



FOI är en huvudsakligen uppdragsfinansierad myndighet under Försvarsdepartementet. Kärnverksamheten är forskning, metod- och teknikutveckling till nytta för försvar och säkerhet. Organisationen har cirka 1000 anställda varav ungefär 800 är forskare. Detta gör organisationen till Sveriges största forskningsinstitut. FOI ger kunderna tillgång till ledande expertis inom ett stort antal tillämpningsområden såsom säkerhetspolitiska studier och analyser inom försvar och säkerhet, bedömning av olika typer av hot, system för ledning och hantering av kriser, skydd mot och hantering av farliga ämnen, IT-säkerhet och nya sensorers möjligheter.

Niklas Granholm och Johannes Malminen

Islands strategiska ställning

En probleminventering

Titel	Islands strategiska ställning - en probleminventering
Title	Iceland's Strategic Position. An Inventory of the Issues.
Rapportnr/Report no	FOI-R--3227--SE
Rapporttyp /Report Type	Underlagsrapport
Månad/Month	Juli
Utgivningsår/Year	2011
Antal sidor/Pages	31 p
ISSN	ISSN 1650-1942
Kund/Customer	Utrikesdepartementet/Ministry for Foreign Affairs
Projektnr/Project no	B12508
Godkänd av/Approved by	Göran Kindvall
FOI, Totalförsvarets Forskningsinstitut	FOI, Swedish Defence Research Agency
Avdelningen för Försvarsanalys	
164 90 Stockholm	SE-164 90 Stockholm

Innehållsförteckning

Inledning	5
Sammanfattning och viktigaste slutsatser	7
Ekonomi och krishantering	11
Försvar och säkerhet	18
Samhälle och politik	21
Island i ett strategiskt sammanhang under förändring	25
Referenser	30

Inledning

Denna studie om Islands strategiska ställning är föranledd av en rad utvecklingar och händelser under de senaste åren som lett fram till att Island ansökt om medlemskap i Europeiska Unionen. Efter det amerikanska tillbakadragandet av de militära resurserna från Island 2006 efter mer än 65 års närvaro, följde den svåra ekonomiska krisen från hösten 2008 och framåt. De in- och utrikespolitiska följderna av detta är fortfarande föremål för hantering och växelverkar med Islands inre förhållanden, liksom landets utrikes relationer och internationella samarbeten.

Islands kris är sannolikt så djup att den får långsiktig inverkan på landets strategiska läge och förutsättningar. Samtidigt ligger Island i en region som med hög sannolikhet står inför stora geopolitiska förändringar: utvecklingen i Arktis innebär bland annat mer sjöfart, förändrade villkor för fisket, ökad energiutvinning och mer militär närvaro. Island påverkas alltså samtidigt både på kort och på längre sikt. Vad innebär det och vilket Island är då på väg att träda fram?

Studien behandlar Islands strategiska läge våren 2011. Studiens begränsade omfattning innebär att den inte kan göra anspråk på fullständighet utan är avsedd som en probleminventering och indikation för fortsatta studier. Den bild som presenteras här tror vi trots de givna förutsättningarna kan bidra till vidareutveckling av svenska ställningstaganden och handlingslinjer. Island är ett nordiskt land och en viktig del av den strategiska dynamiken i den vidare arktiska och nordatlantiska regionen med påverkan på Sverige. Sverige har därtill spelat en direkt roll i den akuta hanteringen av Islands kris.

Studien är baserad på en lång rad intervjuer och samtal i Reykjavik i månadsskiftet mars-april 2011, aktuella analyser, tidigare FOI-studier om Island och annat relevant material.

Stockholm i juni 2011

Niklas Granholm
Projektledare och forskningsledare

Johannes Malminen
Forskningsledare och
enhetschef

Sammanfattning och viktigaste slutsatser

Islands kriser är djupa och kommer att bli långvariga

Islands strategiska läge våren 2011 kan inte sägas vara gott. Landet genomgår nu tre samtidiga kriser; en ekonomisk, en avseende landets säkerhet och en rörande de inre förhållandena. De tre kriserna växelverkar och gör att Island kommer att behöva lång tid på sig för återhämtning. Därtill är Arktis geopolitiska betydelse av en rad orsaker på väg att förändras. Flera av Islands grundförutsättningar påverkas därför, vilket Island dessutom har att förhålla sig till.

Ekonomisk utveckling

Även om de akuta riskerna för statsbankrutt har kunnat undvikas och en viss återhämtning skett är den ekonomiska krisen långtifrån över. Island är på väg att lyckas med en finansiell stabilisering som kan följas av återhämtning. Denna kommer dock att ta lång tid. Basnäringarna; fiske och aluminiumframställning, kommer sannolikt inte att kunna tillväxa i sådan takt att de snabbt kan lyfta Island ur den ekonomiska krisen. Någon tydlig ekonomisk strukturomvandling som på sikt kommer att öka tillväxten och göra landet mer konkurrenskraftigt kan ännu inte skönjas. Islands statsskuld är idag c:a 90% av BNP och de svåra sociala påfrestningar som följer på krisen slår nu igenom.

I två folkomröstningar har islänningarna med stor majoritet röstat nej till de avtal som förhandlats fram rörande Icesave-affären. Detta försvårar och förlänger sannolikt den ekonomiska krisen då tvisten nu måste slitas i EFTA-domstolen. Ingen önskar ett domstolsutslag i EFTA-domstolen om Icesave. En sådan dom får prejudicerande verkan. Antingen döms Island som skyldigt att betala för Icesave-kraschen. Då blir alltså stater skyldiga att ta ansvaret för kraschade banker, vilket de säkerligen inte vill. Eller så behöver inte Island betala, vilket lägger över risken på bankerna/spararna och det vill starka intressegrupper undvika. Det ligger inom det möjligas gräns att en överenskommelse mellan parterna kommer till stånd innan EFTA-domstolen meddelar sin dom.

Oavsett utgången får den bestående osäkerheten konsekvenser för bedömningen av Islands kreditvärdighet och det kan i sin tur betyda att det både blir dyrare att låna för islänningarna och att investeringar minskar eller uteblir. Återhämtningen kommer också att dra ut på tiden, vilket gör bördan för isländska skattebetalare fortsatt tung att bära. Det politiska systemet utsätts som följd av den ekonomiska krisen för hårt tryck. Samtidigt har Island med en ung och välutbildad befolkning, välutvecklad infrastruktur och billig och miljövänlig energi mycket goda förutsättningar att lyckas i en globaliserad ekonomi.

Försvars- och säkerhetspolitik

Det unilateralt beslutade amerikanska tillbakadragandet från Island 2006 skapade bitterhet bland många i det säkerhetspolitiska etablissemanget. Bland dem som

anser att Island inte behöver något militärt försvar sågs detta istället som en positiv utveckling. Samtidigt har de senaste årens utveckling medfört en ökad militär aktivitet runt Island och förändrat normalbilden. Framförallt ryskt strategiskt flyg men också marinstridskrafter opererar regelbundet runt isländska farvatten. Detta har skapat osäkerhet på Island om Rysslands avsikter och även om det inte är det kalla krigets agenda som kommit åter, reser det frågan om Islands nuvarande försvarspolitiska lösning är i fas med den säkerhetspolitiska utvecklingen i regionen. Samtidigt som multilateral övningsverksamhet av Nato-länderna ökat i regionen, syns inga tecken på någon omprövning av Islands status som ”the unarmed member of Nato”.

I och med att mycket av den politiska energin går åt till att hantera den ekonomiska krisen fördröjs analysen av och agerandet på de försvars- och säkerhetspolitiska förändringarna. Inte heller finns några medel i statsbudgeten till eventuella satsningar som skulle kunna bidra till att analysera, förstå och hantera den förändrade utvecklingen i regionen. De nedskärningar av försvarsbudgeterna som nu är på väg bland Islands allierade inom Nato och följderna av dem är en av dessa.

Geostrategisk förändring

Det geostrategiska mönstret i Arktis och Nordatlanten är på väg att förändras vilket har en allt starkare inverkan på Islands strategiska ställning. Mer energi- och mineralutvinning kommer att följa, sjöfarten runt Island kommer att öka från idag mycket låga nivåer, ett flertal överlappande territoriella anspråk måste lösas och den militärstrategiska situationen i regionen är under förändring. Island har flera långsiktiga, svårhanterliga och sinsemellan olika utmaningar framför sig. Landets självsyn där man ser sig som boende i ”marginalen”, utmanas. Förändrade förutsättningar där alliansen med USA, länge alldeles dominerande och fortfarande viktig, har tunnats ut. En långsam och försiktig omorientering mot Europa var på väg och accelererades av finanskrisen.

Politik och samhälle

Det råder politisk splittring, oenighet och misstro mellan eliter och allmänhet på Island. Allmänhetens förbittring över hanteringen av den ekonomiska krisen går djupt. Grunddragen i det isländska samhället skiljer sig på avgörande punkter från övriga Norden – man är inte konsensusorienterad på samma sätt vilket påverkar hanteringen av kriser och gör det svårare att nå breda och långsiktiga lösningar. Vänskaps- och släktskapsförhållanden i ett litet samhälle minskar ibland transparensen samtidigt som Island är ett i många avseenden modernt västeuropeiskt land med omfattande internationella kontakter, samarbeten och utbyten.

Då den politiska splittringen går inte bara mellan partierna utan också inom dem, försvagas möjligheterna till en effektiv krisbekämpande politik. Missnöjet med det politiska systemet tycks vara i ökande vilket kan göra det än svårare att

komma ur kriserna. Sociala nedskärningar, en för isländska förhållanden hög arbetslöshet och riskerna för att en långvarig kris successivt leder till ökad pessimism om framtiden präglar bilden. Samtidigt har Island en på flera sätt kreativ befolkning med relativt många högutbildade, i stort sett gratis energi, ett hållbart fiske, aluminiumindustri och turism som grund. Existensen av dessa grundfaktorer talar tillsammans med islänningarnas kreativitet och uppfinningsriktighet sannolikt för en väg ut ur den akuta krisen på sikt om inte dess effekter blir så svårhanterliga att de riskerar att bli systemhotande. Karaktären av det isländska samhället är dock en grundfaktor som ändras endast långsamt – detta talar för att den inrikespolitiska splittringen består och de långsiktiga lösningarna för ett stabilare Island ligger i en oviss framtid.

Ett isländskt medlemskap i EU

Ett isländskt EU-medlemskap som till nyligen såg ut att kunna ligga några år bort, har sannolikt skjutits på en oviss framtid. De för Island centrala fiskefrågorna, att förhandlingsresultatet med EU skall underställas en folkomröstning samt det tydliga utfallet av de två folkomröstningarna i Icesave-frågan pekar på detta. Därtill råder inrikespolitisk splittring om för- och nackdelar med ett EU-medlemskap. En faktor som är under förändring är dock EU:s gemensamma fiskepolitik (CFP), vilket på längre sikt kan komma att förändra läget i fiskefrågorna. Om Island kan få tillräckligt bra villkor för att kunna fortsätta vara en fiskeration och inte uppfattar sig bli överflyglade av EU-ländernas fiskeflottor, kan ett isländskt EU-medlemskap möjligen ligga närmare. Samtidigt är EU-ländernas egna politiska energi nu och för överskådlig framtid fokuserad på de svåra kriser som nu är under hantering: Eurokrisen, Schengensamarbetet och inte minst implementeringen av Lissabonavtalet.

Nyckelord: Island, NATO, USA, Europeiska Unionen, Finanskris, Icesave, geostrategisk förändring, Arktis, Storbritannien, Nederländerna, EU:s gemensamma fiskeripolitik, Strategiskt bombflyg, Air-policing, Ryssland, EU-medlemskap, folkomröstning, EFTA-domstolen, Internationella valutafonden, kreditvärdighet, aluminium, geotermisk energi, Haldór Laxness.

Summary

Iceland is going through three simultaneous crises: the management of and recovery from the severe economic crisis, in the field of defence and security and regarding the domestic situation. The three crises seem to interact and Iceland will probably need a long time to recover. In addition, the regional geostrategic pattern in the Arctic is undergoing change and will affect Iceland's strategic circumstances.

Even though the immediate risks of state bankruptcy have been avoided and some recovery has taken place, the economic crisis is far from over. Iceland is on its way to succeed with a financial stabilisation that may be followed by recovery that will take a long time. Iceland's economic base, fisheries and manufacture of aluminium, will likely not grow at a pace that will quickly lift Iceland out of the crisis. A clear path towards restructuring of Iceland's economy that would increase long-term growth cannot be discerned.

Iceland's rejection of the negotiated deals regarding the Icesave-affair will in all likelihood prolong the crisis. There is a possibility of a negotiated settlement in the EFTA-court between the parties before a verdict is due. Iceland's political system will as result of the economic crisis be subjected to pressure. Iceland's application for EU-membership was done from a relatively narrow political strategic base and a membership looks to be delayed. The crucial point is the fisheries, and though reform of EU's Common Fisheries Policy (CFP) may be on the way, this will take time. Iceland has good indicators for development: a young and relatively well educated population, well developed infrastructure, and a cheap, environmentally friendly energy supply. In a globalised world, Iceland has good preconditions for success.

The US military withdrawal from Iceland in 2006 created bitterness on Iceland in some quarters, while other saw it as a positive development. In recent years, Russian strategic bomber flights have been resumed. While this is not a return to the cold-war pattern, it creates apprehension on Iceland. Moreover, it raises the question of whether Iceland's defence solution is in step with regional strategic developments. No sign of any change to Iceland's status a "the unarmed member of Nato" can be seen. Little money for defence will also be available.

Keywords: Iceland, US, NATO, European Union, Financial crisis, Icesave, Geostrategic change, Arctic, Great Britain, The Netherlands, Common Fisheries Policy, Air-policing, Russia, Strategic bomber flights, EU-membership, referendum, EFTA-court, International Monetary Fund, credit rating, aluminium, geothermal energy, Haldór Laxness.

Ekonomi och krishantering

Den spektakulära ekonomiska krisen har gjort Island ökänt på finansmarknaden. Omfattning av den isländska krisen har nått sådana proportioner att den blivit ett skolexempel som det kommer att dras lärdomar av under många år framöver. Krisen lyfts redan fram i avskräckande syfte för att få politiker att rätta in sig i ledet och förmå dem att fatta svåra beslut. Detta avsnitt analyserar kortfattat Islands ekonomiska situation med fokus på Islands förutsättningar, krisen och de utmaningar Island står inför.

Förutsättningar

Islands ekonomi har traditionellt varit baserad på fiske. Islands exportinkomster var så sent som i början på 1990-talet till 80 % beroende av fiskeindustrin. I nuläget står fiskeindustrin för ca 40 % av exportinkomsterna, drygt 12 % av BNP och c:a 7 % av sysselsättningen. Fiskerinäringens betydelse för Island kan inte underskattas. Den har kommit att präglade såväl samhällsutvecklingen, som Islands förhållningssätt till omvärlden.

Den isländska ekonomin har traditionellt också varit mer politiserad och reglerad än många ekonomier i Västeuropa. Snarare än att vara regelstyrd var den isländska ekonomin baserad på godtycklighet som kom till uttryck i de nära banden mellan företag och politiska partier.¹ På 1960- och 70-talen hade det finansiella systemet i detta avseende större likheter med arrangemangen i Tredje Världen än med länderna i nordvästra Europa.² Island är idag den minsta staten i världen med en självständig penningpolitik.

Den politiska inblandningen i ekonomin har minskat över tid. Ett första viktigt steg var när Island 1970 gick med i EFTA (European Free Trade Agreement). Detta krävde att Island liberaliserade sin handel, men inte kapitalmarknaderna. Det andra steget togs när Island gick med i EEA (European Economic Area) 1994. Det betydde att Island, i utbyte mot att få tillgång till den europeiska marknaden, var tvunget att lyfta restriktionerna mot den fria rörligheten för varor, tjänster, arbetskraft och kapital och anpassa sig till det europeiska regelverket.³

Island har haft en tydlig politisk strävan att diversifiera ekonomin och komma bort från det ensidiga beroendet av fiskerinäringen. Den rika tillgången på geotermisk energi och vattenkraft har inneburit att Island gjort en omfattande

¹ Danielsson and Zoega, "Entranced by banking" 9 February 2009, <http://www.voxeu.org/index.php?q=node/3029>.

² Thráinn Eggertsson and Tryggvi Thor Herbertsson, "Evolution of Financial Institutions: Iceland's Path from Repression to Eruption", Institute of Economic Studies, University of Iceland, Working Paper Series W05:10, December 2005, s. 1. (<http://www.ioes.hi.is/rammi32.html>)

³ Eggertsson och Herbertsson, s. 20-21.

satsning på aluminiumsmältverk, vilket genererat enorma utländska direktinvesteringar. Det första smältverket startade verksamheten 1969, men utvecklingen har varit mycket snabb det senaste dryga decenniet. År 2000 stod aluminium fortfarande bara för cirka 3 procent av BNP. År 2008 producerade Island 870 000 ton aluminium per år och värdet på aluminiumexporten var för första gången i Islands historia större än för fisket.⁴ Island saknar råvaran, men importerar stora mängder bauxit som förädlas och sedan exporteras som aluminium. Aluminiumframställning är en särskilt energikrävande tillverkningsprocess och Island har utnyttjat sin belägenhet och rika energitillgångar till att skapa en exportvara. Energin i form av elkraft binds i aluminium istället för att exportera den via kabel. Kritiker hävdar att satsningen på aluminiumsmältverk var en viktig anledning till att den finansiella bubblan byggdes upp.⁵

Både fisket och aluminiumindustrin är osäkra näringar. Tillgången på fisk fluktuerar och aluminiumpriset går upp och ner beroende på efterfrågan på världsmarknaden. Dessutom finns begränsningar för hur mycket ekonomisk tillväxt aluminium respektive fisket kan generera. När smältverken går på full kapacitet krävs t.ex. enorma investeringar i nya verk och överfiskning är ohållbart på lång sikt.

I fråga om fiskenäringen har Island gjort stora framsteg för att reglera och försäkra sig om ett över tiden hållbart fiske. Det innebär att den näringen inte kan växa sig så mycket större som inhemsk näring. Ett problem som ofta nämns är att fiskförädlingen är starkt konkurrensutsatt, främst p.g.a. billiga transporter och låga löner i många asiatiska länder.

Förutom de tre existerande smältverken diskuteras två nya aluminiumsmältverk på Island. Det finns ett stort utländskt intresse för investeringar i näringen, men också en kraftfull inhemsk kritik mot planerna. Kritiken inriktar sig främst mot de kraftiga ingreppen i miljön som nyetableringar förorsakar och att miljökonsekvenserna av den snabba expansionen är osäkra. Industrin gör av med fem gånger mer energi än Islands befolkning och anställer i dagsläget ungefär 1 400 personer.

Givet denna belägenhet var den isländska planen att liberalisera och privatisera finansmarknaden under 1980- och 1990-talen en medveten strategi för att ytterligare diversifiera ekonomin. Privatiseringen av bankerna var klar år 2000 och expansionen lät inte vänta på sig. Mellan 2003 och 2007 växte tillgångarna i banksystemet med 900 %.⁶ Genom att komplettera fisket och aluminiumindustrin med en stark tillväxtindustri skulle den isländska ekonomins utsatthet minska.

⁴ Henry Chu, "Iceland divided over aluminum's role in its future" Los Angeles Times, March 26, 2011, <http://articles.latimes.com/print/2011/mar/26/business/la-fi-iceland-economy-20110326>.

⁵ Chu.

⁶ Danielsson and Zoega, 2009.

Det fanns gott om förebilder bland småstater som t.ex. Schweiz, Luxemburg och Liechtenstein. Dessutom hade flera öar i Karibien och Engelska Kanalen satsat på att etablera sig som centra på den finansiella offshore-marknaden och snabbt blivit mycket framgångsrika.

Finansmarknaden som framgångsrecept för Island måste ställas i relation till alternativen. I jämförelse med andra tillväxtindustrier, t.ex. bioteknologi, läkemedelsindustri och mjukvaruindustri, så ansågs finansindustrin vara den snabbaste vägen till framgång. Dessutom behövdes inga omfattande och tidsödande investeringar i infrastruktur eller forskning. Avregleringen av den isländska finansmarknaden gjorde det också möjligt att snabbt expandera på en global marknad.

Island satsade sin ekonomiska framtid på att bygga upp en global bankindustri där liten hänsyn togs till de risker som strategin innebar. Detta gjordes trots att Island på intet sätt var ett fattigt land. Redan år 2000, alltså innan satsningen på bankindustrin kommit till, hade Island per capita-inkomster som motsvarade nivån i Tyskland, Frankrike och Storbritannien.

Avreglering av finansmarknaden – klassiska misstag

Islands finansiella kris har många likheter med de senaste decenniernas många finanskriser som uppstått efter att finansmarknaden har avreglerats. I korthet så kraschade den isländska ekonomin p.g.a. att det finansiella systemet avreglerats och privatiserats utan att det fanns tillräcklig finansiell övervakning eller förståelse av konsekvenserna av reformerna. Både banksystemet och regeringen saknade adekvata kunskaper om hur ett modernt banksystem skulle skötas och regleras och dessutom felbedömdes systemriskerna som uppstod i banksektorns snabba tillväxt å det grövsta. När det så blev uppenbart att bankerna stod på ruinens brant framstår det som om beslutsfattarna undvek eller var oförmögna att vidta åtgärder för att minimera konsekvenserna.⁷

Den snabba expansionen på finansmarknaden gjorde att varken det politiska systemet eller finansiellt systemviktiga institutioner, framför allt den isländska centralbanken och finansinspektionen, hängde med i utvecklingen. Den nödvändiga infrastrukturen för övervakning och kontroll byggdes inte upp tillräckligt snabbt. Samtidigt var de regelverk som behövdes för att utföra uppgiften bristfälliga och den institutionella självständigheten begränsad. Åren av explosionsartad tillväxt i banksektorn vändes mycket snabbt i en finansiell kris av enorma proportioner givet Islands ekonomiska storlek. Kostnaderna för

⁷ Danielsson and Zoega, 2009.

kraschen har nått rekordnivåer och krisen är inte över.⁸ Bristerna i finansiell krishanteringsförmåga har stått islänningarna dyrt.

Innan krisen lamslog Island hade bankerna känt av de hårdare tiderna ett tag. Det hade blivit allt svårare att ta upp nya lån från andra finansiella institutioner. När den välinformerade internationella banksektorn inte längre ville låna ut till de isländska bankerna beslutade de att öppna bankfilialer, med högräntekonton som specialitet, i länder som Storbritannien, Nederländerna och andra länder i Västeuropa. Affärsidén gick ut på att locka till sig likviditet från europeiska småsparare som drömde om bättre avkastning på sina sparpengar. Icesave, en filial till Landsbanki som kollapsade i oktober 2008, har nu blivit det ökända exemplet på en sådan filial. När banksystemet kollapsade hade den isländska insättningsgarantifonden endast tillgångar på lite över 100 miljoner euro vilket naturligtvis inte skulle räcka för att garantera tillgångar på 3,9 miljarder Euro i de isländska bankernas utländska filialer, vilket EU-reglerna stipulerade.

Island tvingades införa kapitalkontroller under hösten 2008 för att hantera situationen. Island räknar med att behålla dessa restriktioner under många år, men har sedan våren 2011 en utarbetad och detaljerad plan för att åstadkomma ett återinträde på den globala finansmarknaden.⁹ Kontrollerna skulle till att börja med bara vara på plats i 2-3 år, men nu försöker isländska företrädare få till en förlängning till 2015.¹⁰

Även om detaljerna är annorlunda, så påminner den isländska kraschen på många sätt om den svenska finanskrisen i början av 1990-talet. Då fick Sverige den hårda vägen lära sig om de risker som är förknippade med finansiell avreglering och den efterföljande snabba finansiella expansionen med lån tagna i utländsk valuta. Samma klassiska misstag och fartblindhet återkommer, om än med vissa variationer, i många av efterkrigstidens finansiella kriser.

Islands ekonomiska kris är i många stycken spektakulär. På samma sätt som framgångarna var fenomenala under de goda åren, lika kolossala var förlusterna när ekonomin kollapsade. Det fanns tre storbanker på Island som tillsammans hade en marknadsandel på c:a 85 %. Dessa banker var alla tätt sammanlänkade, både för att de gjorde affärer med samma företag och för att de på de internationella kapitalmarknaderna uppfattades som sammankopplade. Detta innebar att minskat förtroende för en bank omedelbart spillde över på de andra. Det borde ha stått utom allt tvivel att en banks fallissemang skulle få enorma konsekvenser för hela den isländska ekonomin.

⁸ Thorvaldur Gylfason, "Houston, we have a problem: Iceland's capital controls", 1 June 2011, <http://www.voxeu.org/index.php?q=node/6597>.

⁹ Sedlabanki Islands, "Capital account liberalisation strategy", Report to the minister of economic affairs, 25 March 2011, <http://www.sedlabanki.is/lisalib/getfile.aspx?itemid=8673>.

¹⁰ Gylfason.

Många utmaningar efter kraschen

Kraschen och dess följeffekter är på många sätt ett nationellt trauma som långsamt bearbetas. Det är ännu långt kvar innan den isländska befolkningen accepterar och är beredda att gå vidare. Om ett land kan gå igenom samma faser som en individ i sorg så skulle en ovetenskaplig bedömning från månadsskiftet mars-april 2011 ge följande resultat: Island har kommit förbi förnekelsestadiet och befinner sig någonstans emellan ilska och förhandling, men har depression kvar innan man når fram till acceptans av den uppkomna situationen.

Ett viktigt steg i bearbetandet av krisen är den av Islands parlament tillsatta "Special Investigation Commission". Kommissionen kom till för att utreda och analysera processerna som ledde fram till att Islands tre största banker kollapsade.¹¹ Av den 2 400-sidiga rapporten framgår det att viktiga faktorer bakom kraschen var "...incompetence, corruption, and criminal misconduct".¹² Finansinspektionen har i nuläget skickat 66 fall till åklagaren men det är för tidigt att säga vad utgången kommer att bli.

Efter en av de relativt sett dyraste finanskraschererna genom tiderna har Island fått söka stöd hos både IMF och sina nordiska grannar för att hantera krisen. Island blev därmed det första industrilandet på mer än 30 år som ansökt om stöd från IMF (International Monetary Fund).¹³ Island behövde sammanlagt 5 miljarder USD för att fylla på sin valutareserv. IMF bistod med 2 miljarder USD. Resten stod främst de nordiska länderna för. Genom nödlån och kraftfulla besparingar har Island försökt rädda det som räddas kan och upprätthålla verksamheten i statsapparaten. I augusti 2009 planerade den isländska statsministern, Jóhanna Sigurðardóttir, att minska de offentliga utgifterna med 30 % över en treårsperiod.¹⁴

Icesave-affären har nu varit föremål för två folkomröstningar på Island och är en fråga som kommer att fortsätta att väcka starka känslor och påverka de ekonomiska förutsättningarna under lång tid framöver. Bråket har cirklat kring att Storbritannien och Nederländerna vill att Island skall återbetala de pengar som länderna fick betala småsparare när Island inte längre kunde leva upp till insättningsgarantin. När Storbritannien och Nederländerna gick in och räddade sina småsparare blev det en tvist mellan stater. I den andra folkomröstningen den 9 april 2011 hade förhandlarna kommit fram till en avsevärt mycket bättre överenskommelse än vid den tidigare omröstningen, men befolkningen ansåg att

¹¹ Althingi, "Report of the Special Investigation Committee", April 12, 2010, <http://sic.althingi.is>

¹² Gylfason.

¹³ Gylfason.

¹⁴ Jóhanna Sigurðardóttir, "Icelanders are angry but will make sacrifices," Financial Times, August 13, 2009. http://www.ft.com/intl/cms/s/0/73bd25fc-8830-11de-82e4-00144feabdc0.html?ncklick_check=1#axzz1OVbLXXda.

förhandlingsresultatet var otillfredsställande och röstade nej till det. De vägrade att betala för de problem som en privat bank åstadkommit.¹⁵

Problemet med folkomröstningar som metod blev tydligt i och med detta resultat. Detta andra nej framstår i efterhand som mer av en symbolhandling än som grundat i en rationell ekonomisk kalkyl. Omröstningen kom att handla om många andra frågor än det avtal som islänningarna skulle ta ställning till. Omröstningen blottlade många av de skiljelinjer som finns i isländsk politik och samhällsliv, bl.a. för eller emot EU, nationalism eller internationalism, elit och vanligt folk, höger och vänster, gamla pengar mot nya pengar.

Eftersom det blev ett nej i den andra folkomröstningen kommer nu frågan upp i EFTA-domstolen. Det är en process som kommer att ta flera år att lösa. Det medför dessutom betydande risker för alla inblandade att låta en domstol avgöra. Ett domstolsutlåtande till Islands fördel skulle kunna skapa prejudikat för t.ex. att ett land kan fransäga sig sina skyldigheter och att det är tillåtet att diskriminera på nationella grunder. Dessutom skulle en sådan dom kunna skicka fel signaler till andra länder i Europa som fortfarande är mitt i sin egen krishanteringssituation. Ett domstolsutlåtande till Islands nackdel skulle kunna etablera principen att skattebetalarna måste stå för kostnaderna för insättningsgarantin.

Den kanske främsta risken med nej i den andra folkomröstningen är att det kan fördröja den strukturomvandling, tillnyktring och det ”sorgearbete” som Island måste genomgå efter krisen. Därmed kan Islands återkomst som en fullvärdig aktör i den globala ekonomin försenas. Risken är också att emigrationen (brain-drain), som islänningarna själva ofta påtalar, fortsätter. Det finns ännu inga siffror på hur allvarlig situationen är, men känslan av att ”de som kan lämna” gör att fler vågar ta steget.

Island har på mycket kort tid gått från att vara en exemplarisk marknadsekonomi, som lyfts fram för sin förmåga att till fullo utnyttja globaliseringens möjligheter, till att inte vara en fullvärdig medlem i den globala ekonomin. En indikation på hur illa det gått för Island är utvecklingen i det årligen publicerade ”Index of Economic Freedom”.¹⁶ Island tappade mest poäng av alla under 2010 och ligger nu på 44:e plats i världen (21:a plats i Europa). Det är ett spektakulärt fall med tanke på att Island bara två år tidigare rankades på 14:e plats i världen (7:e plats i Europa) och 2006 låg på 5:e plats i världen.

Island har trots allt mycket goda förutsättningar för att lyckas i den globala ekonomin. Faktorer som en ung och välutbildad befolkning, bra infrastruktur, och billig (närmast gratis) och miljövänlig geotermisk energi gör att Island står

¹⁵ Danielsson and Zoega, ”The lessons from the Icesave rejection”, 27 April 2011, <http://www.voxeu.org/index.php?q=node/6391>.

¹⁶ Information om 2011 Index of Economic Freedom finns att hitta på <http://www.heritage.org/Index/>

väl rustat att lyckas. Tyvärr förbättrar inte nej i omröstningen omvärldens förtroende för Islands politiska system. Förtroendet för Island har naturligtvis redan skadats av den ekonomiska krisen, men det är ännu oklart vilken effekt resultatet i omröstningen fick. Fitch Ratings, ett internationellt kreditvärderingsinstitut, har t.ex. uppgraderat Islands framtidsutsikter från ”negativa” till ”stabila” den 16 maj 2011 trots att flera kreditvärderingsinstitut hotade med att nedvärdera Island vid ett nej i omröstningen.¹⁷ Det talar för att effekten kanske inte är så stor trots allt. En sådan nedvärdering hade gjort det ännu svårare för Island att utnyttja internationella kapitalmarknader.

¹⁷ Reuters, ”Fitch raises Iceland outlook to ’stable’”, The Guardian, May 16, 2011, <http://www.guardian.co.uk/business/2011/may/16/fitch-raises-iceland-outlook-stable>.

Försvar och säkerhet

USA:s militära närvaro på Island, påbörjad våren 1941, avslutades hösten 2006 i och med tillbakadragandet från Keflavik-basen.¹⁸ Den försvarspolitiska lösning som Island fick från och med maj 2008, s.k. ”Air-policing”, är intermitterande och innebär närvaro med stridsflyg endast under några veckor per kvartal. Närvaron upprätthålls av en stafett mellan NATO-länderna och villkoren för varje enskild period förhandlas med Islands regering. Island står för alla kostnaderna i samband med baseringarna.¹⁹ Icesave-krisen innebar en lucka i baseringarna: Royal Air Force och Islands regering kunde inte komma överens om kostnaderna, vilket ledde till en lucka i baseringarna som skulle ha ägt rum under december 2008. Den planerade polska baseringsperioden under 2009 ställdes också in, vilket sannolikt hade att göra med medels- och resursbrist hos bägge parter.²⁰ En annan del i det nya försvarspolitiska koncept som ersatte den amerikanska närvaron har blivit en ökad övningsaktivitet. Övningen Northern Viking hölls vartannat år fram till 2006 och har därefter varit årligen återkommande. I årets övning planerade också Sverige att delta med flygstridskrafter för första gången.²¹

Den ryska ”återkomsten” till regionen med flygningar med strategiska bombflygplan och ökad marin aktivitet som inleddes kort tid efter det amerikanska tillbakadragandet hösten 2006 har påverkat Islands militärstrategiska läge. Även om det inte är en återgång till det kalla krigets militärstrategiska förhållanden, innebär det att en översyn av den försvarspolitiska lösningen sannolikt blir nödvändig.

Den europeiska och amerikanska försvars- och säkerhetspolitiska utvecklingen är en påverkansfaktor. Nedskärningarna av de brittiska, tyska, danska med flera Europeiska Nato-länders och på sikt också amerikanska militära resurser, föranledda av den ekonomiska krisen, innebär att det kan bli svårare att få fram ökade resurser till Island i ett förändrat läge som inte innebär en direkt kris.

¹⁸ Island fick i ljuset av den framväxande brittisk-amerikanska alliansen och den snabba nazityska makttillväxten amerikanskt militärt skydd redan i juni 1941, efter *Lend Lease*-avtalet i mars samma år och före den japanska attacken på Pearl Harbor i december 1941. Den amerikanska närvaron avlöste en tidigare brittisk från våren 1940 efter invasionen av Danmark 9 april. Kershaw, Ian, ”Fateful Choices. Ten Decisions That Changed the World 1940-1941”. s. 312f.

¹⁹ För en utförligare analys se Granholm, Niklas, ”Delar av ett nytt Arktis” s. 43ff. FOI-R--2861-SE. December 2009.

²⁰ <http://www.flightglobal.com/articles/2008/11/25/319322/uk-cancels-typhoons-icelandic-air-policing-duty.html> samt, <http://www.flightglobal.com/articles/2010/06/08/342796/polish-military-continues-expeditionary-focus.html> . Hämtat 110430.

²¹ Sex Gripen C/D-version från Blekinge flygflottilj, F 17 skulle ha deltagit. Sverige kom dock inte att delta i övning Northern Viking med stridsflygplan.

Det amerikanska militära tillbakadragandet från Island skapade bitterhet i det isländska säkerhetspolitiska etablissemangen. Denna är i de kretsar som ser Islands transatlantiska bindningar med USA som centrala ännu så stor att det inte är helt säkert att en amerikansk – ännu så länge hypotetisk – propå om förnyad permanent närvaro skulle få ett positivt svar. I den del av det isländska politiska spektrumet som anser att Nato-medlemskapet är obehövligt, är förstås en förnyad amerikansk närvaro inte önskvärd. Dessa två faktorer talar för att en förnyad amerikansk närvaro på Island inte verkar trolig i det korta perspektivet. Några amerikanska propåer om förnyad närvaro på Island har heller inte öppet framförts. Det amerikansk-isländska samarbetsavtalet från 1952 är i kraft trots tillbakadragandet 2006.

Frågan om Island skulle skaffa sig egna militära resurser för att fylla ut den lucka som uppstått verkar inte heller vara aktuell. Islands status som ”the unarmed member of Nato” förändras inte på kort sikt. Dels eftersom frågan om Islands strategiska ställning i den inrikes debatten inte nått någon högre grad av samsyn, dels då Island sannolikt inte idag eller för överblickbar framtid kommer att ha tillgängliga ekonomiska resurser för sådana satsningar.

IDA, ”the Icelandic Defence Agency”, sattes upp som följd av den utveckling som lett till att Island 2007 för första gången på många år tillsatte en kommission för att analysera Islands förändrade strategiska läge. IDA blev en myndighet under Utrikesdepartementet och fick till uppgift att dels hantera de återkommande baseringarna av flygstridskrafter från Nato-länderna (s.k. ”Host Nation Support”), dels sköta radarbevakningen av Islands luftrum, samt att utveckla en think-tank för försvars- och säkerhetspolitiska frågor. I och med den ekonomiska krisen lades IDA ner i slutet av 2010 och dess uppgifter överfördes – förutom think-tank-funktionen som knappt hann påbörja sitt arbete – till inrikesdepartementet som del av den departementalreform som också föranletts av den ekonomiska krisen.²² IDA:s nedläggning är ett exempel på hur den ekonomiska krisen slår mot Islands strävan att utveckla sin kapacitet att analysera de strategiska förhållanden som nu är under förändring. Island har dock här och var små miljöer och enstaka individer som studerar och analyserar dessa frågekomplex, även om försöket att bilda en statlig funktion för strategisk analys föll igenom på grund av krisen. Problemet för ett litet land som Island att skaffa sig förmåga och resurser att kontinuerligt analysera och förstå en snabbt föränderlig omvärld kvarstår.

De förändringar som skett i omvärlden rörande Islands säkerhetspolitiska miljö har uppmärksammats av det officiella Island. I oktober 2007 tillsatte Alltinget på förslag från regeringen därför en kommission ur akademiska världen, myndigheter och massmedia för att analysera dessa förändringar och ta fram en

²² “Report of the Working Group on Security and Administrative Reorganisation”. Ministry for Foreign Affairs, March 2010.

sammanhängande hot- och riskanalys för Island.²³ Fokus låg på tre analytiska områden:

- Nationell säkerhet
- Samhällelig säkerhet
- Globalt inducerade risker för individen

Kommissionen var den första Island tillsatt i modern tid med dessa uppgifter. Dess resultat kom att fastna mitt i finanskrisen och blev därför inte klart förrän i mars 2009. Kommissionens resultat kom att delvis präglas av krisen och medan man lyckades analysera hot och risker, kunde man inte överbrygga vänsterhöger- klyftan angående Nato och inte heller lyckades man formulera varför EU skulle kunna vara en strategisk option för Island.²⁴ I 2007 års kommission efterföljd har Alltinget i december 2010 uppdragit åt regeringen att driva en politik för ”Höga Nord”, där de flesta av de mål som kommissionen behandlade skall vara isländsk politik.²⁵ Alltingets uppdrag är ett av flera synliga tecken på att Island arbetar med att ta fram en uppdaterad nationell strategi för Arktis. Därtill pågår arbete med en nationell säkerhetsstrategi. Denna kommer att vara mycket lik den analys som offentliggjordes i mars 2009.²⁶

²³ “A Risk Assessment for Iceland. Global, Societal and Military Factors”, March 2009. Texten är den engelska sammanfattningen av kommissionens analys.

²⁴ ”Instrumentalizing the EU in Small State Strategies: Examples from Norden”. Paper presented for the ISA convention in Montreal, March 2011, Forthcoming. Bailes, Alyson J.K.

²⁵ Förslag till alltingsbeslut. ”Om Islands målsättningar i angelägenheter om Höga Nord”. (Dok. 408 – ärende 337), 6 december 2010. Sveriges ambassad i Reykjavik inofficiella översättning.

²⁶ Intervjuuppgifter, Reykjavik 110331.

Samhälle och politik

Islands sociala utveckling under och efter det andra världskriget var mycket snabb. Inflödet av tiotusentals amerikanska soldater och sjömän från och med sommaren 1941 innebar en stark påverkans- och moderniseringsfaktor. Nya sätt att kommunicera, bilism, urbanisering, modernisering av jordbruket och fisket ledde till en snabb utveckling som fortsatte under efterkrigsåren. Island moderniserades på mycket kort tid. Den ekonomiska utvecklingen var också stark och många fick det snabbt ekonomiskt bättre. Fiskekrigen på 1950- och 1970-talen kopplat till den havsrättsliga utvecklingen gick också Islands väg och innebar att fisket till slut kunde utövas i en exklusiv ekonomisk zon (EEZ) ut till 200 sjömil.²⁷ Fisket kunde som följd av det snabbt utvecklas och industrialiseras. Fiskets tidigare funktion som primär överlevnadsfaktor utvecklades till landets absolut viktigaste inkomstkälla. Samtidigt utvecklades samhällets grundvärderingar inte lika snabbt.

Mellan de delar av Island som blev bärare av en snabb moderniseringstrend på nästan alla plan och en allmänhet med mer traditionella isländska värderingar uppstod med tiden en spänning. Mot de värderingar som var starka i Island – individualism, envishet och misstänksamhet mot förändringar – stod och står en mer centralstyrd och närmast teknokratisk elit med strävan att genom snabba förändringar komma bort från ett tidigare resursknäppt och betydligt fattigare Island.

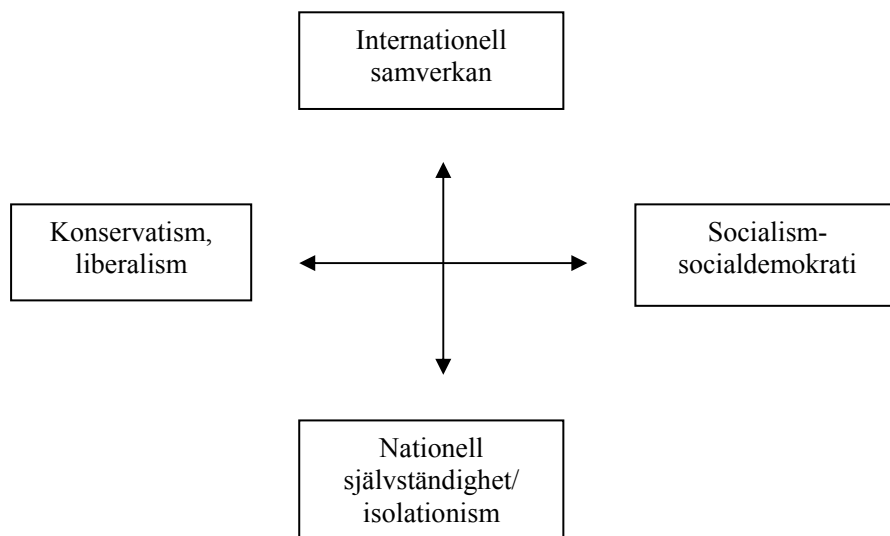
Island är i mindre grad konsensusorienterat än de andra nordiska länderna. Man säga att resterna av det vikingatida klansamhället i någon mån dröjer kvar; man tillhör den ena eller andra grupperingen i politiken eller i näringslivet, vilket gör det svårare att nå fram till breda och långsiktiga lösningar på gemensamma samhälleliga problem.²⁸ Islands relativa litenhet har dock den fördelen att alla känner alla och beslutsvägarna är korta. Det borde medföra att det är lättare att nå fram till överenskommelser, särskilt i nationella krislägen. Så är dock inte fallet. Med litenheten följer också risker för intressekonflikter, vänskapskorruption och otillbörligt gynnande. En del av bankkrisen och den efterföljande ekonomiska krisen blev sannolikt värre än den hade behövt bli till följd av dessa förhållanden.

Den isländska splittringen är djup och går efter flera dimensioner. Mellan stad och land, mellan elit och ”gräsrotsrörelser”, mellan gamla pengar och nya pengar. Kanske viktigast är dock motsättningarna mellan nationellt sinnade och

²⁷ I den nationella isländska historieskrivningen om fiskekrigen ingår inte alltid den havsrättsliga utvecklingen där flera utvecklingsländer tillsammans med Island starkt drev på för att kuststaterna dels skulle få större EEZ samt kontroll över fiskeresurserna där.

²⁸ ”Vi har haft ett klanbaserat samhälle med alltför täta förbindelser mellan banker och näringsliv”. Intervju med professor Thorvaldur Gylfason i Dagens Nyheter 23 april 2011.

internationellt inriktade samt de traditionella ideologiska höger-vänster-motsättningarna. Detta gör att det politiska livet blir fragmentiserat och att ingen gruppering kan dominera fullt ut. Krisen från 2008 har också ökat och tydliggjort spänningarna i det isländska samhället. Till exempel är delar av Självständighetspartiet (konservativa) emot ett EU-medlemskap, medan andra delar av partiet är för. Inom den regerande center-vänsterkoalitionens partier finns liknande spänningar. Det isländska politiska spektrat går alltså inte enbart utmed en höger-vänsterskala utan har också en dimension av internationellt samarbete som står mot nationell självständighet.



Detta visas schematiskt ovan. Det isländska partipolitiska landskapet är alltså komplicerat och gör att det parlamentariska läget åtminstone delvis utvecklas efter andra linjer än andra jämförbara västeuropeiska system. Läger man till de nära släktskaps- och vänskapsbanden blir bilden än mer komplicerad. Det gör att resultatet av folkomröstningar på Island blir svåra att förutse. Folkomröstningen om Icesave-avtalet 9:e april 2011 är ett exempel.

Den nu sittande center-vänsterregeringen uppfattas allmänt ha svagt stöd. Några av de ingående partierna har förlorat några av sina parlamentariker genom avhopp, även om det inte inneburit att man förlorat majoriteten i Alltinget. Dock avgick inte koalitionen när det förslag till lösning av Icesave-frågan som den förhandlat fram med stark majoritet förkastades i folkomröstning 9:e april 2011. Det var för övrigt den andra gången detta skedde – våren 2010 förkastades även

det förra förslaget med förkrossande majoritet i folkomröstning efter att president Grimsson även då vägrat skriva under lagen och förslaget då enligt konstitutionen måste gå till folkomröstning.²⁹ I de flesta andra länder hade regeringen avgått då den inte kunnat få igenom centrala delar av sin politik. Men den parlamentariska situationen är alltfjämt sådan att oppositionen, där självständighetspartiet är ledande, inte ännu önskar ett alltingsval. Tillfället anses inte vara det rätta då oppositionen inte ser att ett nyval skulle gynna den. Den sittande regeringen får alltså sitta kvar till vidare. Samtidigt är misstroendevotum i alltinget vanliga, men hittills har regeringen överlevt. Följderna av detta sakernas tillstånd blir att regeringen får svårare att driva igenom sin politik och att svårigheterna ökar att få igenom den krispolitik som de flesta menar är nödvändig. Än svårare blir det att få till stånd större reformer för att göra Island mer robust inför framtida kriser. Det nuvarande parlamentariska läget och det isländska politiska systemets funktionssätt ger få fördelar i den krisbekämpande politiken och man tappar som följd av det tid i återhämtningen och återuppbyggnaden efter krisen. Under tiden ökar missnöjet hos allmänheten med de mycket skarpa nedskärningar som måste till för att söka balansera statsbudgeten. Missnöjet som översätts till en allmän misstro mot det politiska systemets förmåga till att hantera kriserna påverkar hela det isländska samhället långsiktigt negativt.

Som en del av hanteringen av finanskrisen ansökte Island i juni 2009 om medlemskap i EU. När Island förhandlat fram ett förslag till avtal med EU om villkoren för medlemskap skall detta underställas folkomröstning.³⁰ Den strategiska basen för Islands EU-ansökan är inte bred. Det konservativa Självständighetspartiet är definitionsmässigt emot EU-medlemskap. Särskilt EU:s strävan att utveckla en mer strategisk kapacitet ses som ett hot mot relationen till USA och Nato:s roll. Från de starka fiskeintressena ser man EU som ett hot mot näringen och fiskeresurserna och från landsbygden att EU skulle utsätta det isländska jordbruket för destruktiv konkurrens. För en EU-anslutning är två av de tyngsta parterna i den nuvarande koalitionsregeringen (Socialdemokraterna och den Vänster-Gröna rörelsen).³¹ Samtidigt kompliceras bilden av att partierna inom sig rymmer en spännvidd av åsikter. EU-frågan är alltså partiskiljande och det råder dessutom delade meningar inom partierna om för- och nackdelar med ett isländskt EU-medlemskap. Det är idag mer som talar emot ett EU-medlemskap för Island än som talar för.

²⁹ President Grimssons agerande i Icesave-frågan har också lett till en debatt där den isländska konstitutionen står i fokus. Tillämpningen har hittills inneburit att presidenten ansetts spela en närmast totalt ceremoniell och symbolisk roll fram till helt nyligen då denne två gånger i följd vägrat skriva under Alltingets lagförslag och därmed utlöst folkomröstningar i Icesave-frågan.

³⁰ En utförlig beskrivning av förhandlingsprocessen EU-Island kan läsas i Graham, Avery, Alyson J.K. Bailes och Baldur Thorhalsson, "Iceland's Application for European Union Membership", Egmont Institute, *Studia Diplomatica*, Spring 2011.

³¹ Intervjuuppgifter, Reykjavik 110328--0401.

Vid sidan av det officiella Island pågår också ett flertal privata initiativ med folklig prägel för att möta aspekter av krisen. Ett av dem gäller debatten om den isländska konstitutionen. På olika håll i samhället menar man att konstitutionens utformning var en av anledningarna till krisens uppkomst. För att ett förslag till en mer modern konstitution skulle kunna tas fram valdes 1 000 personer slumpmässigt ut för att inbjudas till ett konvent där diskussionen gällde vilka frågor som var viktigast för islänningarna i en ny konstitution. De gruppdiskussioner som genomfördes under två dagar resulterade i en petition som överlämnades till Alltinget.³² Ett flertal andra initiativ pågår också s.a.s. under ytan, vilka verkar ha det gemensamt att de tycks gå utanför etablerade partipolitiska linjer och föras i icke-etablerade fora. Det tycks som om ett slags individuellt, folkligt baserat samarbete, med drag av anti-etablissemangskultur, har fått mer kraft som en följd av omfattande missnöje med vad som ses som de officiella statliga funktionernas misslyckande med hanteringen av krisen. Det har inte varit möjligt att inom denna studies ram studera denna aspekt djupare.

En intressant effekt av krisen är att energi och kreativitet verkar ha fått en annan inriktning. Istället för att nytbildade talanger går in i finansvärlden har de fått söka andra vägar. Den kreativa förstörelse som finanskrisen inneburit kan få möjliga positiva effekter på längre sikt och är en av de faktorer som kan komma att påverka Islands väg framåt.

³² Samtal med Andri Snaer Magnason, Reykjavik, 110329.

Island i ett strategiskt sammanhang under förändring

Tre nyckelfaktorer som påverkar Island

Islands geografiska läge i Atlanten mellan Europa och Amerika samt omedelbart söder om det egentliga Arktis definierar grunderna för landets geostrategiska ställning. Landet har under tiden sedan självständigheten från Danmark 1944 och som en följd av andra världskriget och det kalla krigets strategiska läge format sin utrikes- och säkerhetspolitiska identitet. Genom Nato-medlemskapet från 1949, den nära relationen till USA, banden till övriga Norden och med tiden allt tätare kontakter med Europa, har Islands ställning under lång tid varit tämligen klar. En ytterligare viktig komponent i utvecklingen var Islands envisa och bestämda uppträdande, stött av den havsrättsliga utvecklingen, som ledde till att man kunde utvidga sin exklusiva ekonomiska zon.³³ Fisket blev därmed från 1970-talet den dominerande basen för landets ekonomi.

Islands utmaningar idag är omfattande och av sinsemellan olika slag som nu starkt och samtidigt påverkar landet. För det första har en av de centrala strategiska faktorerna i Isländsk försvars- och säkerhetspolitik – relationen till USA – försvagats. Den utveckling som nådde Island 2006 när den militära närvaron unilateralt avslutades av USA efter 65 år blev en chock som fortfarande inte helt har bearbetats. Det hade funnits signaler om att den amerikanska närvaron var under omprövning, men i efterhand, framgår det, var trenden tydlig. De isländska förhandlingarna borde inte ha blivit överraskade. Bitterheten hos delar av den isländska säkerhetspolitiska eliten över tillbakadragandet är ännu såpass stor att svaret på frågan om amerikanerna skulle vara välkomna tillbaka om frågan ställdes inte är alldeles givet.³⁴ Visserligen ersattes den permanenta amerikanska närvaron av en stafettnärvaro med stridsflyg (Air-Policing) från Natoländerna (inklusive USA), men samtidigt kopplades förbindelsen mellan den isländska radarkedjan och NORAD, det amerikanska luftförsvarssystemet, ner. Den är nu istället länkad till Nato:s europeiska luftförsvarscentraler.³⁵ När Island drygt två år senare begärde nödlån från USA i inledningen av finanskrisen, fick man inget gehör, vilket inte minskade den isländska bitterheten. Den nära relationen till USA som varit en grundsten för Island under hela efterkrigstiden

³³ Under 1970-talets fiskekrig med Storbritannien belades isländska fångster med landningsförbud i Storbritannien, då Islands viktigaste avsättningsmarknad. Island vände sig då till Sovjetunionen och en byteshandel var på förslag. Detta upprörde brittena, men då USA inte, trots det kalla krigets läge, såg detta som ett problem kunde man komma överens. Isländsk fisk kunde bytas mot ryska fiskkonserver och Moskvich-bilar.

³⁴ Intervjuuppgifter, Reykjavik 110328-0401.

³⁵ Radarkedjan uppgraderades visserligen i samband med tillbakadragandet och håller idag hög och modern standard.

har alltså försvagats. I och med att den amerikanska närvaron upphörde tunnades kontakterna ut. En följd effekt blev att det amerikanska intresset att sätta sig in i Islands problem minskade.

Det andra är den centrala betydelsen av den isländska finanskrisen som utbröt hösten 2008 och vars efterdyningar kommer att behöva hanteras under många år framöver. Krisen är spektakulär i sin relativa omfattning och har satt Island på kartan på ett icke önskvärt sätt. Det kommer att ta tid att återuppbygga förtroendet för Island i omvärldens ögon. Fokus på krishantering gör också det politiska systemet mer introvert och splittrar samhället på ett sätt som komplicerar en snabb återhämtning. Detta gör det svårt att nå konsensus om nödvändiga strategiska beslut med bäring på vad Island är och vill vara i framtiden.

Krisens följder har bland annat lett till att Island ansökte om EU-medlemskap i juli 2009. Beslutet fattades som en del av den finansiella krishantering utifrån en strategisk bas som inte visade sig vara särskilt bred. Efter en inledningsvis positiv attityd hos den allmänna opinionen, föll andelen islänningar som såg EU som en räddning för Island brant. Fiskefrågan, jordbruket, europeisk försvars- och säkerhetspolitik samt EU som ett hot mot isländskt levnadssätt ses nu i den isländska debatten som de främsta faktorerna som talar emot ett medlemskap. En tydlig mätare på den allmänna opinionens minskande intresse för ett EU-medlemskap är de stämningar som kom fram i samband med de två folkomröstningarna om den framförhandlade uppgörelsen om Icesave: vid bägge tillfällena röstade en stark majoritet nej till förslagen. Detta har visserligen endast indirekt att göra med EU-medlemskapet, men pekar på de stämningar i landet där breda lager av den isländska allmänheten visar stor skepsis mot att fördjupa kontakterna med omvärlden. Folkomröstningarnas resultat kan dessutom ses som ett tillfälle att sända en stark signal av missnöje till det politiska etablissemanget.

För det tredje ligger Island i kanten av ett Arktis i som nu snabbt förändras. Av en rad skäl är regionens geostrategiska betydelse i ökande. Klimatförändringen i Arktis är snabbare än i resten av världen. Den snabba isavsmältningen i Norra Ishavet och av landisarna ger en rad följd effekter som påverkar regionens ställning. Energi- och mineralutvinning kommer att öka, mer sjöfart kan väntas, miljöfrågorna ligger i fokus, ett flertal överlappande territoriella anspråk och militärstrategiska förhållanden är några av de faktorer som nu förändras. Den kommission som tillsattes av Islands regering 2007 för att analysera dessa frågor blev klar i mars 2009, mitt under finanskrisen. Det var första gången på mycket länge som en isländsk regeringskommission tog sig an dessa frågor. Kommissionen kommer sannolikt att följas av en mer sammanhängande nationell säkerhetsstrategi. Islands resurser för att analysera och följa dessa utvecklingar på djupet har försvagats som en följd av finanskrisen.

På längre sikt är det möjligt att den skeptiska och bitvis rent negativa attityden till EU kan komma att förändras. Den helt centrala betydelsen av fisket för

isländsk ekonomi är antagligen den faktor som kommer att vara avgörande för frågan om isländskt EU-medlemskap. En reform av EU:s gemensamma europeiska fiskepolitik (CFP, Common Fisheries Policy), om vilken det kommit signaler på sista tiden, kunde antagligen bidra till att ge frågan om isländskt EU-medlemskap förnyad aktualitet. Innan detta sker kommer sannolikt frågan om isländskt medlemskap i europeiska unionen skjutas på en oviss framtid – den isländska oron för att tappa kontrollen över fiskeresurserna kommer, vid sidan av jordbrukspolitiken, att vara en ”show-stopper”. Island har dock redan ett omfattande samarbete med EU-länderna genom att man liksom Norge och Schweiz redan är med i European Economic Area (EEA). Runt 80 % av EU:s lagar och bestämmelser har redan antagits av Island. Medlemskapet i EEA är ett argument som används av både motståndare till EU-medlemskap och förespråkare: Det räcker med integration som det är, respektive att Island ju redan nästan är med i EU och det därför endast innebär ett litet steg till fullt medlemskap.

Försök till syntes

Islands möjlighet att göra sig gällande i de viktigare fora som man är medlem i varierar. Förutom medlemskapet i FN är Island med i Arktiska rådet, där man är en av de åtta permanenta medlemmarna, men när de fem kuststaterna runt Norra ishavet möttes enskilt exkluderades Island, liksom Sverige och Finland. Ur isländsk synvinkel är detta förstås ett problem då man inte får direkt insyn i diskussioner och beslut i frågor som både direkt och indirekt berör landets intressen. Inom Nato är man väl etablerad – Island var med redan från grundandet 1949 – och har utvecklat ett organisatoriskt kunnande på det försvars- och säkerhetspolitiska området. Nordiska rådet är ett av de viktigare fora där de nordiska ländernas nätverk kan ge Island fördelar och insikter. Den nordiska samverkan är viktig för Island och åtminstone ett av förslagen i Stoltenberg-rapporten från februari 2009, framtagen på uppdrag av Nordiska ministerrådet, utgår direkt från isländska förslag.³⁶

Alla de tre grundfaktorerna – relationen till USA, den ekonomiska krisen, ett nytt och annorlunda Arktis – påverkar alltså Islands strategiska ställning, men på sinsemellan olika sätt och på olika lång sikt. Medlemskapen i de olika multilaterala fora man är med i verkar inte påverkas – det framstår som

³⁶ ”Nordisk Samarbeid om utenriks- og forsvarspolitik”. Thorvald Stoltenberg, 9 februari 2009. I den s.k. Stoltenberg-rapporten beskrivs i förslag 2 (av 13) hur luftövervakningen av Island kan organiseras: ”De nordiske landene bør ta et ansvar for luftovervåkingen og luftpatuljeringen over Island. I første omgang kan nordiske land sende personell til basen på Keflavik og delta i de faste «Northern Viking»-øvelsene, som organiseres av islandske myndigheter. I neste omgang kan de ta ansvar for deler av luftpatuljeringen som organiseres av NATO. Et nordisk samarbeid om luftpatuljering vil dermed kunne bli et eksempel på samarbeid mellom NATOs medlemsland og partnerland innenfor Partnerskap for fred-avtalen (PfP)...”
<http://www.regjeringen.no/upload/UD/Vedlegg/nordiskrapport.pdf>

osannolikt att Island skulle gå ur en eller flera av de organisationer man redan är med i även om aktiviteterna i och intresset för dem kan förändras. Den stora frågan är om Island kommer att komplettera de arenor för internationellt utbyte man har med en ytterligare: Europeiska Unionen. Givet vad som anförts i denna studie verkar det på kort sikt mindre troligt. Den svaga inrikespolitiska basen för ett medlemskap och de alldeles fundamentala frågor man har framför sig – fisket och jordbruket – pekar med stor sannolikhet på *status quo* för Island nästan oavsett vilket utfall medlemskapsförhandlingarna ger. Förhandlingsresultatet skall dessutom underställas folkomröstning och det verkar med vad vi tror oss veta idag inte troligt att islänningarna skulle rösta för ett medlemskap. Det utesluter dock inte ett utökat och/eller fördjupat samarbete med EU. Det går förstås att tänka sig olika former av utvecklade associationsavtal om EEA inte skulle visa sig tillräckligt. Till syvende og sidst handlar det också om EU-ländernas vilja att utvidga unionen ytterligare. I ljuset av den utvidgningströtthet unionen lider av, de utmaningar som de institutionella förändringar Lissabonavtalet innebär samt inte minst de allvarliga kriser som centrala delar av EU-systemet nu har att hantera (t.ex. Eurokrisen, Schengensamarbetet) är det värt att ställa sig frågan om den politiska energin nu och under överskådlig framtid är tillräcklig för att ta in ännu en medlem.

När det gäller försvar och säkerhet har Island också en komplicerad väg att gå. Även om Nato-medlemskapet över årtiondena har blivit mindre kontroversiellt på Island, har det fundament som relationen till USA utgjorde försvagats. Samtidigt har Ryssland åter börjat uppträda militärt i Nordatlanten och Arktis. Rysslands intresse av att uppträda i regionen är betingat av långsiktiga och klart formulerade strategiska intressen. Satsningen på en ny klass av strategiska ubåtar som del av Nordflottan med hemmabas på Kolahalvön samt de senaste årens aktiviteter till sjöss och i luften är tydliga manifestationer av det. Ryssland ser också långsiktigt på ett förändrat Arktis med mer energiutvinning och ökad sjöfart med nya transoceaniska farleder som sätter Island mer i fokus. Nya stormakter är på uppgång och kommer efterhand att visa mer intresse för regionen. Det är därför inte en ny version av det kalla krigets strategiska uppställningar som kommer åter utan något annorlunda. Det finns alltså mycket som pekar på att den försvarspolitiska lösning som Island haft sedan 2006 inte är i takt med regionens säkerhetspolitiska utveckling. Samtidigt som behoven av resurser för hård säkerhet ökar, minskar Nato-ländernas satsningar på säkerhet mer långsiktigt. Detta gör att säkerhetsekvationen för Island inte kommer att gå ihop. Islands lösning på de försvarspolitiska frågorna är inte i takt med regionens säkerhetspolitiska utveckling.

Det isländska politiska systemet har att förhålla sig till kombinationen av de utvecklingar och processer som skisserats i denna studie. Själva mängden av omvärldsförändringar innebär svåra utmaningar för landet. Det isländska politiska systemet utsätts för stress. En central fråga är om det politiska systemet på lång sikt kan hantera de påfrestningar det ställs inför.

* * *

Om Island lyckas ta sig ur de pågående kriserna och på sikt utvecklas till något nytt och mer långsiktigt stabilt – grundförutsättningarna är goda – vore mycket vunnet både för islänningarna själva och för omvärlden. Om inte riskerar man att sluta som Gudbjartur Jónsson, huvudpersonen i Haldór Laxness roman Fria män: ”Andras bröd är det värsta gift som en fri och självständig människa kan äta”. Gudbjarturs halsstarriga strävan efter absolut självständighet och frihet slutar i fattigdom och tragedi.

Referenser

Källor och litteratur

Althingi, Report of the Special Investigation Committee, April 12, 2010, <http://sic.althingi.is/>.

Avery, Graham, Bailes, Alyson J.K, and Thorhalsson, Baldur, "Iceland's Application for European Union Membership", Egmont Institute, *Studia Diplomatica*, Spring 2011.

Bailes, Alyson J.K, "Instrumentalizing the EU in Small State Strategies: Examples from Norden". Paper presented for the ISA convention in Montreal, March 2011, forthcoming.

Chu, Henry, "Iceland divided over aluminum's role in its future" *Los Angeles Times*, March 26, 2011, <http://articles.latimes.com/print/2011/mar/26/business/la-fi-iceland-economy-20110326>.

Dagens Nyheter, "Vi har haft ett klanbaserat samhälle med alltför täta förbindelser mellan banker och näringsliv". Intervju med professor Thorvaldur Gylfason, 23 april 2011.

Danielsson, Jon and Gylfi Zoega, "Entranced by banking" 9 February 2009, <http://www.voxeu.org/index.php?q=node/3029>.

Danielsson, Jon and Gylfi Zoega, "The lessons from the Icesave rejection", 27 April 2011, <http://www.voxeu.org/index.php?q=node/6391>.

Eggertsson, Thráinn and Tryggvi Thor Herbertsson, "Evolution of Financial Institutions: Iceland's Path from Repression to Eruption", Institute of Economic Studies, University of Iceland, Working Paper Series W05:10, December 2005, <http://www.ioes.hi.is/rammi32.html>.

Granholm, Niklas, "Delar av ett nytt Arktis". FOI-R--2861--SE. December 2009.

Gylfason, Thorvaldur, "Houston, we have a problem: Iceland's capital controls", 1 June 2011, <http://www.voxeu.org/index.php?q=node/6597>.

The Heritage Foundation, 2011 Index of Economic Freedom, <http://www.heritage.org/Index/>.

Isländska Alltinget, "Förslag till alltingsbeslut. Om Islands målsättningar i angelägenheter om Höga Nord". (*Dok. 408 – ärende 337*), 6 december 2010. Sveriges ambassad i Reykjavik inofficiella översättning.

Kershaw, Ian, "Fateful Choices. Ten Decisions That Changed the World 1940-1941". Penguin Books, London 2008.

Ministry for Foreign Affairs, "Report of the Working Group on Security and Administrative Reorganisation", Reykjavik, March 2010.

Ministry for Foreign Affairs, "A Risk Assessment for Iceland: Global, Societal and Military Factors. Summary of the Findings of an Interdisciplinary Commission Appointed by the Icelandic Foreign Minister". March 2009.

Reuters, "Fitch raises Iceland outlook to 'stable'", The Guardian, May 16, 2011, <http://www.guardian.co.uk/business/2011/may/16/fitch-raises-iceland-outlook-stable>.

Sedlabanki Islands, "Capital account liberalisation strategy, Report to the minister of economic affairs", 25 March 2011. <http://www.sedlabanki.is/lisalib/getfile.aspx?itemid=8673>.

Sigurðardóttir, Jóhanna "Icelanders are angry but will make sacrifices," Financial Times, August 13, 2009. http://www.ft.com/intl/cms/s/0/73bd25fc-8830-11de-82e4-00144feabdc0.html?nclick_check=1#axzz1OVbLXXda.

Stoltenberg, Thorvald. "Nordisk Samarbeid om utenriks- og forsvarspolitik". 9 februari 2009.

Internetkällor

<http://www.flightglobal.com/articles/2008/11/25/319322/uk-cancels-typhoons-icelandic-air-policing-duty.html> samt, <http://www.flightglobal.com/articles/2010/06/08/342796/polish-military-continues-expeditionary-focus.html>

Intervjuer och samtal

Islands Universitet, *Institute of International Affairs*. Professor Alison Bayles och Margret Cela.

Islands utrikesministerium, Kristjan Guy Burgess, statssekreterare.

Einar Benediktsson, ambassadör (pens.).

Självständighetspartiet, Björn Bjarnason, tidigare Justitie- och Ecklesiastikminister.

Islands Universitet, Mr. Lee Bucheit, juridisk rådgivare åt Islands regering i Icesave-frågan (föreläsning vid Islands Universitet).

Islands Ekonomiministerium, Björn Runar Gudmundson, avdelningschef.

Islands Utrikesministerium, ambassadör Gunnar Gunnarsson.

Islands Utrikesministerium, departementssekreterare Ingibjörg Rafnar Pétursdóttir.

Islands Inrikesministerium, Halla Gunnarsdóttir, politiskt sakkunnig.

Islands universitet, professor Valur Ingimundarson.

Sveriges ambassad, Reykjavik, ambassadör Anders Ljunggren.

Andri Snaer Magnason, författare.

Frettabladid, Olafur P. Stephensen, chefredaktör.