bandaríkjunum mun sennilega leiða til allvíðtækra

breytinga á stefnu Bandaríkjamanna á mörgum sviðum heimsmála og harðari stefnu í samskiptunum við Sovétríkin. Varla er þó tímabært að gera sér endanlega grein fyrir hinni nýju stefnu, m. a. vegna þess að ýmsir þættir hennar eru enn í mótun.

Í Sovétríkjunum hefur einnig nýlega farið fram kosning leiðtoga og ríkti þar algjör einhugur um endurkjör allra þeirra manna, sem þar hafa farið með völd um alllangt skeið. Stefnan virðist vera svipuð og áður, en Leonid Brezhnev, forseti, setti þó fram á fundinum ýmsar hugmyndir í alþjóðamálum, sem nú eru til athugunar á Vesturlöndum.

Smám saman hefur verið að þróast þriðja stórveldið, sem mikil áhrif hefur á gang mála í okkar heimshluta. Þar á ég við Efnahagsbandalag Evrópu, sem þrátt fyrir ýmis innri deilumál hefur á undanförunum árum aukið mjög samstöðu sína á vettvangi alþjóðastjórn mála, m. a. með nánari samráðum um pólitísk málefni. Um síðustu áramót bættust Grikkir í hóp bandalagsríkja, sem nú eru orðin tíu talsins með 270 milljónir íbúa. Við höfum átt góð samskipti við bandalagið á sviði viðskiptamála, einkum eftir að bókun nr. 6 tók gildi á miðju ári 1976, og öll eru þessi ríki, nema Írland, aðilar að Atlantshafsbandalaginu. Um samstarf í fiskveiðimálum hefur ekki verið að ræða fram til þessa, en nánar verður vikið að því atriði síðar í skýrslunni. Önnur EFTA-ríki hafa síðustu árin aukið mjög samstarf sitt við Efnahagsbandalagið á ýmsum öðrum sviðum en þeim, sem beint varða viðskiptamál. Má þar nefna efnahagsmál, orkumál, umhverfismál, samgöngumál, vísindamál og ýmsa aðra málaflokka. Við höfum fylgst með þessari þróun, en ekki farið enn út í samstarf í neinum meiri háttar málaflokkum.

Fjórða meginaflið í alþjóðastjórn málum eru ríki þriðja heimsins, hinn s. k. 77-ríkja hópur, sem nú telur reyndar meira en eittundrað ríki. Öll, nema olíuútflutningsríkin, eiga það sameiginlegt að vera fátæk og fjölmörg þeirra eru blásnað. Kröfur þessara ríkja um nýskipan alþjóðæfnahagsmála, um réttlátari hlutdeild í gæðum jarðarinnar, verða æ háværari og við þeim verður ekki daufheyrst til lengdar ef ekki á illa að fara. Uppistaðan í kröfugerð þeirra er ekki sú að verða brauðfæddar til frambúðar af iðnvæddum ríkjum heldur réttlátari hlutdeild í auðævum jarðar, sanngjarnara verð fyrir framleiðsluvörurnar og aukin hjálp til sjálfshjálpar. Þær hafa með réttu bent á, að aukin hagsæld þróunarríkjana muni skapa stærri og styrkari markað fyrir framleiðsluvörur iðnríkjana og þannig verða einnig þeim til hagsbóta þegar fram í sækir. Ýmsar nágrannaþjóðir okkar hafa fyrir löngu gert sér grein fyrir skyldum sínum á þessu sviði og sumar þeirra hafa nú þegar náð því marki, sem Sameinuðu þjóðirnar hafa samþykkt, að iðnríki verji a. m. k. 1% þjóðartekna sinna til stuðnings þróunarríkjunum í viðleitni þeirra til sjálfsbjargar. Því miður höfum við Íslendingar alltaf talið okkur hafa haft eitthvað þarfara að gera við okkar fjármuni en að verja þeim til þróunaraðstoðar. 10 árum eftir að Alþingi samþykkti lög um aðstoð Íslands við þróunarlöndin er árangurinn ekki betri en svo, að framlög okkar nema ekki miklu meira en tuttugasta hluta þess, sem þau ættu að réttu lagi að vera. Nú liggur fyrir Alþingi frumvarp um Þróunarsamvinnustofnun Íslands og er þeim lögum ætlað að koma í stað laganna frá 1971. Samþykkt Alþingis á þeim lögum ein sér er tilgangslítil, ef þingmenn setja sér ekki jafnframt það markmið að stórauka framlög til aðstoðarverkefna í þróunarlöndunum með það í huga að ná á nokkrum næstu árum því takmarki sem Sameinuðu þjóðirnar settu sem lágmark fyrir allmörgum árum síðan.

Slökunarstefnan.

Eins og ég vék að í skýrslu minni á s. l. ári beið slökunarstefnan mikinn hnekki við innrásina í Afghanistan. Vestræn ríki hafa alla tíð lagt á það megináherslu, að slökunarstefnan hlyti eðli sínu samkvæmt að vera ein og óskipt. Tilgangur hennar væri m. a. að festa í sessi vissar sambúðarreglur í alþjóðastjórn málum, sem allir gætu sætt sig við og því væri ekki unnt að líta framhjá hegðan Sovétmanna í öðrum heimshlutum þegar metin væri staðan í sambúð austurs og vesturs.

Varðandi Afghanistan verður því miður að segja, að fimmtán mánuðum eftir að 6. skyndiþing allsherjarþings Sameinuðu þjóðanna samþykkti með yfirgnæfandi meiri hluta atkvæða ályktunartillögu, sem m. a. kvað á um að allur erlendur her yrði tafarlaust og skilyrðislaust kallaður frá Afghanistan sjáft þess ennþá engin merki að Sovétríkin hyggist fara eftir þessari ályktun. Þvert á móti hafa þau enn styrkt stöðu sína þar. Eru nú um 1.7 milljónir manna frá Afghanistan landflótta í Pakistan, auk nokkurs fjölda í Iran. Endurtekin ályktun allsherjarþingsins nú í desember hefur ekki haft nein sjáanleg áhrif á þessa stöðu mála.

Annað atriði sem sett hefur mark sitt á samskipti austurs og vesturs á undanfögnu ári er þróun mála í Póllandi. Ég tel hvorki tímabært né heppilegt að fara nánar inn á þetta mál í skýrslu minni til Alþingis, en þó hlýt ég að láta í ljós þá von, sem ég veit að flestir Íslendingar eiga sameiginlega, að Pólverjum megi auðnast að ná fram viðunandi lausn á sínum málum án þess að til harkalegra utanaðkomandi afskipta leiði.

Ríki Suður-Ameríku og þá einkum El Salvador hafa á síðustu mánuðum dregist inn í deilur austurs og vesturs. Þótt þessi ríki liggja fjarri þungamiðju slökunarstefnunnar hafa atburðir þar engu að síður sín áhrif. Bandaríkjamenn telja hagsmunum sínum í Suður-Ameríku stefnt í voða með stuðningi Sovétmanna og ýmissa fylgiríkja þeirra við kommúníska uppreisnarmenn í landinu og því sé þeim einn kostur nauðugur, sá að styrkja stjórnvöld í El Salvador og senda þeim hernaðarráðgjafa. Hafa Bandaríkjamenn lagt fram ýmis gögn, sem ætlað er að sanna vopnasendingar kommúnistaríkja til uppreisnarmanna í El Salvador, en Sovétmenn og bandamenn þeirra bera þær sakir af sér og segja fullyrðingar Bandaríkjamanna settar fram til þess eins að réttlæta afskipti af innanríkismálum El Salvador. Ég vil ekki að svo komnu máli fella neinn dóm í þessum deilum enda er það ekki aðalatriðið. Staðreyndirnar eru hins vegar þær, að í El Salvador, eins og í ýmsum öðrum Suður-Ameríkuríkjum er ástandið vægast sagt hörmulegt. Auðævi liggja á fárra höndum meðan allur almenningur býr við sárustu neyð. Núverandi ríkisstjórn hefur gefið loforð um ýmsar úrbætur en hægt virðist miða að hrinda þeim í framkvæmd. Á meðan berast ýmsar fylkingar á banaspjótum og skæruhernaður og hryðjuverk hafa kostað tugi þúsunda lífið.

Ég hef nú rakið hér helstu ásteytingarsteinna í samskiptum austurs og vesturs og óhjákvæmileg áhrif þeirra á slökunarstefnuna. Deiluefnin eru óneitanlega mörg og alvarleg en þrátt fyrir það hef ég þá óbifanlegu skoðun, að áfram verði að feta sig á braut slökunarstefnunnar. Aðeins á þann hátt getum við aukið skilning ríkja á högum hvers annars og haft stjórn á þróun heimsmála. Halda verður öllum leiðum opnum til þess að unnt sé að skiptast á skoðunum, svo forðast megi þá tortryggni og hræðslu, sem leitt gæti til ófriðarbáls. Það er líka þess vegna sem svo nauðsynlegt er að vel takist til um Madrid-ráðstefnuna, þar sem ríki Evrópu og Norður-Ameríku eru í annað sinn að gera úttekt á framkvæmd Helsinki-samþykktarinnar um öryggi og samvinnu í Evrópu.

Madridráðstefnan.

Undirbúningsfundurinn að ráðstefnunni um öryggi og samvinnu í Evrópu hófst í Madrid 9. september 1980, en ekki tókst að ná þar samkomulagi um dagskrá og skipulagningu sjálfrar ráðstefnunnar í tæka tíð. Ráðstefnan var þó sett í mikilli tvísýnu laust fyrir miðnætti 11. nóvember, sem löngu áður hafði verið ákveðinn samkomudagur hennar, og hófst með ræðum utanríkisráðherra þátttökuríkjanna eða formanna sendinefnda, sem haldnar voru næstu daga á allsherjarfundum opnum almenningi. Ég flutti þarna ræðu fyrir Íslands hönd hinn 14. nóvember 1980 og hefur hún verið birt í heild í fjölmiðlum hér. Þennan sama dag náðist samkomulag um ýmis framkvæmdatriði varðandi ráðstefnuna og réttist því úr um framhald hennar.

Síðan hófust almennar umræður fyrir luktum dyrum um framkvæmd Helsinki-lokasam-

þykktarinnar. Ráðstefnan ræddi aðallega framkvæmdina fram að jólum, en í síðustu vikunni fyrir jólahlé var heimilt að mæla fyrir nýjum tillögum. Ráðstefnan hófst síðan aftur 27. janúar 1981 og stendur enn, þegar þetta er ritað. Hún starfar í fimm nefndum ásamt allsherjarfundum. Engar ákvarðanir verða teknar nema fulltrúar allra þátttökuríkja séu sammála. Mestum tíma ráðstefnunnar eftir áramót er varið í að ræða nýjar tillögur og undirbúa niðurstöður ráðstefnunnar.

Umræðurnar hafa að mestu leyti snúist um hinar mannlegu hliðar Helsinki-samþykktarinnar annars vegar og hernaðarhliðarnar hins vegar. Mun óhætt að fullyrða, að lítið hafi miðað í samkomulagsátt milli austurs og vesturs. Vesturlönd hafa haldið uppi harðri gagnrýni á Sovétríkin vegna brota á ákvæðum Helsinki-samþykktarinnar. Ber þar mest á gagnrýni út af innrásinni í Afghanistan og margs konar brotum á mannréttindaákvæðum Helsinki-samþykktarinnar. Er því haldið fram, að Sovétríkin hafi brotið allar 10 meginreglur Helsinki-samþykktarinnar, margar þeirra gróflega.

Vegna ástands alþjóðamála er tæplega unnt að búast við verulegum árangri í Madrid. Mætti því segja, að miðað við aðstæður hafi ráðstefnan farið eðlilega fram og jafnvel betur en búast mátti við. Hins vegar eru líkur fyrir raunhæfu samkomulagi taldar takmarkaðar miðað við óbreytt ástand alþjóðamála. Er jafnvel búist við, að formleg niðurstaða ráðstefnunnar verði sú ein, að ákveðinn verði nýr framhaldsfundur eftir 2 til 3 ár. Telja flest þátttökuríkin, að ákvörðun um að hittast aftur sé meira virði en einhverjar samþykktir, sem í raun og veru myndu enga þýðingu hafa í framkvæmd.

Annars eru nýjar tillögur margar eða nálægt 90 að tölu. Ísland er aðili að níu þeirra. Eru menn almennt sammála um, að tillögurnar séu of margar og kunni það að leiða til svipaðs glundroða og í Belgrad á sínum tíma.

Varðandi umræður í einstökum nefndum, eða „körfum“ eins og málaflokkarnir hafa verið kallaðir, er það að segja, að í fyrstu „körfu“, sem snýst um meginreglur í samskiptum þátttökuríkja og atriði er varða öryggi í Evrópu, hefur einkum verið deilt harkalega á Sovétríkin fyrir að virða ekki hinar 10 meginreglur Helsinki-samþykktarinnar. Sovésku fulltrúarnir hafa eindregið vísað slíkri gagnrýni á bug, ýmist með því að benda á, að allar meginreglurnar hafi verið teknar upp í hina nýju stjórnarskrá Sovétríkjanna og ekki sé hægt að finna þeim æðri sess — eða, að einstök gagnrýnisatriði séu óviðurkvæmileg íhlutun í sovésk innanríkismál. Vestræn ríki, hlutlaus og óháð hafa lagt áherslu á að það sé framkvæmdin sem skiptir öllu máli og Helsinki-samþykktin ásamt alþjóðasamningum m. a. um mannréttindi skapi fullkominn grundvöll til þess, að ríki hugi að framkvæmdinni hvert hjá öðru.

Þá hefur miklum tíma verið varið til að ræða núgildandi ákvæði Helsinki-samþykktarinnar um traustvekjandi ráðstafanir vegna meiri háttar heræfinga og liðsflutninga þ. á m. aðstöðu fulltrúa annarra ríkja til að fylgjast með framkvæmd heræfinga. Á þessu sviði eru ýmis ágreiningsatriði og gætir tregðu á að efla þessar ráðstafanir. Í þessu sambandi má geta þess, að eitt þeirra atriða, sem fram komu í ræðu Leonid Brezhnev, forseta Sovétríkjanna, á nýloknu flokksþingi kommúnistaflokksins, var að Sovétmenn kynnu að vera reiðubúnir að láta ákvæðin um hinar svonefndu traustvekjandi ráðstafanir ná til alls landsvæðis Sovétríkjanna vestan Úralfjalla, en skv. núgildandi reglum ná ákvæðin aðeins til 250 kílómetra breiðs beltis vestast í Evrópuhluta Sovétríkjanna. Tilboðið var þó háð því að vestræn ríki stækkuðu samsvarandi sín svæði, sem ákvæði þessi ná til. Fulltrúar vestrænna ríkja í Madrid hafa bent á, að núgildandi ákvæði taki til allrar Vestur-Evrópu að Atlantshafi og því sé harla óljóst, hvaða svæði þau eigi að stækka. Skýr svör við þeim ábendingum liggja enn ekki fyrir, þegar þetta er ritað.

Sovétríkin og önnur Varsjárbandalagsríki leggja annars áherslu á, að Madrid-ráðstefnan ákveði, að haldin verði sérstök ráðstefna um slökun á hernaðarsviðinu og afvopnunarmál og hafa Pólverjar lagt fram tillögu í því sambandi. Því hefur af hálfu Vesturlanda verið svarað með tillögu Frakklands um afvopnunarráðstefnu Evrópu.

Einn af mikilvægari óvissuþáttum Madrid-ráðstefnunnar er, hvort eitthvert samkomulag næst um sérráðstefnu til að fjalla um takmarkanir á vígbúnaði í álfunni.

Í annarri „körfu“ sem fjallar um samvinnu á sviði efnahagsmála, vísinda- og tæknimála og umhverfismála hafa umræður verið mjög stillilegar og án verulegs ágreinings. Þar gætir m. a. áhuga Austur-Evrópuríkja á að njóta í ríkara mæli vísinda- og tækniframfara Vesturlanda.

Í þriðju „körfu“ hafa umræður verið fjörugar og harðskeyttar, en þar hafa hin mannlegu tengsl einkum verið á dagskrá. Hafa Austur-Evrópuríkin reynt að útskýra hvers vegna kerfið hjá þeim sé svo erfitt í framkvæmd að leitt geti til misskilnings út af ýmsum „atriðum“, eins og komist hefur verið að orði. En Vesturlönd hafa gagnrýnt hversu mjög skortir á, að ákvæði Helsinki-samþykktarinnar á þessu sviði séu komin til framkvæmda í austurhluta álfunnar, þ. á m. hafa verið harmaðar hömlur á ferðafrelsi, ekki sist að komið sé í veg fyrir endursameiningu fjölskyldna, og að upplýsingamiðlun sé mjög takmörkuð og villandi.

Meðal Vesturlanda og flestra hlutlausra ríkir ekki bjartsýni um framhaldið eða niðurstöður ráðstefnunnar, að óbreyttum aðstæðum. Möguleikar á árangri í einni „körfu“ eru háðir árangri í hinum „körfunum.“ Ekki þykir mega ljúka ráðstefnunni án þess lágmarksárangurs, að ákveðið verði eitthvert framhald samskipta á grundvelli Helsinki-samþykktarinnar. Er það þá svipuð niðurstaða og varð í Belgrad fyrir þremur árum, en þar náðist samkomulag um lítið annað en nýja ráðstefnu og þrjá sérfræðingafundi á tímabilinu fram að Madrid-fundinum.

Afvoðnunarmál.

Ekki er unnt að tíunda margt jákvætt á sviði afvoðnunarmála eða öllu fremur takmörkun vígbúnaðar frá liðnu ári. Starfsemi Sameinuðu þjóðanna, einkum í afvoðnunarnefndinni í Genf, hélt áfram og ýmsar hliðar afvoðnunarmála, sérstaklega varðandi kjarnavopn, voru einnig ræddar á allsherjarþinginu. Því miður hefur lítil raunhæfur árangur enn komið í ljós, þótt ýmsar ályktanir hafi verið samþykktar. Unnið er nú að undirbúningi undir aukaallsherjarþingið um afvoðnunarmál, sem halda á í sumar. Er það annað aukþingið, sem sérstaklega á að fjalla um afvoðnunarmál, en hið fyrra var haldið árið 1978. Ýmsar tillögur munu liggja fyrir þinginu og væntanlega flestar hljóta samþykki. En á meðan heldur vígbúnaðarkapphlaupið áfram eins og ekkert hafi í skorist. Benda öll sólarmerki til þess að aldrei muni meira fé hafa verið varið í þessu skyni en einmitt nú í ár.

Þótt Sameinuðu þjóðirnar séu vettvangur nær allra ríkja heims til að fjalla um afvoðnunarmál þá hljóta þessi málefni að sjálfsögðu einnig að koma til kasta í þrengri hóp þeirra ríkja sem mest koma við sögu. Þar er einkum átt við viðræður milli risaveldanna innbyrðis og milli þeirra og bandalagsríkja þeirra og loks milli allra þeirra þjóða, sem aðild eiga að ráðstefnunni um öryggi og samvinnu í Evrópu, eins og áður hefur verið vikið að.

SALT II samkomulagið, sem undirritað var 1979, hefur því miður ekki hlotið samþykki Bandaríkjaþings og yfirlýsingar hinnar nýju ríkisstjórnar Bandaríkjanna gefa skýrt til kynna, að samkomulagið verði ekki staðfest óbreytt. Viðbrögð Sovétmanna við þessu eru ekki alveg ljós, en sitthvað í ummælum þeirra bendir til að þeir séu ekki ófánlegir til að ræða einhverjar minni háttar breytingar á þessu samkomulagi. Bæði ríkin virðast í reynd fara eftir ákvæðum samkomulagsins og er það að sjálfsögðu fagnaðarefni. Hafa ber þó í huga, að samkomulagið felur á flestum sviðum í sér heimild til aukningar á langdrægum kjarnaeldflaugum og búnaði þeim tengdum, en ekki eyðileggingu á birgðum, sem til voru við gerð samkomulagsins. Á hinn bóginn tryggir það að ekki verði farið yfir visst hámark og dregur því úr hættunni á enn hraðara kapphlaupi risaveldanna á þessu sviði vegna gagnkvæms ótta við yfirburði hins.

Í Vínarborg halda enn áfram viðræður fulltrúa Atlantshafs- og Varsjárbandalagsríkja um samdrátt í herafli í mið-Evrópu, en þessar viðræður hafa staðið frá árinu 1973. Nær

ekkert miðar í samkomulagsátt og er meginágreiningurinn enn sem fyrr um raunverulegan herstyrk hvors aðila á svæðinu. Ekki er ástæða til að draga í efa vilja beggja aðila til að ná samkomulagi, en gangur þessara viðræðna sýnir, hversu erfitt er að ná samkomulagi, jafnvel í mjög afmörkuðum þáttum vígbúnaðar, þegar gagnkvæmt traust er ekki fyrir hendi.

Austurlönd nær.

Allt frá lokum síðari heimsstyrjaldarinnar hafa austurlönd nær verið vettvangur mikilla deilna og átaka. Lengi bar mest á deilum Ísrael og arabaríkjanna, en síðan hafa bæst við aðrir atburðir, sem aukið hafa á spennuna. Byltingin í Íran leiddi til meiri óvissu á þessu svæði, atburðirnir í Afghanistan juku hættuna á stórveldaátökum og stríðið, sem nú geisar milli Íran og Írak, kynni að geta breiðst út um svæðið. Þessu til viðbótar er síðan sú staðreynd, að hernaðarlegt og efnahagslegt mikilvægi þessa heimshluta hefur aukist verulega á síðari árum vegna orkukreppunnar. Ríki vestur-Evrópu eru háðari olíu frá þessu svæði en nokkur önnur ríki og því eru augljós tengsl orðin milli ástandsins í austurlöndum nær og öryggis Evrópu.

Réttlát og varanleg heildarlausn á deilunum í austurlöndum nær er orðin knýjandi nauðsyn, ekki aðeins fyrir íbúa þessa heimshluta heldur fyrir mannkyn allt. Sjónarmið annarra þjóða varðandi þessar deilur hafa tekið miklum breytingum á undanförunum árum og kann aukinn þrýstingur arabaríkja að hafa valdið þar nokkru um, þótt fleiri atriði komi þar til.

Sú afstaða sem við og önnur Norðurlönd höfum í stórum dráttum verið sammála um að fylgja á alþjóðavettvangi undanfarin ár, mótast af tveim höfuðþáttum. Annar er tilveruréttur Ísraelsríkis innan tryggra og viðurkenndra landamæra og sú afstaða hefur staðið óhöggð allt frá stofnun Ísraelsríkis. Hinn er að tryggja réttindi Palestínumanna. Það eru einkum sjónarmið er varða þennan þátt, sem tekið hafa breytingum á undanförunum árum. Lengi vel var litið á þetta næstum einvörðungu sem flóttamannavandamál en nú er svo komið, að viðurkennt er að málið snýst um lögmæt þjóðarréttindi Palestínumanna. Við höfum talið, að aðilar sjálfir yrðu að koma sér saman um, hvernig tryggja eigi þessi réttindi. Við höfum takmarkað okkur við að leggja áherslu á, að lausn Palestínuvandamálsins yrði að vera þáttur í samkomulagi, sem tryggði tilverurétt Ísraelsríkis innan tryggra og viðurkenndra landamæra.

En einmitt í þessu liggur mesti vandinn, sem sé að finna leið til friðsamlegrar sambúðar Ísraelsmanna og Palestínumanna, sem báðir geti við unað. Við höfum talið og teljum enn, að ályktanir Öryggisráðsins nr. 242 og 338 séu sá grundvöllur sem heildarlausn deilumála í austurlöndum nær verði að hvíla á. Við álítum nauðsynlegt að allir aðilar á þessu svæði fallist á ákvæði þessara ályktana, m. a. þau sem kveða á um rétt allra ríkja á svæðinu til að fá að lifa í friði innan viðurkenndra landamæra. Jafnframt teljum við nauðsynlegt að allir deiluaðilar taki þátt í samningaumleitunum um heildarlausn, þar sem einnig sé tekið tillit til lögmætra þjóðarréttinda Palestínumanna og sjálfsákvörðunarréttar þeirra. Þessi mál eru óhemju flókin og margþætt og er vart við öðru að búast en að mörg ár taki að ná fram heildarlausn. Hvort hún fæst í áföngum eða í einu lagi þarf ekki að vera aðalatriðið ef allir deiluaðilar viðurkenna þau meginatriði, sem hljóta að verða að liggja til grundvallar. Við lýstum yfir stuðningi við Camp David samkomulagið, sem við töldum spor í rétta átt. Því miður kom í ljós, að það varð líka til að skerpa andstæðurnar í þessum deilum og skapa ný vandamál.

Framkvæmd þessa samkomulags virðist nú komin í nokkra sjálfheldu og framhaldið er væntanlega mikið komið undir afstöðu nýrrar ríkisstjórnar í Bandaríkjunum. En hvort sem framhald verður á þessu eða ekki er þarna aðeins um hluta vandamálsins að ræða og allir aðrir þættir þess bíða enn úrlausnar.

Suðaustur-Asía.

Ástandið í Suðaustur-Asíu veldur enn miklum áhyggjum. Þrátt fyrir þær tilraunir, sem undanfarin tvö ár hafa verið gerðar bæði innan og utan ramma Sameinuðu þjóðanna, til að tryggja frið og jafnvægi í þessum heimshluta ríkir enn upplausnarástand og sérstaklega hefur lítill árangur náðst í tilraunum til að ná fram heildarlausn á vandamálum Kamputseu. Víetnamar hafa enn 200 þúsund hermenn í landinu og er megin hluti þess á þeirra valdi.

S. I. haust komu fram tvær tillögur um Kamputseu á allsherjarþingi Sameinuðu þjóðanna. Var önnur tillagan frá Víetnam og fleiri sósíalistaríkjum, en hin kom fram frá s. k. ASEAN-löndum, en það eru ýmis nágrannaríki Víetnam og Kamputseu. Tillaga hinna síðarnefndu var samþykkt með miklum meiri hluta atkvæða, en hún byggir á ályktun allsherjarþingsins frá 1979 um tafarlausu brottkvaðningu erlendra hersveita frá Kamputseu og jafnframt er boðað á fyrri hluta þessa árs til alþjóðlegrar sáttaráðstefnu allra þeirra er málið varðar til að finna pólitíska heildarlausn á málefnum Kamputseu.

Með sameiginlegu stórátaki ýmissa alþjóðlegra hjálparstofnana tókst að bægja hungurvofunni að mestu frá íbúum Kamputseu á liðnu ári. Heldur hefur aftur sigið á ógæfuhliðina í þeim efnum og er nýrra átaka þörf ef sagan á ekki að endurtaka sig. Flóttamannavandamálið í þessum heimshluta er enn gífurlegt, þótt ýmsar þjóðir hafi brugðist vel við og tekið við nokkrum hluta þess fólks, sem flosnað hefur upp frá heimilum sínum í átökunum undanfarin ár.

Afríka.

Ástandið í stórum hlutum Afríku hefur verið ótryggt undanfarna tvo til þrjá áratugi. Er það ekki óeðlilegt þegar þess er gætt, að flest ríkjanna hafa á þessu tímabili verið að brjóta af sér viðjar nýlendutímans, oftast við erfið innri og ytri skilyrði. Styrjaldarástand er enn í nokkrum ríkjum og ber þar einkum að nefna Chad, Vestur-Sahara, Namibíu, Eþíópíu og Angóla. Í síðasttöldum tveim ríkjum hafa Sovétríkin ásamt öðrum kommúnistaríkjum, einkum Kúbu, látið til sín taka með beinum hernaðarafskiptum. Í Chad hefur Lýbía framkvæmt beina hernaðaríhlutun. Ógnarstjórnin í Miðafríkulýðveldinu er fallin, þótt enn séu þar blíkur á lofti. Sama gildir um Uganda og verður fróðlegt að sjá, hvort lýðræðið nær þar fótfestu.

Framangreind átök hafa leitt ómælanlegar hörmungar yfir íbúa þessara ríkja, og margir hafa flosnað upp frá heimilum sínum og flúið til annarra héraða eða annarra landa. Flóttamannavandamálið í þessum heimshluta er gífurlegt og hefur flóttamannafulltrúi Sameinuðu þjóðanna hvað eftir annað skorað á ríki heims að koma til móts við þarfir þessa fólks, sem aldrei hafa verið meiri en nú.

Í skýrslu minni í fyrra var gerð ítarleg grein fyrir þróun mála í Zimbabve, sem vonast var til að yrði jákvæð undir stjórn Mugabes. Mugabe hefur og sannað að hann er maður til að ráða við viðkvæm og vandasöm mál við erfiðar aðstæður og er ánægjulegt að sjá að ríkisstjórn Zimbabve leggur sig fram við að ná sáttum allra aðila í landinu og einbeitt sér jafnframt að þróun og uppbyggingu.

Hin friðsamlega þróun mála í Zimbabve hefur því miður ekki haft nein áhrif á stjórn Suður-Afríku sem heldur eftir sem áður yfirráðum sínum yfir Namibíu. Umsjón Suður-Afríku yfir Namibíu, sem áður nefndist Suðvestur-Afríka, var á sínum tíma heimiluð af Þjóðabandalaginu með sérstöku umboði. Sameinuðu þjóðirnar felldu þetta umboð niður árið 1966 og hlaut sú ákvörðun stuðning Alþjóðadómstólsins í Haag.

Fyrir liggur nú þriggja ára gömul áætlun 5 vestrænna ríkja um frjálsar kosningar í Namibíu undir eftirliti Sameinuðu þjóðanna. Hefur Ísland ásamt hinum Norðurlöndunum stutt áætlun þessara ríkja, en Suður-Afríkustjórn fæst enn ekki til að vinna eftir henni. Fyrsta skrefið í þá átt væri að semja um vopnahlé, en skæruhernaður hefur verið háður í þessari

fyrirverandi nýlendu Þjóðverja í samfelld 14 ár. Að tilhlutan aðalframkvæmdastjóra Sameinuðu þjóðanna var efnt til samráðsfundar allra deiluaðila í Genf í janúarmánuði síðastliðnum, en viðræður urðu árangurslausar. Suður-Afríkustjórn skortir pólitískan vilja til að semja frið við þjóðfrelshreyfingu Namibíu, SWAPO, og reynir að tefja fyrir framgangi áætlunar vestrænu ríkjanna fimm.

Í Suður-Afríku sjálfri hefur óánægja farið vaxandi hjá svarta meirihlutunum eftir að Zimbabwe hlaut sjálfstæði. Suður-Afríkustjórn hefur orðið tíðrætt um þjóðfélagslegar breytingar, er bæti hag meirihlutans, en í raun hefur stjórnin aðeins gert tillögur um nokkrar yfirborðsbreytingar á kynþáttalöggjöfinni. Hvíta minnihlutann skortir raunverulegan vilja til að viðurkenna þá staðreynd að afnema verður apartheid-stefnuna, ef koma á í veg fyrir blóðug átök. Því ætti það að verða báðum kynþáttum fyrir bestu að sem mestum þrýstingi verði haldið uppi á stjórn Suður-Afríku á alþjóðavettvangi og hún þannig knúin til samstarfs.

Norður-suður viðræðurnar.

Enn er sá þáttur alþjóðamála, sem æ meira verður áberandi með hverju ári sem líður, en það er hinn svonefndi norður/suðurvandi, samskipti ríkra þjóða og snauðra, nýskipan alþjóðaefnahagsmála eða hvað menn kjósa að nefna þennan þátt alþjóðamála. Í skýrslu minni á s. l. ári gerði ég nokkra grein fyrir helstu efnisþáttum þessa máls og hvað gerst hefði þar á undanförunum árum. Frá því að sú skýrsla var samin hefur mikið verið unnið að þessum málum á vettvangi Sameinuðu þjóðanna, m. a. var haldið sérstakt auka-allsherjarþing í ágúst/september á liðnu ári til undirbúnings heildarsamningaviðræðum um alþjóðleg efnahagssamvinnumál. Greinargerð um þetta aukarþing og helstu ágreiningsefnið er að finna í skýrslu fastanefndar okkar hjá Sameinuðu þjóðunum um 35. allsherjarþinginu, en hún er fylgiskjal með þessari skýrslu. Í stuttu máli má segja að árangurinn hafi enn orðið dapurlega lítill.

Í febrúarmánuði s. l. fjallaði Kurt Waldheim, aðalframkvæmdastjóri Sameinuðu þjóðanna, um efnahagsmálin í heiminum og komu þá fram eftirfarandi atriði, sem ég tel rétt að vekja sérstaka athygli á.

„Heimsbyggðin stendur andspænis harkalegri efnahagskreppu og virðist þróun mála á þrem sviðum einkum hættuleg.

Í fyrsta lagi hefur matvælaframleiðsla í heiminum ekki aukist í hlutfalli við fólksfjölgun á undanförunum árum. Í mörgum heimshlutum, einkum í Afríku, hefur matarskammtur á hvern íbúa minnkað og við upphaf þessa árs er veruleg vöntun á ýmsum matvælum. Þetta þýðir í reynd að margar milljónir manna bætast í þann hóp sem líður hungur.

Í öðru lagi hefur verðbólgan í iðnríkjunum mjög neikvæð áhrif á aðra hluta heims. Hún dregur úr raunvirði útflutningstekna þróunarríkja, hún veikir alþjóðlegt gjaldreyriskerfi og hún þyngir þær skuldabyrðar sem hvíla á mörgum þróunarríkjum.

Í þriðja lagi er ástand orkumála í heiminum iskyggilegt. Aukinn orkukostnaður hefur átt mikinn þátt í að greiðsluhalli þeirra þróunarríkja, sem byggja á innfluttri orku, er nú kominn á hættulega hátt stig.

Kominn er tími til að þjóðir heims, bæði í iðnríkjum og þróunarríkjum, geri sér ljósar þær gífurlegu fórnir sem færðar eru í mannlegri velferð og hamingju vegna ríkjandi ójafnvægis í efnahagsmálum heims og hefji aðgerðir í ljósi þess.

Heimurinn á yfir að ráða meiri auðævum en nokkru sinni fyrir og menn ráða yfir aðferðum til að uppræta hungur, draga úr vanþekkingu og sigrast á ýmsum sjúkdómum. Á hinn bóginn er staðreyndin sú, að enn búa 800 milljónir manna við allsleysi. Áætlað er að aðeins á árinu 1978 hafi meira en 12 milljónir barna undir 5 ára aldri dáið úr

hungri. Hinn nakti raunveruleiki sem endurspeglast í þessum tölum fær allt tal um framfarir mannkyns til að hljóma sem háð.

Hvers konar stöðugleika getum við vænst þegar hungrið ræður ríkjum í stórum hlutum heims? Getum við haldið því fram að nokkur skynsemi sé í notkun fjármunanna þegar meira en milljarði dala er varið til hernaðarútgjalda dag hvern en minna en 5 hundradshlutum af þessari fjárhæð til opinberrar þróunaraðstoðar? Fyrir þá fjárhæð, sem einn nýttísku skriðdreki kostar, mætti byggja skólastofur fyrir þúsundir barna. Þótt þessar staðreyndir séu ógnvekjandi eru þær síður en svo óþekktar. Þær hafa víða birst, en stefnu ríkisstjórna, bæði á norður- og suðurhveli, á enn eftir að aðlaga fullri viðurkenningu á því, hvers þessar staðreyndir krefjast af okkur öllum.

Heimurinn stendur á krossgötum. Annaðhvort höldum við fyrri stefnu án þess að skeyta um síaukinn kostnað eða við tökum upp stefnu skipulagðrar alþjóðasamvinnu til að draga úr mannlegri eymd og tryggja öllu mannkyni betra líf. Enginn millivegur er hér til.“

III. Alþjóðastofnanir og svæðasamtök.

Þátttaka Íslands í starfi alþjóðastofnana var á undanfögnu ári með svipuðu sniði og áður. Um samskipti við helstu alþjóðastofnanir á sviði viðskipta verður fjallað síðar í þessari skýrslu, en hér á eftir verður stuttlega fjallað um nokkrar alþjóðastofnanir og svæðasamtök er fást við málefni, sem eru og hafa verið meginstoðir íslenskrar utanríkisstefnu, fyrst um Sameinuðu þjóðirnar, samtök Norðurlanda og Evrópuráðið og síðan í sérstökum kafla um Atlantshafsbandalagið og öryggismál Íslands.

Sameinuðu þjóðirnar.

Veigamestu alþjóðamálum, sem að einhverju leyti hafa komið til kasta Öryggisráðsins og/eða allsherjarþingsins, eru gerð skil í ýmsum köflum þessarar skýrslu og vísast því til þeirra. Jafnframt hefur verið gefin út sérstök, mjög ítarleg skýrsla um starfsemi 35. allsherjarþingsins og þátttöku Íslendinga. Er hún lögð fram sem fylgiskjal með þessari skýrslu. Skal þess því eingöngu getið hér, að fastanefnd Íslands hjá Sameinuðu þjóðunum vinnur mikið starf við að fylgjast með og taka þátt í starfsemi samtakanna og ýmissa sérstofnana þeirra og jafnframt eru sendir fulltrúar að heiman til að taka þátt í störfum allsherjarþings samtakanna. Fastanefndin í Genf hefur, auk starfa að málefnum EFTA, fyrirsvar Íslands gagnvart skrifstofu Sameinuðu þjóðanna í Evrópu og ýmsum sérstofnunum samtakanna, sem þar hafa höfuðstöðvar, og sendiráðið í París er jafnframt fastanefnd Íslands hjá Menningar- og vísindastofnun Sameinuðu þjóðanna. Nán samráð eiga sér alltaf stað við önnur Norðurlönd um málefni Sameinuðu þjóðanna og er samstaða þessa hóps þeim mikill styrkur þótt þau eigi ekki alltaf samleið þegar að því kemur að taka endanlega afstöðu til mála.

Norðurlandasamvinna.

Norræn samvinna skipar sem áður háan sess í samskiptum okkar við aðrar þjóðir. Eins og fram kom í upphafi skýrslu minnar koma aðrir þættir norrænnar samvinnu fremur til kasta míns ráðuneytis en sjálfstjórn Norðurlandaráðs og mun ég því ekki víkja nánar að starfsemi ráðsins hér. Í skýrslu minni á s. l. ári gerði ég nokkra grein fyrir því, hvernig norrænni samvinnu væri almennt háttað og vék ég þar m. a. að þætti utanríkisþjónustunnar í því sambandi.

Samstarf okkar við Dani, Norðmenn, Svía, og Finna í alþjóðamálum heldur áfram að vera náð. Auk Sameinuðu þjóðanna, sbr. hér að ofan, eiga nán samráð sér einnig stað hjá

öðrum fjölþjóðastofnunum, sem við eigum aðild að, svo sem NATO, EFTA, OECD, Evrópuráði og hinum ýmsu sérstofnunum Sameinuðu þjóðanna. Er ríkjum þessum öllum mikill styrkur að svo traustu samstarfi, sem er mikilvægara en almenningur gerir sér oft grein fyrir.

Hagsmunir Íslands og næstu nágranna okkar, Færeyja og Grænlands, fara að mörgu leyti saman og hefur samstarfið við Færeyjar verið allnáið einkum á sviði fiskveiða, svo sem annars staðar er vikið að. Fyrirrennari minn lagði grundvöll að auknum samskiptum íslenskra stjórnvalda og grænlsku heimastjórnarinnar, sem þá hafði nýlega verið sett á stofn, og hefur þessu verið fram haldið í minni tíð sem utanríkisráðherra. Er skemmt að minnst heimsóknar fulltrúa grænlsku heimastjórnarinnar s. l. haust undir forystu formanns hennar Jonatan Motzfeldt. Lofuðu viðræður okkar við Grænlandinga góðu um aukin samskipti landanna og sýndu Grænlandingar mikinn áhuga á að færa sér meira en áður í nyt sérþekkingu og reynslu Íslendinga á nokkrum sviðum, einkum í sjávarútvegi og fiskveiðum. Alþingi hefur og þegar brugðist vel við málum þessum og átt hér frumkvæði, þ. e. með samþykkt frumvarps um Grænlandssjóð, og fyrir Alþingi liggur nú þingsályktunartillaga um kjör þingmannanefndar, er vinni að auknu samstarfi Íslendinga, Færeyinga og Grænlandinga.

Grænlandingar hafa af eðlilegum ástæðum góð tengsl við nágranna sína í vestri, Kanada. Virðist ríkja gagnkvæmur áhugi á auknum tengslum þar á milli, m. a. að Grænland fái aðstoð við eflingu atvinnuvega sinna, og er ekki nema gott eitt um það að segja. Eflaust yrðu þó aukin samskipti Íslands og Grænlands báðum aðilum til hagsbóta, auk þess sem þau myndu stuðla að því að tengja Grænlandinga nánari böndum við önnur Norðurlönd og samstarf þeirra.

Meðal annars með það í huga, sem hér hefur verið nefnt, væri æskilegt að Grænland fengi sem fyrst sjálfstæða aðild að Norðurlandaráði, ásamt Færeyjum og Álandseyjum. Svo sem öllum er kunnugt hefur Grænland nánust tengsl við Danmörku, en á það ber að líta að með tilkomu heimastjórnarinnar fara Grænlandingar óhjákvæmilega að líta í auknum mæli í kringum sig, einkum að því er varðar atvinnu- og efnahagsmál og jafnframt að einhverju leyti menningarmál, og er því eðlilegt að þeir beini augum sínum til næstu nágranna. Það er þess vegna mikilvægt að við bregðumst vel við óskum Grænlandinga um að við miðlum þeim af reynslu okkar og þekkingu. Slík viðbrögð eru eðlilegur þáttur í norrænu samstarfi og ber að skoða sem framlag til þróunar og eflingar innri samvinnu Norðurlanda.

Evrópuráðið.

Unnið var að því á árinu 1980 að aðlaga störf Evrópuráðsins breyttum aðstæðum í Evrópu og í alþjóðamálum yfirleitt. Aukið atvinnuleysi í mörgum aðildarríkjunna og efnahagsörðugleikar í Evrópu áttu sinn þátt í, að Evrópuráðið lét þessi mál meira til sín taka en áður.

Aðildarríki Evrópuráðsins eru nú 21, öll lýðræðisríki í Vestur-Evrópu nema Finnland. Aðild Portúgals og Spánar að Evrópuráðinu, ásamt aðild Grikklands, Kýpur, Möltu og Tyrklands, hafa fært starfssvið ráðsins á miklu breiðari grundvöll en áður. Efnahagur þessara ríkja er á engan hátt sambærilegur við ríki Norður-Evrópu og því vinnur Evrópuráðið að því að finna leiðir til þess að bæta lífskjörin í þeim aðildarríkjum, sem standa höllum fæti efnahagslega og félagslega. Þetta viðfangsefni er mikið hagsmunamál fyrir okkur Íslendinga, þar eð flest þessi lönd eiga við okkur mikil viðskipti.

Ráðherrafundur Evrópuráðsins, sem haldinn var í Lissabon í apríl 1980, fjallaði sérstaklega um þetta efnahags- og félagslega misræmi í Evrópu.

Án efnahagslegs og félagslegs sjálfstæðis munu Evrópuráðsríkin ekki geta náð þeirri stjórn mála legu samstöðu, sem nauðsynleg er til þess að geta tekist á við vaxandi spennu í

alþjóðamálum og tryggt framfarir og betri lífskjör í Evrópu. Efnahagsbandalag Evrópu er komið lengra í þessari viðleitni, enda auðveldara að samræma skoðanir 10 ríkja en 21.

Ráðherranefndin fjallaði auk þess mikið um undirbúning að Madrid-ráðstefnunni um öryggi og samvinnu í Evrópu. Hinn 16. október 1980 var haldinn sérstakur fundur utanríkisráðherra um þau mál. Tókst þar að samræma að mestu skoðanir Evrópuráðsríkja um framkvæmd Helsinki-samþykktarinnar og var ákveðið að samvinnu Evrópuráðsríkja um málefni Madrid-ráðstefnunnar skuli haldið áfram. Einnig var ákveðið að Evrópuráðsríkin skuli vinna að framgangi slökunarstefnunnar. Miðað við ástand alþjóðamála í dag er þó varla við að búast skjótum árangri í þeim efnun.

Haldið var áfram í ráðherranefndinni að ræða málefni Sameinuðu þjóðanna með það fyrir augum að samræma skoðanir aðildarríkja í þeim efnun.

Fyrirhugaðri ráðstefnu í Osló um atvinnumál Evrópu, sem halda átti í árslok 1980, var frestað um óákveðinn tíma vegna þess að atvinnurekendur í ríkjum Efnahagsbandalags Evrópu neituðu að taka þátt í þessari ráðstefnu.

Þing Evrópuráðsins kom að venju þrisvar saman á árinu. Alþingi fer að öllu leyti sjálft með málefni þingsins og tel ég því ástæðulaust að rekja störf þess hér. Þó má geta þess, að þar var m. a. fjallað um afnám dauðarefsingar í öllum aðildarríkjum og samþykkt ályktun, þar sem skorað er á aðildarríki að fella niður dauðarefsingu. Mannréttindamálefni voru að venju ofarlega á baugi á þinginu og einnig í ráðherranefndinni, en mannréttindi hafa frá stofnun Evrópuráðsins verið eitt helsta verkefni ráðsins. Verndun mannréttinda er ávallt á dagskrá, bæði í ráðherranefndinni og á þingi Evrópuráðsins, en Mannréttindanefndin og Mannréttindadómstóllinn sjá um framkvæmd samnings allra Evrópuráðsríkja um verndun mannréttinda og mannfrelsis.

Á dagskrá Evrópuráðsins voru auk þess yfirleitt flest þau málefni, er snerta hagsmuni Evrópu og var áfram lögð á það mikil áhersla að auka starfsemi ráðsins á sviði stjórnmála og samræma skoðanir og stefnu aðildarríkjanna í utanríkismálum.

IV. Atlantshafsbandalagið og öryggismál Íslands.

Í fyrstu skýrslu minni um utanríkismál setti ég fram nokkur höfuðatriði varðandi Atlantshafsbandalagið og varnarstöðina á Keflavíkurflugvelli. Þau atriði eru óbreytt og verða því ekki endurtekin nú.

Ákvörðun okkar um þátttöku í Atlantshafsbandalaginu var tekin vegna þess að þróun heims mála áratuginn fyrir stofnun þess hafði fært okkur heim sanninn um það, að fengnu sjálfstæði er auðvelt að glata. Því tókum við þá ákvörðun að tryggja öryggi okkar með samstarfi við þær lýðræðisþjóðir, sem okkur standa næst. Sú ákvörðun hefur reynst okkur heilladrjúg og er okkur hollt að minnast þess þegar aðrar þjóðir í álfa okkar eiga í alvarlegum erfiðleikum vegna óska sinna um að lítillaga verði losað um þá hlekki, sem á þeim hvíla. Við megum þá einnig í þessu sambandi minnast örlaga smáþjóða við Eystrasalt, sem fengu fullveldi sitt sama ár og Íslendingar en hurfu síðan úr tölu sjálfstæðra þjóða fyrir tilverknað sterkari afla.

Því rifja ég þetta upp nú, að þeir köldu vindar, sem blása í alþjóðastjórnmálum í dag, hafa komið af stað auknum umræðum um styrjaldarhættu og hvað verða megi til þess að bægja þessari hættu frá. Í þeim umræðum hefur ýmsum þótt það helst til bjargar íslenskri þjóð að við snerum baki við bandalagsþjóðum okkar og hyrfum aftur til óvopnaðs hlutleysis í þeirri von að með því mættum við sjálfir komast hjá öllum hættum.

Ég hygg að okkur sé hollast að vera raunsær í þessum málum sem öðrum. Við skulum líta á kort af heimsbyggðinni og hugleiða jafnframt, hvaða hernaðartæki það eru, sem

risaveldin hafa lagt höfuðáherslu á að koma sér upp á undanförunum árum, hverjar loftleiðirnar eru og hverjar leiðir þarf að fara á sjó og neðansjávar ef einhvern tíma á að beita þessum tækjum. Okkur verður þá væntanlega ljóst, að ekki aðeins erum við Íslendingar ekki einir í heiminum heldur er land okkar vegna legu sinnar orðið mjög skýr hluti af þeirri herfræðilegu heimsmynd sem við risaveldunum blasir í dag. Því miður þarf meira en óskhyggjuna eina til að breyta þeirri mynd og því tel ég það höfuðatriði í öryggismálum okkar að við tökum þátt í starfsemi Atlantshafsbandalagsins og leggjum með því fram okkar skerf til að komið verði í veg fyrir að styrjöld geti nokkru sinni brotist út í okkar heimshluta. Í starfi okkar þar eigum við að leggja megináherslu á að bandalögin í austri og vestri leiti allra skynsamlegra leiða til raunhæfra samninga um samdrátt í vígbúnaði og vinni jafnframt að því að draga úr tortryggni þeirri, sem er helsta undirrót vígbúnaðarkapphlaupsins í heiminum.

Við Íslendingar höfum, á sama hátt og önnur Norðurlönd, lagt sterka áherslu á að það jafnvægi, sem ríkir í öryggismálum á Norðurlöndum, megi haldast til gagns fyrir þessi lönd sjálf og sem framlag þeirra til stöðugleika í Evrópu. Það varnarsamstarf, sem við höfum tekið þátt í, er framlag okkar í þessu skyni.

Varnarmáladeild.

Starfsemi varnarmáladeildar ráðuneytisins var með líkum hætti og undanfarin ár, en meðal þeirra mála, sem hafa verið ofarlega á baugi má nefna skipulagsbreytingar á starfsemi Frihafnarinnar á Keflavíkurflugvelli, skýrslu um eldsneytisgeyma varnarliðsins og hönnun nýrrar flugstöðvarbyggingar, sem nú er lokið.

Rekstur hinna ýmsu stofnana eða embætta á Keflavíkurflugvelli var með svipuðu sniði og áður, en þess er vert að geta, að á árinu tókst að spara umtalsverðar fjárhæðir í rekstri lögreglustjóraembættisins með hagræðingu, eða u. þ. b. 40 milljónir gamalla króna. Rekstrarútgjöld embættisins námu um 908 milljónum, en heildarinnheimta var yfir 1,2 milljarðar, sem er um 99% af álögðum þinggjöldum.

Heildartekjur flugmálastjórnarinnar á Keflavíkurflugvelli eru áætlaðar árið 1980 um 690 milljónir gamalla króna og þar af voru lendingargjöld um 550 milljónir.

Rekstrargjöld eru áætluð um 700 milljónir gamalla króna og nemur launakostnaður þar af um 514 milljónum. Rekstrarhalli varð á árinu um 11 milljónir gamalla króna. Alls höfðu um 3.300 farþegaflugvélar viðkomu á flugvellingum á árinu. Í október 1980 lauk fjárlaga- og hagsýslustofnun við skýrslu, er flugmálastjórnin á Keflavíkurflugvelli óskaði eftir, um mannaflapörf í flugturninum á Keflavíkurflugvelli. Í niðurstöðum þeirrar skýrslu kemur m. a. fram, að sá samdráttur, sem orðið hefur og fyrirhugaður er í Norður-Atlantshafsflugi Flugleiða h. f. hefur lítil sem engin áhrif á starfsemina í flugturninum í Keflavík, þar eð þetta flug er innan við 3% af flugtökum og lendingum á flugvellingum.

Sala Frihafnarinnar á Keflavíkurflugvelli nam 3,7 milljörðum gamalla króna á árinu og hafði aukist um 48% frá 1979. Fríhöfnin greiddi hagnað til ríkissjóðs samtals 610 milljónir gamalla króna á árinu. Unnið var að breyttri vinnutilhögun afgreiðslumanna, þannig að dregið yrði úr launakostnaði, án þess að fækka starfsmönnum. Samningar tókust við starfsmenn um hlutdeild í hagnaði og af veltu. Tóku samningar þessi gildi 1. janúar s. l.

Í árslok voru íslenskir starfsmenn á Keflavíkurflugvelli samtals 1.821. Þar af störfuðu 968 hjá varnarliðinu.

V. Hafréttarmál.

Einn veigamesti málaflokkurinn, sem utanríkisþjónustan hefur fengið við á undanförunum áratugum, er hafréttarmál í víðasta skilningi, þar með talin ýmis mál, sem tengst hafa útfærslu fiskveiðilögsögunnar. Við getum glaðst yfir því, að nú er óhætt að fullyrða að 200

sjómílna fiskveiðilögsaga ríkja sé orðin viðurkenndur alþjóðaréttur og frá henni verði ekki snúið, jafnvel þótt svo illa fari að samkomulag takist ekki um alþjóðlegan hafréttarsáttmála. Við væntum þess að hið sama gildi um efnahagslögsöguna, þótt ekki hafi eins mörg ríki tekið þann þátt inn í sína löggjöf enn sem komið er. Enn ríkir meiri vafi um endanlegt orðalag þeirra ákvæða væntanlegs hafréttarsáttmála, sem fjalla um ytri mörk landgrunnsins.

Þótt 200 mílna lögsaga sé þannig orðin að veruleika eigum við Íslendingar eftir að útkljá ýmis mál, er varða afmörkun bæði efnahagslögsögu og landgrunns gagnvart nágrannaríkjum okkar, semja við þau um verndun og nýtingu sameiginlegra fiskistofna og stofna sem tíma-bundið fara um lögsögu fleiri ríkja o. s. frv. Sum þessara mála þarf að semja um sem fyrst, önnur mega bíða endanlegrar úrlausnar þar til hafréttarsáttmáli er fullgerður og enn önnur þarf að semja um á hverju ári eða jafnvel oftar. Þess vegna fer því fjarri að við sjáum nú fyrir endann á störfum utanríkisþjónustunnar að hafréttarmálum, þótt mikilvægustu markmiðunum hafi verið náð.

Hafréttarráðstefna Sameinuðu þjóðanna.

Á s. l. ári var haldinn 9. fundur 3. hafréttarráðstefnu Sameinuðu þjóðanna.

Fyrri hluti fundarins var haldinn í New York 3. mars til 4. apríl og seinni hlutinn í Genf 28. júlí til 29. ágúst.

Við lok New York-fundarins voru gefin út endurskoðuð drög að hafréttarsáttmála þar sem m. a. var að finna málamiðlunarákvæði um ytri mörk landgrunnsins og um fjárhagsatriði varðandi málmvinnslu á alþjóðahafsbotnssvæðinu. Einnig var ákvæðunum um skiptingu hafsvæða og landgrunns milli nágrannaríkja breytt.

Á Genfar-fundinum tókst síðan að ná samkomulagi um flesta þætti nýtingar hafsbots-svæðisins. M. a. var ákveðið hvernig ákvarðanir skyldu teknar í fyrirhugaðri Alþjóðahafs-botsstofnun. Í lok Genfar-fundarins var gefið út óformlegt uppkast að hafréttarsamningi.

Tíundi fundur hafréttarráðstefnunnar hófst í New York 9. mars s. l. og stendur hann til 17. eða 24. apríl. Ekki er vitað enn, hvort takast muni að ljúka störfum ráðstefnunnar á þessum fundi.

Jan Mayen.

Hinn 10. maí 1980 var gengið frá samkomulagi við Noreg um lausn ágreinings ríkjanna varðandi Jan Mayen svæðið, einkum í sambandi við fiskveiði- og landgrunnsréttindi á svæðinu. Samkomulag þetta var lagt fyrir Alþingi og samþykkti það að veita ríkisstjórninni heimild að staðfesta samkomulagið.

Í samningum er sjaldan unnt að ná fram ýtrustu kröfum og svo fór ekki heldur að þessu sinni. Á hinn bóginn tel ég að við megum vel við ákvæði þessa samkomulags una. Það felur í sér viðurkenningu á fullri 200 sjómílna lögsögu Íslands í átt að Jan Mayen, það tekur tillit til hagsmuna okkar varðandi verndun og nýtingu loðnustofnsins og annarra fiskistofna, sem ganga um hafsvæðin milli Íslands og Jan Mayen og það kveður á um framhaldsviðræður um afmörkun landgrunnsins á þessu svæði, svo aðeins veigamestu atriðin séu nefnd.

Samkvæmt ákvæðum samningsins hefur verið komið á fót íslensk-norskri fiskveiðinefnd. Hún hefur þegar haldið nokkra fundi og rætt þar m. a. um loðnukvótana, síldveiðar Norðmanna, kolmunnaveiðar við Jan Mayen og reglur Norðmanna um veiðar við Jan Mayen.

Sáttanefnd um afmörkun landgrunnsins hefur verið að störfum undanfarna mánuði og má vænta tillagna hennar til ríkisstjórna Íslands og Noregs síðar í vor.

Grænland og EBE.

Hinn 1. janúar 1977 var fiskveiðilögsagan við Vestur-Grænland og að 67. breiddarbaug við Austur-Grænland færð út í 200 sjómílur. Á s. l. vori var síðan ákveðið að færa fiskveiði-

lögsöguna einnig út norðan 67. breiddarbaugs við Austur-Grænland og tók sú ákvörðun gildi 1. júní 1980. Nokkru áður hófum við viðræður við Dani og fulltrúa grænlenku heimastjórnarinnar um þau mál, sem óhjákvæmilega þyrfti að leysa vegna útfærslu grænlenku lögsögunnar, bæði sunnan en ekki síst norðan 67. breiddarbaugs. Er þar um hvort tveggja að ræða, afmörkun lögsögu og fiskistofna, sem ganga um hafsvæði beggja.

Nokkrir fundir voru haldnir um þessi mál og urðu helstu niðurstöður þær, að við teljum tryggt að miðlína sú er við höfum dregið milli Íslands og Grænlands verði virt þar til samningar hafa verið gerðir á grundvelli endanlegs hafréttarsáttmála og komið var á samstarfi milli Hafrannsóknastofnunar og Fiskirannsóknna Grænlands um fiskifræðileg efni.

Í framhaldi af þessum fundum ákvað ríkisstjórnin að óska eftir viðræðum við Efnahagsbandalag Evrópu um fiskverndar- og fiskveiðimál vegna útfærslu lögsögunnar við Austur-Grænland, enda er yfirstjórn þessara málaflokka og heimild til samningsgerðar í höndum framkvæmdastjórnar Efnahagsbandalagsins, en ekki einstakra bandalagsríkja, samkvæmt stofnskrá bandalagsins.

Fyrsti fundur viðræðunefndanna fór fram í Brussel 15. júlí 1980 og tókst þar að tryggja veiðiheimildir fyrir íslensk skip til loðnuveiða í grænlenkri lögsögu, allt að 120 þúsund tonnum á tímabilinu 1. ágúst og fram til 31. desember 1980. Í nóvember voru síðan haldnir 2 fundir, auk samráðsfunda með Dönum og fulltrúum grænlenku heimastjórnarinnar, og þar unnið að drögum að rammasamningi milli aðila um samskipti á sviði fiskverndar og fiskveiða á næstu árum og settar fram hugmyndir um hagnýtingu fiskistofna, einkum loðnu, karfa og rækju. Nýr fundur er fyrirhugaður á næstunni, en mikið ber enn á milli og óvíst um árangur.

Færeyjar.

Á árinu 1976 var gerður samningur við Færeyinga um fiskveiðiheimildir við Ísland. Þessum samningi var síðan breytt á árinu 1979 og hámark þorsks í heildarafla lækkað, þannig að Færeyingar máttu veiða 17.000 lestir, en þar af skyldi þorskafli ekki fara yfir 6.000 lestir.

Dagana 12.—13. janúar s. l. fóru fram hér í Reykjavík viðræður Færeyinga og Íslendinga um fiskveiði- og landgrunnsfél. Tókst þar samkomulag um óbreyttar botnfiskveiðiheimildir Færeyinga við Ísland 1981, en jafnframt var ákveðið að skipta veiðisvæðunum við Ísland þannig, að hver veiðiferð togara skyldi vera að öllu leyti sömu megin línu, sem dregin væri um 18. lengdarbaug og heildarafl þeirra sem næst hinn sami austan- og vestanmegin þessarar línu. Ennfremur var samið um að hvorum aðila um sig skyldi heimilt að veiða allt að 20.000 lestir af kolmunna í lögsögu hins á árinu 1981.

Í viðræðunum var fjallað um aðferðir við skiptingu karfastofnsins, sem gengur um íslensk, grænlenk og færeysk hafsvæði, svo og um loðnustofninn og skiptingu hans. Var ákveðið að fresta viðræðum um loðnuna fram á vor og efna til sérstaks fundar um það mál fyrir 1. júlí n. k.

Þá var rætt um laxveiðar Færeyinga í sjó og ákveðið að kanna ýmsar hliðar þess máls betur. Verður sérstakur fundur um laxveiðimálin væntanlega haldinn á næstunni með þátttöku Færeyinga, Íslendinga, Norðmanna, Svía og væntanlega Efnahagsbandalags Evrópu, en þar er um að ræða fund í tengslum við undirbúning að gerð sáttmála um laxveiðar í sjó, sem ná á til alls Norður-Atlantshafsins.

Loks var í viðræðunum við Færeyinga óskað eftir samstarfi þessara tveggja þjóða um kröfugerð vegna skiptingar landgrunnsins sunnan Íslands í samræmi við ályktun Alþingis frá 19. maí 1980. Ráðherrar Færeyinga, sem aðeins höfðu verið fáa daga í embætti, lofuðu að kynna sér þessi mál. Jafnframt var á það bent, að Danir færu formlega með þennan mála flokk fyrir hönd Færeyinga og að viðræður stæðu yfir milli sendinefnda á Hafréttarráðstefnunni, auk þess sem jarðfræðingar ynnu að gagnasöfnun.

Ég vil að endingu geta þess í þessum kafla, að bæði Bretum og Írum hafa verið sendar orðsendingar og óskað eftir viðræðum við þá um landgrunnsmálin. Bretar hafa þegar gefið jákvæð svör, en Írar óskuðu eftir nánari upplýsingum, sem þeim hafa nú verið sendar. Engar dagsetningar hafa enn verið ákveðnar fyrir þessa fundi.

Veiðar Belga og Norðmanna við Ísland.

Auk Færeyinga hafa tvær aðrar þjóðir fiskveiðiheimildir við Ísland. Annars vegar eru það Belgar, sem hér fá að veiða allt að 5.000 lestum á ári, þó þannig að þorskafla má ekki vera meiri en 15%, eða 750 lestir. Hins vegar hafa Norðmenn hér heimild til línu- og handfæraveiða allt að 2.000 lestum, þó þannig að þorskafla fari ekki fram úr 300 lestum.

VI. Þróunarsamvinna.

Tíu ár eru nú liðin síðan Alþingi samþykkti lög um Aðstoð Íslands við þróunarlöndin og markaði þar með þá stefnu, að unnið skuli að því að framlög Íslendinga til þróunaraðstoðar nái sem fyrst 1% af þjóðartekjum, eins og samþykkt hafði verið á þingi Sameinuðu þjóðanna. Framlög frændþjóða okkar, Dana, Norðmanna og Svía, hafa þegar náð þessu marki, Finnar eru allmikið á eftir með um 0,25% en Íslendingar leggja enn sem komið er fimmfalt minna af mörkum hlutfallslega en Finnar, eða að jafnaði 0,05—0,06% af þjóðartekjum.

Það sem hér er flokkað undir þróunaraðstoð eru bæði verkefni, sem Ísland vinnur eitt að í samvinnu við hlutaðeigandi þróunarríki, norræn verkefni, þar sem Norðurlönd sameinast um framkvæmdir, svo og ýmis framlög til alþjóðastofnana, sem sum hver eru þó nær því að vera framlög til neyðarhjálpur en þróunarmála. Á undanförunum árum, eða fram til 1980, voru þau framlög sem fóru til alþjóðastofnana, t. d. Alþjóðaframfarastofnunarinnar, verulega hærri en til tvíhliða og norrænna verkefna, sem Aðstoð Íslands við þróunarlöndin fjallaði um. Á s. l. ári urðu hin síðarnefndu nokkuð hærri, einkum vegna Cabo Verde verkefnisins og skipakaupa í því sambandi.

Áður en ég vík að einstökum verkefnum tel ég rétt að fjalla stuttlega um þróunaraðstoð Íslendinga almennt og þá einkum tvíhliða verkefni og norræn.

Á þeim 10 árum, sem liðin eru síðan Aðstoð Íslands við þróunarlöndin var sett á stofn hefur margt gott verið gert, þótt fjármagn til Aðstoðarinnar hafi lengst af verið af mjög skornum skammti. Það er ekki aðeins að fjárveitingar til framkvæmda hafi verið skornar við nögl heldur hefur stofnunin aldrei fengið heimild fjárveitingavaldsins til að ráða sér fastan starfsmann í fullu starfi, sem þó er til lengdar forsenda þess að unnt sé að standa vel að verkefnunum. Fram til þessa hefur stjórnun stofnunarinnar að verulegu eða oft að mestu leyti verið sjálfböðavinna og er á engan hallað þótt aðeins nafn próf. Ólafs Björnssonar sé nefnt í því sambandi.

Þessu bernskuskeiði í sögu þróunarsamvinnu Íslendinga hlýtur nú að ljúka og því mun Alþingi nú í vor fjalla um frumvarp um Þróunarsamvinnustofnun Íslands. Þessu frumvarpi er ætlað að sníða ýmsa vankanta af fyrstu lögunum um þróunarmál, sem komið hafa fram á undanförunum áratug. Ég verð þó jafnframt að undirstrika að til lítils er að samþykkja ný lög ef Alþingi hefur ekki vilja til að auka verulega framlög til þróunarsamvinnu og tryggja stofnuninni jafnframt starfskraft til að vinna að framkvæmd þeirra verkefna, sem henni verða falin.

Oslóarsamkomulagið frá 1968 um norræna þróunarsamvinnu hefur verið í endurskoðun að undanförunum. Var nýtt samkomulag undirritað í byrjun mars og fer það nú til þjóðþinganna til staðfestingar. Tilgangur þessa nýja samkomulags er einkum að einfalda fyrirkomulag samstarfsins og laga það að þeirri þróun, sem orðið hefur á stjórnun og framkvæmd þróunarsamvinnu á undanförunum 13 árum.

Um einstök verkefni, sem nú er unnið að, skal þetta annars tekið fram:

Stærsta einstaka verkefnið er aðstoð við Cabo Verde á sviði fiskveiða, sem hófst í fyrra og ætlað hefur verið að standa í 1½ ár. Keypt var til starfseminnar 200 lesta stálskip — m. s. Bjartur, og eru fjórir Íslendingar undir forystu Magna Kristjánssonar starfandi að verkefninu. Því miður hefur reynst tímafrekara en til hafði verið vonast að finna góð fiskimið við eyjarnar og er árangur enn takmarkaður á því sviði, þótt nokkuð hafi ræst úr. Bilanir á skipinu hafa verið tíðar og erfitt um viðgerðir vegna skorts á varahlutum og hæfum viðgerðarmönnum, en þetta hefur batnað með komu fjórða Íslendingins, sem mikla reynslu hefur á þessu sviði. Framkvæmdaaðili að þessu verkefni er Aðstoð Íslands við þróunarlöndin í samvinnu við Fiskifélag Íslands. Hitt tvíhliða verkefnið er aðstoð við uppbyggingu fiskveiða í Kenya, sem hófst haustið 1978. Hefur Baldvin Gíslason, skipstjóri, verið þar við leiðbeiningarstörf og haft til afnota 120 lesta stálskip. Þetta verkefni er enn í gangi og má telja árangur nokkuð góðan. Framlag Aðstoðar Íslands við þróunarlöndin til þessa verkefnis felst aðallega í launagreiðslum til Baldvins og ennfremur hafa verið lögð til ýmis veiðarfæri.

Auk þessara tvíhliða verkefna er Ísland aðili að norrænum aðstoðarverkefnum á sviði landbúnaðar o. fl. í Kenya, Tanzaníu og Mozambique, svo og norrænni aðstoð í tengslum við Menningarmálastofnun Sameinuðu þjóðanna (UNESCO) til eflingar fjölmiðlun í Afríku. Í framhaldi af ályktun Norðurlandaráðs 14/1978 var unnið að tillögugerð um betri nýtingu sjávarafurða í þarfir þróunarríkjanna og hefur starfshópur um þetta efni, sem m. a. dr. Jakob Magnússon, fiskifræðingur átti sæti í, nú skilað skýrslu um þetta mál.

Sem kunnugt er, starfar hér á landi deild úr Háskóla Sameinuðu þjóðanna, sem annast fræðslu um jarðhitaleit og jarðhitanýtingu. Jarðhitaskólinn starfar á grundvelli samnings milli Orkustofnunar og Háskólans sem tók gildi 1. mars 1979 og veitir dr. Ingvar Birgir Friðleifsson honum forstöðu á vegum Orkustofnunar. S. l. ár var annað starfsár skólans og dvöldust þá hér á landi 6 styrkþegar frá Filippseyjum, Kína, Hondúras og El Salvador um sex mánaða skeið til þjálfunar og uppfræðslu. Ennfremur sendi UNDP indverskan styrkþega hingað til dvalar í þrjá mánuði og 3 fulltrúar frá Filippseyjum, Indónesíu og Kína dvöldu hjá skólanum um viku skeið. Á þessu ári er von á 8 styrkþegum frá Kína, Mexíkó, Filippseyjum, Costa Rica og Nicaragua. Auk þeirra þjálfunar- og fræðslustarfa, sem hér hefur verið getið um gegnir jarðhitaskólinn hér því lykilhlutverki á vegum Háskóla Sameinuðu þjóðanna (UNU) að annast starfsemi alþjóðlegrar ráðgjafar- og samvinnunefndar um jarðhitabjálfun á vegum Sameinuðu þjóðanna og sérstofnana þeirra.

VII. Utanríkisviðskipti.

Eins og að undanfögnu annaðist viðskiptaráðuneytið í samvinnu við sendiráðin framkvæmd utanríkisviðskipta. Á það skal lögð rík áhersla, að þessi málaflokkur er veigamikill þáttur í starfi allra sendiráða okkar. Til þeirra allra berst fjöldi fyrirspurna um viðskiptaatriði. Þá eiga þau einnig þátt í að aðstoða útflytjendur og umboðsmenn þeirra við vörukynningar. Segja má að viðskiptamál séu höfuðviðfangsefni sendiráðsins í Moskvu, fastanefndarinnar í Genf, sendiráðsins hjá EBE í Brussel, sendiráðsins í París, sem jafnframt er fastanefnd hjá OECD og sendiráð fyrir Portúgal og Spán, svo og sendiráðsins í Washington og viðskiptafulltrúa þess í New York. Þá hefur einnig frá því seint á árinu 1978 starfað sérstakur viðskiptafulltrúi við sendiráðið í París. Hefur starf hans við upplýsingaöflun, könnun markaðar fyrir einstakar útflutningsafurðir sem og kynningu íslenskra útflutningssvara í samvinnu við útflytjendur og samtök þeirra þegar gefið góða raun og gefið nokkra vísbendingu um þörfina fyrir slíka starfsemi á vegum sendiráða. Hér á eftir fer skýrsla viðskiptaráðuneytisins um þróun utanríkisviðskipta árið 1980.

Utanríkisviðskiptin 1980.

Tilgangurinn með þessu yfirliti er ekki að lýsa viðskiptum Íslands við erlend ríki eða endursegja þær talnalegu upplýsingar, sem er að finna í Hagtíðindum heldur að draga fram það markverðasta í þróun utanríkisviðskiptanna á árinu 1980 og gera stuttlega grein fyrir afskiptum stjórnvalda af þessum málum.

Þrátt fyrir efnahagserfiðleika víða um heim voru utanríkisviðskipti Íslands á árinu 1980 yfirleitt hagstæð. Verðmæti útflutningsins var um 16% hærra en á árinu áður og verðmæti innflutningsins um 17% hærra hvort tveggja miðað við sambærilegt gengi. Vöruskiptajöfnuðurinn var hagstæður um 10,8 milljarða gkr., en hafði verið hagstæður 1979 um 12,8 millj. gkr. og er þá bæði útflutningur og innflutningur reiknaður á fob-verði. Hins vegar jókst verðmæti útflutningsvörubirgða um tæpa 9 milljarða kr. á árinu 1980 samanborið við tæpa 2 milljarða á árinu 1979.

Seðlabankinn áætlar, að þjónustujöfnuður hafi orðið mun óhagstæðari en á árinu áður. Hafi hallinn á þjónustujöfnuðinum í fyrra numið 43 milljörðum kr., sem var 20 milljörðum hærrí upphæð en á árinu 1979. Aðalskýringin á þessu eru minni tekjur af flugi og auknar vaxtagreiðslur. Samkvæmt þessu er áætlað, að viðskiptajöfnuður ársins hafi orðið óhagstæður um 32 milljarða kr., sem samsvarar 2,5% af þjóðarframleiðslu. Þrátt fyrir þetta batnaði gjaldeyrisstaða bankanna um 27,6 milljarða kr. á árinu vegna þess að nýjar erlendar lántökur námu mun hærrí upphæð heldur en endurgreiðslur á eldri erlendum lánum.

Helstu ástæðurnar fyrir því, að úflutningurinn í fyrra má teljast hafa gengið vel eru þessar:

Í fyrsta lagi var þorskaflinn meiri en nokkru sinni fyrr. Í öðru lagi hefur minnkandi framboð á fiski vegna útfærslu fiskveiðilögsögu og ofveiði styrkt fiskverðið í flestum markaðslöndum okkar nema Bandaríkjunum. Í þriðja lagi hefur aðild Íslands að fríverslunarsamstarfinu greitt mjög fyrir útflutningi til Evrópulandanna. Í fjórða lagi torvelduðu innflutningshömlur ekki viðskiptin, svo sem skreiðarsölu til Nígeríu, eins og stundum áður.

Sjávarafurðir voru um 75% af heildarútflutningnum. Freðfiskflök voru eins og áður stærsta útflutningsvaran og nam útflutningur þeirra um 28% af heildarútflutningnum. Sala freðfiskflaka í Bandaríkjunum, sem er langstærsti markaðurinn, gekk heldur treglega og stóð verðlag þar að mestu í stað jafnhliða því sem gengi dollarans gagnvart helstu Evrópugjaldmiðlum lækkaði. Í byrjun þessa árs hefur þó orðið breyting til batnaðar, þ. e. dollarinn hefur styrkst og minni birgðir eru af freðfiski fyrir Bandaríkjamarkað. Nokkur dráttur var einnig á sölu á viðbótarmagni af freðfiski til Sovétríkjanna, en það mál leystist farsælega á seinni hluta ársins. Sala á flestum öðrum sjávarafurðum gekk greiðlega á árinu. Er sérstaklega athyglisvert að sala á skreið til Nígeríu tvöfaldaðist og var 10725 tonn.

Útflutningur sjávarafurða er að miklu leyti í höndum samtaka framleiðenda. Þannig annast Sölusamband ísl. fiskframleiðenda alla sölu á saltfiski. Freðfisksalan er að mestu leyti í höndum Sölumiðstöðvar Hraðfrystihúsanna og sjávarafurðadeildar SÍS og útflutningur á saltsíld er að öllu leyti í höndum Síldarútvegsnefndar. Útflutningur annarra sjávarafurða, svo sem skreiðar, fiskimjöls og lýsis, rækju, hörpudisks og hrogna, er á vegum margra útflytjenda. Eins og kunnugt er, hafa talsverðar umræður farið fram um það, hvort þetta fyrirkomulag sé hagkvæmast frá þjóðhagslegu sjónarmiði. Ekki leikur nokkur vafi á því, að mikill meiri hluti framleiðenda telur þessa viðskiptahætti vera hagkvæmasta og öruggasta. Meðan svo er hefur viðskiptaráðuneytið ekki talið ástæðu til að breyta þeim reglum, sem gilt hafa um veitingu útflutningsleyfa fyrir sjávarafurðum.

Hlutur iðnaðarvara í útflutningi var í fyrra rúmlega 22% og er þá meðtalinn álútflutningur og nýhafin framleiðsla Járnblendifélagsins á kísiljárn. Athyglisverðast við útflutning iðnaðarvara á síðasta ári er hin gífurlega aukning á útflutningi ullarvara, en hann næstum tvöfaldaðist, ef reiknað er í krónum. Útflutningsverðmæti ullariðnaðarins nam rúmlega 16

milljörðum gkr. og eru það 3,6% af heildarútflutningnum. Þessi iðngrein skiptir orðið miklu máli fyrir atvinnulífið því talið er, að allt að 1500 manns starfi í henni víðsvegar um landið.

Verðmæti útfluttra landbúnaðarvara var í fyrra ekki nema 1,7% af heildarútflutningnum. Helstu breytingar í útflutningi þessara afurða eru, að ostaútflutningurinn hefur minnkað og þá sérstaklega til Bandaríkjanna, þar sem innflutningurinn hefur verið takmarkaður við 623 tonn á ári. Áður hafði innflutningur á íslenskum osti notið góðs af innflutningsleyfum, sem önnur lönd höfðu ekki getað nýtt sér, en nú hefur verið tekið fyrir það. Af hálfu stjórnsvalda hefur verið marggreynt að fá ostakvótann hækkadan en án árangurs.

Gerður var samningur við Efnahagsbandalagið um að takmarka árlegan útflutning á íslensku lambakjöti til bandalagslandanna við 600 tonn í stað lækkunar á tolli úr 20% í 10%. Á undanförunum 3 árum hafa verið flutt til Efnahagsbandalagslandanna að meðaltali 510 tonn árlega.

Pótt útflutningsverðlag hafi hækkað um 6,6% á árinu miðað við fast gengi, versnuðu viðskiptakjörin um 3,5%, einkum vegna lækkunar á olíuverði. Aðalverðhækkunin á olíum átti sér samt stað á árinu 1979, og versnuðu þá viðskiptakjörin um rúmlega 7,9%. Þegar líða tók á árið fór verð á hinum s. k. Rotterdam-markaði lækkandi vegna minnkandi olíuneyslu um allan heim. Einnig hér á landi lækkaði gasolíuneyslan um 20%, einkum vegna stækkunar og fjölkunar hitaveitna og minni notkunar á dísilrafstöðvum.

Hin gífurlega hækkun á olíuverði er mesta áfall, sem íslenskt efnahagslíf hefur orðið fyrir á síðustu árum. Miklar umræður og athuganir hafa farið fram á því hvernig ætti að bregðast við þessum vanda. Á árinu 1979 var mest af olíuvörum keypt frá sovéska olíufélaginu Sojuznefteexport og miðaðist verðið við rotterdamska skráningu. Sú verðskráning var þá mjög óhagstæð og var því talið nauðsynlegt að fá gasolíu keypta á stöðugra verðlagi. Var því í aprilmánuði gerður samningur við breska ríkisolíufélagið British National Oil Corp. um kaup á 100.000 tonnum af gasolíu á seinna misseri 1980 og sama magni á árinu 1981. Samið var um verð með hliðsjón af gildandi verðlagi í Norðvestur-Evrópu. Þetta verð hefur í reynd verið nokkuð hærra heldur en skráð verð á Rotterdam-markaði á sama tíma, en það verð lækkaði óvænt á seinna helmingi ársins 1980, þrátt fyrir áframhaldandi stríð milli Írans og Íraks. Vegna minnkandi gasolíuneyslu voru ekki nema 60.000 tonn af gasolíu flutt inn frá BNOC á árinu 1980 og er ráðgert að á árinu 1981 nemi gasolíukaupin þaðan 80.000 tonnum.

Eftir fyrstu olíuverðhækkunina 1973—74 var á vegum Efnahags- og framfarastofnunarinnar í París sett á laggirnar alþjóðaorkustofnun (International Energy Agency) til að fjalla um hin alþjóðlegu orkuvandamál. Öll aðildarríki Efnahags- og framfarastofnunarinnar nema Finnland, Frakkland og Ísland gerðust aðilar að þessari stofnun. Í fyrra vann nefnd á vegum viðskiptaráðuneytisins að því að kanna málefni stofnunarinnar og gekk hún frá ýtarlegri skýrslu til ríkisstjórnarinnar, sem einnig hefur verið dreift til þingflokka. Enn hefur ekki verið tekin ákvörðun um það, hvort Ísland skuli gerast aðili að stofnuninni.

Í ársbyrjun 1980 var aðlögunartímanum, sem samið var um við inngöngu í EFTA og með fríverslunarsamningnum við Efnahagsbandalagið, lokið. Þar með voru verndartollar felldir niður á innflutningi á sams konar vörum og framleiddar voru hér á landi, ef þær eru fluttar inn frá EFTA og Efnahagsbandalagslöndum. Er hér um að ræða um 15% af heildarinnflutningi. Hins vegar höfðu tollar á íslenskum iðnaðarvörum verið felldir niður í EFTA-löndum árið 1970 við inngöngu Íslands í EFTA og tollalækkun á vörum, sem Efnahagsbandalagssamningurinn náði til, bæði iðnaðarvörum og sjávarafurðum, var lokið 1. júlí 1977.

Reynsla er nú fengin af fríverslunarsamstarfinu og er óhætt að fullyrða, að þrátt fyrir nokkra erfiðleika einstakra iðngreina hafi árangurinn verið mjög hagstæður. Vegna útflutnings okkar til EBE, sem á árinu 1980 nam 166,9 milljörðum gkr., er reiknað út, að tollaávilnir hafi numið 12,6 milljörðum gkr. þar af 8,3 milljarðar vegna útflutnings sjávarafurða en

4,3 milljarðar vegna útflutnings iðnaðarvara. Útflutningurinn til EFTA-landanna var 44,6 milljarðar gkr., en tollaívilnanirnar eru áætlaðar á honum 2,6 milljarðar og munar þá langmest um tollfrelsi á útfluttu áli til Sviss. Samtals námu því tollaívilnanirnar vegna fríverslunar rúmlega 15 milljörðum gkr. á síðasta ári.

Iðnaðurinn hefur á aðlögunartímanum tekið stórstígum framförum bæði hvað varðar framleiðni og fjölbreytni. Nú er svo komið, að miklu fleiri menn eru starfandi í iðngreinum, sem framleiða fyrir útflutning, heldur en þeim, sem standa höllum fæti í samkeppninni vegna fríverslunar. Útflutningsiðnaðurinn, svo sem ullariðnaður og frystiðnaður, nýtur í vaxandi mæli góðs af tollfrelsi fríverslunarsvæðisins. Vegna erfiðleika einstakra iðngreina hafa verið gerðar tímabundnar ráðstafanir. Þannig var í ársbyrjun 1979 lagt 35% innborgunargjald á innflutt húsgögn, en það féll niður eins og gert var ráð fyrir í árslok 1980. Í september 1980 var svo vegna erfiðleika sælgætisiðnaðarins og kexgerðar lagt 40% innflutningsgjald á sælgæti og 32% innflutningsgjald á kex og gildir það í 18 mánuði. Slíkt gjald var heimilað samkvæmt fríverslunarsamningnum við Efnahagsbandalagið, en EFTA-ráðið samþykkti gjaldið sem tímabundna verndarráðstöfun. Aðlögunargjaldið, 3%, sem lagt var á 1. júlí 1979, féll niður um áramótin 1980—81 eins og gert hefði verið ráð fyrir. Hins vegar er ennþá lagt 3% jöfnunargjald á innfluttar iðnaðarvörur, sem njóta tollfrelsis og er reiknað með, að þetta gjald haldi áfram þar til virðisaukaskattur verður lagður á. Allar þessar ráðstafanir hafa verið gerðar í samráði við EFTA-ráðið, en Efnahagsbandalagið samþykkti þær ekki, en lét þær viðgangast, þar sem um tímabundnar ráðstafanir var að ræða.

Auk þessara sérmála Íslands hafa fastanefndir Íslands hjá EBE og EFTA og viðskiptaráðuneytið orðið að sinna ýmsum málum sem varða fríverslunarsamstarfið. Ísland samdi eins og önnur EFTA-lönd um viðbótarbókun við viðskiptasamninginn við Efnahagsbandalagið vegna aðildar Grikklands að bandalaginu, sem tók gildi 1. janúar 1981. Alþingi samþykkti heimildina til undirritunar á viðbótarbókuninni 20. desember 1980. Samningaviðræður um aðild Spánar og Portúgals að EBE standa yfir, og er stefnt að því, að löndin gerist aðilar 1983 eða 1984. Fyrir þann tíma þarf þá að gera sams konar viðbótarbókun og gerð var vegna Grikklands. Stækkun EBE bætir viðskiptaaðstöðu Íslands í þessum löndum þar eð ákvæði fríverslunarsamningsins ná þá einnig til þeirra.

Á ráðherrafundi EFTA í júní 1980, þar sem minnst var 20 ára afmælis EFTA, lagði Tómas Árnason, viðskiptaráðherra, til, að athugun færi fram á því, hvort ekki væri hægt að láta fríverslunina ná til allra sjávarafurða með því að fella niður undanþágulistann, Annex E, sem fylgdi stofnsamningnum. Sérstakri nefnd var falið að athuga málið og hefur hún skilað álit. Meiri hluti EFTA-landa gat fallist á að fella niður allar vörur á undanþágulistanum nema vatnafisk. Hins vegar lagðist Portúgal, sem nú á í samningum um aðild að Efnahagsbandalaginu, eindregið gegn nokkurri breytingu og verður því þessu máli slegið á frest um sinn. Lítil útflutningur er á þessum afurðum til EFTA-landanna nema saltfiski til Portúgal og saltsíld til Svíþjóðar og Finnlands, en tollar eru ekki nein hindrun fyrir sölu á þessa markaði. Hefur þetta mál því litla efnahagslega þýðingu fyrir Ísland. Aftur á móti ber að stefna að því, að sömu reglur gildi um alþjóðaviðskipti með sjávarafurðir eins og iðnaðarvörur og því var talið rétt að vinna að því að fá viðurkenningu á því sjónarmiði í EFTA sem og öðrum samtökum, sem Ísland er aðili að.

Í EFTA hafa farið fram miklar umræður um ríkisstyrki til iðnaðar, sem hafa færst í vöxt á undanförmum árum með auknu atvinnuleysi og samdrætti á ýmsum sviðum efnahagslífsins. Beinir ríkisstyrkir til framleiðenda eða útflytjenda á iðnaðarvörum samrýmast ekki EFTA stofnsamningnum, en þar segir ennfremur, að ekki megi veita slíka opinbera aðstoð, sem spilli þeim hagsbótum, sem vænta megi af fríverslun milli aðildarríkjana. Það getur því oft verið erfitt að sýna fram á, að einstaka styrkir brjóti beint í bága við EFTA-samninginn, enda hafa aðildarríkin reynt að koma þessu þannig fyrir, að svo sé ekkj.

Innan EFTA starfar viðskiptanefnd að því að endurskoða og fara yfir þær styrktarað-

gerðir, sem beitt er í aðildarríkjunum. Ennþá liggja ekki fyrir niðurstöður af störfum hennar og óvíst er hver árangur verður af þeim.

Gerður var nýr viðskiptasamningur við Sovétríkin og gildir hann í 5 ár, 1981—85. Samninginn undirritaði Tómas Árnason, viðskiptaráðherra, 11. september 1980 í Moskvu. Samningurinn gerir ráð fyrir umtalsverðri aukningu á útflutningi til Sovétríkjanna sé nýi vörulistinn borinn saman við vörulista síðasta samnings. Aukningin er sérstaklega mikil fyrir saltsíld, þar sem gert er ráð fyrir 15,000—20,000 tonna kvóta fyrir saltsíld í stað 2,000—4,000 tonna áður. Á grundvelli þessa samnings voru seldar í fyrrihaust 160,000 tonn og er það meira magn en nokkru sinni fyrr. En kvótar fyrir fryst fiskflök og heilfrystan fisk og fiskimjöl voru óbreyttir frá fyrri samningi. Á grundvelli nýja samningsins hefur verið gerður sölusamningur um 14,000 tonn af frystum flökum og 4,000 tonn af heilfrystum fiski á þessu ári. Frá Sovétríkjunum er gert ráð fyrir áframhaldandi kaupum á olíuvörum, en þó minnkun á gasolíumagni en aukningu á svartolíukaupum. Á grundvelli nýja samningsins var í nóvember gerður samningur við Sojuznefteexport um kaup á 110,000 tonnum af svartolíu, 100,000 tonnum af gasolíu og 70,000 tonnum af bensíni fyrir árið 1981.

Viðskipti við önnur Austur-Evrópulönd gengu eðlilega á síðasta ári. Í gildi eru viðskiptasamningar við öll þeirra nema Albaníu. Lítil viðskipti hafa verið við þessi lönd nema Pólland og Tékkóslóvakíu. Eins og áður fóru fram viðræður við þessi tvö lönd um framkvæmd viðskiptasamninganna.

VIII. Utanríkisþjónustan.

Starfsemi utanríkisþjónustunnar var með svipuðu sniði og áður á undanförunni ári.

Stofnað var til stjórnmalasambands við Venzúela og Saudi-Arabíu og íslenskur sendiherra afhenti í fyrsta sinni trúnaðarbréf í Túnis. Alls hefur Ísland nú stofnað til stjórnmalasambands við 63 ríki, en ekki hafa enn verið útnefndir sendiherrar hjá þeim öllum, þannig að sendiherra höfum við nú hjá 52 þjóðum. Hagsmuna okkar hjá þessum þjóðum er gætt af 10 sendiherrum erlendis og 2, er starfa í ráðuneytinu í Reykjavík. Ólaunaðir kjöræðismenn Íslands eru u. þ. b. 180 víðs vegar um heim, þ. á m. í nokkrum löndum, sem við höfum enn ekki tekið upp formlegt stjórnmalasamband við.

Til viðbótar má geta þess, að um 10 ára skeið hefur verið í gildi samningur milli Norðurlanda um gagnkvæma aðstoð í ræðismálefnum, þannig að fulltrúar einhvers hinna Norðurlandanna gæta hagsmuna þess eða þeirra, sem ekki hafa sendiráð eða ræðismann á þeim stað. Þetta fyrirkomulag bætir í reynd mörg hundruð borgum um allan heim við þær, sem við höfum eigið sendiráð eða kjöræðismann í og kemur sér oft vel þegar slys ber að höndum eða eitthvað annað bjátar verulega á, þótt skyldur þessara aðila séu að sjálfsögðu verulega takmarkaðri en okkar eigin fulltrúa.

Í skýrslu minni í fyrri gerði ég grein fyrir staðarvali fyrir sendiráð okkar og færði fram rök fyrir því, að það hefði ekki verið tilviljunum háð. Ég ætla því ekki að endurtaka þessar röksemdir nú. Ég vil hins vegar undirstrika það sem ég sagði þá um kostnað og starfsmannahald. Kostnaður við hina eiginlegu utanríkisþjónustu nemur um hálfum hundraðshluta af ríkisútgjöldum og hefur hlutdeild hennar farið fremur lækkandi með auknum ríkisumsvifum. Öll sendiráðin eru rekin með algjörum lágmarksfjölda starfsmanna, þ. e. sendiherra, ásamt yfirleitt einum fulltrúa, tveimur riturum og aðstoðarmanni og er vinnuálagið á embættismenn utanríkisþjónustunnar víða orðið verulega meira en með góðu móti verður til ætlast, m. a. vegna tímafrekrar gæslu hagsmuna í öðrum umdæmislöndum.

Ég hef lagt á það áherslu, að við yrðum að fá a. m. k. 3—4 nýja starfsmenn til að senda til starfa í þeim sendiráðum þar sem vinnuálagið er mest. Þetta er orðin algjör nauðsyn nú.

Segja má, að embættismönnum utanríkisþjónustunnar erlendis hafi ekki verið fjölgað í meira en áratug, þrátt fyrir mjög aukin verkefni á mörgum stöðum. Eina nýja embættið, sem stofnað hefur verið til, er viðskiptafulltrúi við sendiráðið í París seint á árinu 1978. Hefur sú tilhögun gefist mjög vel og starfið komið að góðum notum í mörgum ríkjum á meginlandi Evrópu.

Á undanförunum árum hafa forverar mínir í embætti lagt á það áherslu í lokaorðum í skýrslum sínum til Alþingis um utanríkismál, að til utanríkisþjónustunnar verði veitt það fjármagn, sem nauðsynlegt er til að hún geti eigi aðeins haldið áfram heldur aukið sitt þýðingarmikla starf. Undir þau orð vil ég taka.

Skrá yfir framlög Íslands vegna þróunaraðstoðar árin 1974—1981 (í þús. kr.).

	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981 ¹⁾
A. Langtíma þróunaraðstoð								
1. Þróunaraðstoð Sameinuðu þjóðanna	60	97	129	160	176	280	364	546
2. Alþjóðaframfarastofnunin (IDA)	214	540	439	800	604	1 404	1 404	2 760
3. Iðnþróunarsjóður EFTA fyrir Portugal				740	380	540	960	
4. Aðstoð Íslands við þróunarfóndin	71	103	125	251	400	710	6 022 ²⁾	4 757 ³⁾
5. Alþjóðabankinn (IRBD), stofnfjárukning					900			
6. Háskóli Sameinuðu þjóðanna (UNU), jarðhitadeild						332	456	661
Alls	345	740	693	1 951	2 460	3 266	9 206	8 724
B. Önnur aðstoð, reglubundin framlög⁴⁾								
1. Alþjóðabarnahjálparsjóðurinn (UNICEF)	24	22	29	35	40	59	71	137
2. Matvælaáætlun Sameinuðu þjóðanna (WFP)	4	7	8	12	12	26	33	54
3. Flóttamannastofnun Sameinuðu þjóðanna (UNHCR)	10	14	16	20	21	52	100	137
4. Aðstoð Sameinuðu þjóðanna við Palestínuflóttamenn (UNRWA)	12	20	24	28	29	60	88	101
5. Flóttamannaráð Íslands	8	11	6	4	4	434	182	8
6. Namibíusjóður Sameinuðu þjóðanna	1	1	2	2	6	10	16	26
7. Alþjóðanefnd Rauða krossins	3	3	7	4	9	14	19	29
8. S-Afríkusjóður Sameinuðu þjóðanna	1	1	2	2	6	10	16	26
Alls	60	79	94	107	127	665	525	518
Þróunaraðstoð samtals	405	819	787	2 058	2 587	3 931	9 731	9 242
Hlutfall af þjóðarframléðslu viðkomandi árs	0,029%	0,044%	0,030%	0,056%	0,045%	0,048%	0,075%	0,049%

Skýringar:

- 1) Skv. fjárlögum.
- 2) Þar af vegna aðstoðar við Cabo Verde-eyjar 5 010 (innifalið heildar kaupverð vélskipsins Bjarts og útbúnaður þess).
- 3) Þar af vegna aðstoðar við Cabo Verde-eyjar 3 000.
- 4) Framlög þessi má á vissan hátt flokka sem þróunaraðstoð, en sum þeirra eru þó e. t. v. fremur neyðarhjálp.