



## **Þróunaraðstoð Norðurlandanna**

Norm, norræn sjálfsmynd og hið norræna þróunaraðstoðarlíkan.  
Samanburður á stefnumótun Norðurlandanna í þróunaraðstoð

Þórir Hall Stefánsson

**Lokaverkefni til MA-gráðu í alþjóðasamskiptum**

**Félagsvísindasvið**



**HÁSKÓLI ÍSLANDS**

**Þróunaraðstoð Norðurlandanna**  
***Norm, norræn sjálfsmynd og hið norræna þróunaraðstoðarlíkan.***  
***Samanburður á stefnumótun Norðurlandanna í þróunaraðstoð***

Þórir Hall Stefánsson

Lokaverkefni til MA-gráðu í alþjóðasamskiptum

Leiðbeinandi: Þórdís Sigurðardóttir

Stjórnmálafræðideild

Félagsvísindasvið Háskóla Íslands

Febrúar 2012

Ritgerð þessi er lokaverkefni til MA-gráðu í alþjóðasamskiptum og er óheimilt að afrita ritgerðina á nokkurn hátt nema með leyfi rétthafa.

© Þórir Hall Stefánsson 2012

Reykjavík, Ísland 2012

## Útdráttur

Norðurlöndin eru meðal fremstu veitenda þróunaraðstoðar í heiminum. Danmörk, Noregur og Svíþjóð hafa í tæplega 40 ár verið meðal þeirra þjóða sem veita hvað mest af þjóðartekjum sínum til þróunaraðstoðar. Finnland og Ísland eru aftur á móti langt frá því að veita jafn mikið og hin ríkin, sérstaklega Ísland. Ríkin deila engu að síður mörgum eiginleikum þegar kemur að veitingu þróunaraðstoðar og er gjarnan vísað til norræns þróunaraðstoðarlíkans til að útskýra hegðun þeirra.

Markmið þessarar ritgerðar er að kanna hvort að til sé norrænt þróunaraðstoðarlíkan og varpa ljósi á sérstöðu Norðurlandanna í alþjóðakerfinu með tilliti til hegðunar þeirra sem veitendur þróunaraðstoðar. Sérstakri athygli verður beint að Íslandi sem veitanda þróunaraðstoðar og kannað að hvaða leyti hegðun og stefnumótun Íslands passar inn í hegðunarmynstur hinna Norðurlandanna og hvaða afleiðingar það hefur fyrir hið norræna þróunaraðstoðarlíkan.

Tilgangurinn er að varpa ljósi á hvernig og hvers vegna hegðun Norðurlandanna hefur breyst síðustu tvo áratugi. Tímabært er að skoða málaflokkinn með tilliti til þess hvernig breytingar síðustu ára hafa haft áhrif á hann og hegðun Norðurlandanna með sérstöku tilliti til sjónarhorns Íslands.

## Abstract

The Nordic Countries have been frontrunners in providing development assistance to poor countries for almost 40 years. Denmark, Norway and Sweden have repeatedly been among the top contributors. Iceland and Finland on the other hand have a long way to go are they to reach the same level as their neighbours. However, the five Nordic countries do share many of the same characteristics when it comes goal setting, justifications, basic principles and policies. Therefore, they have been referred to as a nordic aid model.

The aim of this thesis is to find out whether such a model exists and shed a light on what makes the Nordic countries stand out in relation to other countries in the international system, with special emphasis on their role as providers of development assistance. Special consideration will be given to the case of Iceland and it's place among the other Nordic countries within the nordic aid model.

## Formáli

Þessi ritgerð er 30 (ECTS) eininga lokaverkefni í meistaranámi í alþjóðasamskiptum við stjórn málafræðiskor félagsvísindadeildar Háskóla Íslands. Leiðbeinandi var Þórdís Sigurðardóttir skrifstofustjóri á Þróunarsamvinnustofnun Íslands (ÞSSÍ) og stundakennari við Háskóla Íslands. Fær hún kærar þakkir fyrir góða leiðsögn og aðstoð.

Ég vil þakka foreldrum og tengdaforeldrum og öllum hinum sem þössuðu og hjálpuðu til með börnin mín svo ég gæti skrifað í ró og næði. Móður minni, Sigurveigu S. Hall vil ég þakka fyrir allt saman. Finni Vilhjálmssyni er ég innilega þakklátur fyrir yfirlestur og góðar athugasemdir. Að lokum vil ég sérstaklega þakka konunni minni, Helgu Jónsdóttur og börnunum okkar, Elísabetu og Kára, fyrir þolinmæðina og skilninginn og lofa þeim að gera þetta ekki aftur....í bráð.

# Efnisyfirlit

<b>Útdráttur</b> .....	3
<b>Abstract</b> .....	4
<b>Formáli</b> .....	5
<b>Efnisyfirlit</b> .....	6
<b>1. Inngangur</b> .....	8
<b>2. Kenningarleg nálgun</b> .....	14
2.1. Hugsmíðihyggja .....	14
2.2. Hið norræna líkan .....	20
2.3. Norrænu þjóðríkin verða til .....	23
2.4. Hið norræna velferðarkerfi .....	28
2.5. Norðurlöndin sem brautryðjendur norma .....	30
<b>3. Þróunaraðstoð í sögulegu ljósi</b> .....	41
3.1. Í upphafi .....	42
3.2. Hvað er þróun? .....	49
3.3. Stefnur og straumar í þróunaraðstoð .....	52
3.4. Samantekt: Þróunaraðstoð sem norm .....	61
<b>4. Þróunaraðstoð Norðurlandanna til 1990: einkenni og áhrifaþættir</b> ...	66
4.1.1. Markmið .....	70
4.1.2. Danmörk .....	70
4.1.3. Finnland .....	71
4.1.4. Ísland .....	72
4.1.5. Noregur .....	72
4.1.6. Svíþjóð .....	73
4.2. Áætlanir og áherslur .....	74
4.2.1. Danmörk .....	74
4.2.2. Finnland .....	74
4.2.3. Ísland .....	75
4.2.4. Noregur .....	76
4.2.5. Svíþjóð .....	77
4.3. Vinnubrögð, viðmið og meginreglur .....	78

4.3.1. Danmörk .....	78
4.3.2. Finnland .....	80
4.3.3. Ísland .....	81
4.3.4. Noregur .....	83
4.3.5. Svíþjóð .....	86
4.4. Niðurstöður .....	88
4.4.1. Merking einstakra þátta .....	88
4.4.2. Samanburður á stefnum Norðurlandanna .....	95
4.4.3. Áhrifættir .....	99
<b>5. 1990-2010: Breytt landslag, breytt hegðun .....</b>	<b>110</b>
5.1. Ísland og hið norræna þróunaraðstoðarlíkan .....	116
<b>6. Niðurstöður .....</b>	<b>122</b>
<b>Heimildaskrá .....</b>	<b>126</b>



## 1. Inngangur

Markmið þessarar ritgerðar er að kanna hvort að til sé norrænt þróunaraðstoðarlíkan og varpa ljósi á sérstöðu Norðurlandanna í alþjóðakerfinu með tilliti til hegðunar þeirra sem veitendur þróunaraðstoðar. Sérstakri athygli verður beint að Íslandi sem veitanda þróunaraðstoðar og kannað að hvaða leyti hegðun og stefnumótun Íslands passar inn í hegðunarmynstur hinna Norðurlandanna og hvaða afleiðingar það hefur fyrir hið norræna þróunaraðstoðarlíkan.

Norðurlöndin eru meðal fremstu veitenda þróunaraðstoðar í heiminum. Danmörk, Noregur og Svíþjóð hafa í tæplega 40 ár verið meðal þeirra þjóða sem veita hvað mest af þjóðartekjum sínum til þróunaraðstoðar. Finnland og Ísland eru aftur á móti langt frá því að veita jafn mikið og hin ríkin, sérstaklega Ísland. Ríkin deila engu að síður mörgum eiginleikum þegar kemur að veitingu þróunaraðstoðar og er gjarnan vísað til norræns þróunaraðstoðarlíkans til að útskýra hegðun þeirra.<sup>1</sup>

Sérstaða Norðurlandanna sem veitendur þróunaraðstoðar verður skoðuð með sérstöku tilliti til stærðar þeirra í alþjóðakerfinu. Norðurlöndin eru smáríki<sup>2</sup> og sem slík hafa þau kerfisbundna hagsmuni af því að alþjóðakerfið sé stöðugt, öruggt og friðsamlegt. Stöðu smáríkja í alþjóðakerfinu má skilgreina út frá veikleikum þeirra og eru smáríki berskjaldaðri en stærri ríki hvað varðar pólitík, efnahag og stefnumótun.<sup>3</sup> Keohane skilgreinir stærð ríkja í alþjóðakerfinu út frá því hvort að þau telji sig geta haft merkjandi áhrif á

---

<sup>1</sup> Sjá t.d. Odén, B. 2011. *The Africa Policies of Nordic Countries and the Erosion of the Nordic aid Model. A Comparative Study*. Uppsala: Nordiska Afrikainstitutet; og *Development Today*. 2010. Farewell to the Nordic Aid Model.

<sup>2</sup> Sjá t.d. Ingebritsen, C. 2002. „Norm Entrepreneurs. Scandinavia's Role in World Politics“. Í *Cooperation and Conflict: Journal of the Nordic International Studies Association*. 37(1): 11-23.

<sup>3</sup> Baldur Þórhallson. 2005. „What Features Determine Small States' Activities in the International Arena? Iceland's Approach to Foreign Relations until the Mid-1990's,“ *Stjórnsmál og stjórnsýsla vef tímarit* 1 (1), bls. 110.

alþjóðakerfið. Ríki flokkast samkvæmt því í þrjá hópa: ríki sem hefur mikla getu til að hafa með einhliða eða marghliða aðgerðum mikil áhrif á eðli alþjóðakerfisins; ríki sem geta ekki vonast til að hafa áhrif upp á eigin spýtur en geta gert það í samvinnu við önnur ríki eða innan alþjóðlegra eða svæðisbundinna stofnanna; og loks ríki sem geta engin áhrif haft á alþjóðakerfið og þurfa að aðlagast því.<sup>4</sup> Í þessari ritgerð verður skoðað í hvaða flokk og hvers vegna Norðurlöndin falla út frá sjónarhóli þróunaraðstoðar. Vegna smæðar sinnar hafa Norðurlöndin yfir færri úrræðum að ráða til að hafa áhrif á hið alþjóðlega umhverfi og þurfa því að takmarka diplómatiskt samskipti sín við fáa lykilmálaflokka.<sup>5</sup> Sú staðreynd endurspeglar kerfisbundna veikleika Norðurlandanna. Einn af þessum málaflokkum er þróunaraðstoð sem í þeim skilningi hefur verið notuð af smærri ríkjum, sem ekki geta að ráði sett mark sitt á lykilatíðni eins og frið og öryggi, til þess að kaupa þeim sæti við borðið svo að rödd þeirra geti heyrst.<sup>6</sup> Í því ljósi má líta á veitingu þróunaraðstoðar sem hagsmunamál fyrir smáríki. Í hvaða flokk ríkin falla samkvæmt skilgreiningu Keohane er mikilvægt hér vegna þess að það veitir góða innsýn í sjálfsmynd ríkjanna.

Kenningarlegur grundvöllur ritgerðarinnar er hugsmíðihyggja. Hugsmíðihyggja bendir á nauðsyn þess að fræðileg umræða taki tillit til þeirra félagslegu eiginleika sem búa að baki gerendum í alþjóðakerfinu. Markmiðið er að sýna fram á hvernig þessir eiginleikar móta hið alþjóðlega umhverfi, sem í kjölfarið býr til, út frá þeim eiginleikum sem hafa mótað það, ákveðið hegðunarmynstur fyrir ríki til að fara eftir. Þetta hegðunarmynstur hefur svo aftur áhrif á sjálfsmynd og hagsmuni gerenda.<sup>7</sup> Þessi nálgun byggir á þeirri grundvallarforsendu að félagsleg uppbygging og umgjörð sé ekki náttúruleg staðreynd sem ekki verður haggð heldur sé hún mótuð og breytileg.<sup>8</sup> Stuðst verður við þessa nálgun hér m.a. vegna þess að hún gerir ráð fyrir því að

---

<sup>4</sup> Keohane, R. O. 1969. „Lilliputians' Dilemmas. Small States in International Politics.“ *International Organization* 23(2), bls. 295-296.

<sup>5</sup> Björn G. Ólafsson. 1998. *Small States in the Global System: Analysis and Illustrations from the Case of Iceland*. England: Ashgate Publishing Ltd., bls. 2.

<sup>6</sup> Van Lieshout, P. Went, R. og Kremer, M. 2010. *Less Pretension, More Ambition. Development Policy in Times of Globalization*. Amsterdam: Amsterdam University Press, bls. 32.

<sup>7</sup> Wendt, A. 1999. *Social theory of international politics*. Cambridge University Press, bls. 11.

<sup>8</sup> Sama, bls. 1.

smærri ríki, sem búa ekki yfir sömu efnislegu kröftum og stærri ríki, geti sett sitt mark á alþjóðasamfélagið og komið að mótun þess. Það geri þau í krafti félagslegra eiginleika sinna, þ.e.a.s. hugsjóna og siðferðis sem spretta upp úr sjálfsmynd og menningu þeirra, en ekki í skjóli efnislegra krafta, t.d. hernaðarlegra og efnahagslegra.

Norðurlöndin verða skoðuð í þessu ljósi sem boðberar ákveðinna hugmynda og hugsjóna um það hvernig hegðun skuli þykja ásættanleg og ákjósanlegt í alþjóðakerfinu. Sem slík stuðli þau að þróun svokallaðra norma, sem skilgreina má sem viðmið fyrir viðeigandi hegðun í alþjóðakerfinu.<sup>9</sup> Sýnt verður fram á með sérstöku tilliti til þróunaraðstoðar hvernig Norðurlöndin eru betur en önnur ríki til þess fallin að vera brautryðjendur fyrir því að grundvallarreglur og norm nái að festa sig í sessi og verði að viðmiðum fyrir gerendur í alþjóðakerfinu að fara eftir. Ingebritsen segir að Norðurlöndin séu að þessu leyti líklegri en önnur ríki til að leggja sitt á vogarskálarnar til að breyta alþjóðakerfinu og að þökk sé starfsháttum og vinnubrögðum þeirra þegar kemur að málaflokkum eins og umhverfismálum, þróunaraðstoð, úrlausn deilumála, kynjajafnrétti og mannréttindum þá búi þau yfir meiri trúverðugleika til að sinna alþjóðlegu hlutverki sínu en sterkari ríki á borð við Bandaríkin.<sup>10</sup>

Stefnur Norðurlandanna í þróunaraðstoð verða skoðaðar og kannað hvaða þættir, innlendir og utanaðkomandi, hafa áhrif á stefnumótun ríkjanna í málaflokknum og að hvaða leyti þessir þættir ráða því að ákveðin áhersluatriði stefnanna mótist á einn hátt en ekki annan. Markmiðið er að skoða hvort, og hvernig, hið norræna líkan og innlend félagsleg og pólitísk norm á Norðurlöndunum stuðla að norrænu þróunaraðstoðarlíkani. Stefnumótun í þróunaraðstoð tekur mið af og endurspeglar ríkjandi félagsfræðileg og pólitísk norm viðkomandi ríkis sem og alþjóðasamfélagsins.<sup>11</sup> Ef t.d. að ástæðurnar

---

<sup>9</sup> Katzenstein, P. J. 1996. Introduction: Alternative Perspectives on National Security. Í Katzenstein, P. J. (ritsj.), *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics*. New York: Columbia University Press, bls. 5.

<sup>10</sup> Ingebritsen, C. 2006. „Scandinavia's Global Role“, *Scandinavian Review* 94 (2), bls. 63 og 67.

<sup>11</sup> Stokke, O. 1989a. The Determinants of Aid Policies: General Introduction. Í Stokke (ritstj) *Western Middle Powers and Global Poverty. The Determinants of the Aid Policies of Canada, Denmark, the Netherlands, Norway and Sweden*. Uppsala: The Scandinavian Institute of African Studies, bls. 9,

að baki þróunaraðstoð Norðurlandanna væru að megninu til túlkaðar út frá raunhyggju, þ.e.a.s. að grundvallarforsendan að baki veitingu þróunaraðstoðar væri að þjóna efnahagslegum eða pólitískum hagsmunum gjafaríkisins, þá mætti draga þá ályktun að norm velferðarríkissins og mótmælendatrúar væru ekki þeir ráðandi þættir sem lægju þar að baki. Yfirlýstar stefnur Norðurlandanna í þróunaraðstoð hafa aftur á móti almennt einkennst af hugsjónum frekar en hagsmunum. Hagsmunir ríkjanna sín á milli eru ólíkir en hugsjónir þeirra eru hins vegar afar svipaðar og má aðallega rekja þær til samfélagsuppbyggingar Norðurlandanna og sjálfsmyndar þeirra. Þar af leiðandi má líta svo á að ef stefnur Norðurlandanna mótast frekar af hugsjónum ríkjanna en hagsmunum þeirra þá væri út frá því kominn grundvöllur fyrir umræðu og vangaveltur um sameiginlegt norrænt þróunaraðstoðarlíkan.

Greiningunni á áhrifaþáttum þróunaraðstoðar er skipt upp í tvo kafla. Í þeim fyrri er skoðað tímabilið frá upphafi sjöunda áratugarins, þegar flest Norðurlöndin mótuðu sér skýrar stefnur í tvíhliða þróunaraðstoð, og til ársins 1989. Næsti kafli skoðar tímabilið eftir 1990 til 2010 en þá áttu sér m.a stað veigamiklar kerfislegar breytingar sem höfðu mikil áhrif á málaflokkinn í bæði alþjóðlegum og innlendum skilningi. Kannað verður hvort, og hvernig áhrifaþættir þróunaraðstoðar breyttust á seinna tímabilinu og að hvaða leyti þeir breyttu hegðun Norðurlandanna innan málaflokksins. Fyrst verður farið yfir ástæður þess að Norðurlöndin veita þróunaraðstoð yfir höfuð. Síðan verða markmið Norðurlandanna skoðuð og því næst þær áætlanir sem ríkin hafa mótað í þeim tilgangi að uppfylla þessi markmið. Að lokum verða vinnubrögð og meginreglur Norðurlandanna við að framfylgja áætlunum sínum ræddar.

Stuðst verður við greiningu Olav Stokke frá 1989 á áhrifaþáttum í stefnumótun norskrar þróunaraðstoðar og hún yfirfærð á hin Norðurlöndin. Í greiningu sinni skoðaði Stokke hvaða þættir gætu mögulega haft áhrif á stefnumótun í þróunaraðstoð Noregs<sup>12</sup> og hvers vegna viðhorf Noregs til alþjóðasamskipta einkennist mestmegnis af mannúðlegri alþjóðahyggju en

---

<sup>12</sup> Stokke, O. 1989b. The Determinants of Norwegian Aid Policy. Í Stokke (ritstj) *Western Middle Powers and Global Poverty. The Determinants of the Aid Policies of Canada, Denmark, the Netherlands, Norway and Sweden*. Uppsala: The Scandinavian Institute of African Studies, bls. 159-229.

ekki ýmist raunsærri, frjálslyndri eða róttækri alþjóðahyggju.<sup>13</sup> Stokke komst að þeirri niðurstöðu að þar sem að innlend félagsleg og pólitísk norm (velferðarkerfið, jafnaðarstefnan og mótmælendatru) væru mikilvægustu áhrifaþættir stefnumótunar í þróunaraðstoð Noregs, þá leiddi það af sér stefnu sem einkennist af háum fjárframlögum til ODA á góðum kjörum til fátækra þróunarlanda með pólitískar áherslur á félagslegt réttlæti og jöfnuð.<sup>14</sup> Skoðað verður að hvaða leyti það á við um Norðurlöndin sem heild.

Tilgangurinn með þessari ritgerð er að varpa skýrara ljósi á hegðun allra Norðurlandanna fimm, Danmerkur, Finnlands, Íslands, Noregs og Svíþjóðar, í alþjóðakerfinu. Fræðimenn sem fjalla um Norðurlöndin í alþjóðlegu tilliti hafa þá tilhneigingu að fjalla um ákveðin ríki innan þessa hóps eftir því hvernig þau falla að umfjöllunarefninu eða röksemdafærslu viðkomandi höfundar. Þannig virðist vera að þegar fjallað er um stór og mikilvæg atriði í utanríkisstefnum ríkjanna eins og öryggis- og varnarmál eða ólíka afstöðu þeirra til Evrópumála eru öll ríkin fimm venjulega til umræðu og hegðun þeirra rökstudd með vísan í einhvers konar líkan eða jafnvægi sem sé svo einkennandi fyrir Norðurlöndin og skapi þeim ákveðna sérstöðu sem gerendur í alþjóðakerfinu.<sup>15</sup> Þegar kemur að þróunaraðstoð virðist hins vegar vera eðlilegt að skilja Ísland út undan en alhæfa engu að síður um hegðun Norðurlandanna sem heild.<sup>16</sup> Það er mat höfundar að ef að tilgangur greiningar á hegðun Norðurlandanna er að ljá þeirri hegðun lögmæti eða trúverðugleika út frá ákveðnum þáttum í sameiginlegri sögu og menningu þeirra þá verði sú greining að ná til allra Norðurlandanna. Ísland og Finnland hafa oft þótt standa Danmörku, Noregi og Svíþjóð að baki hvað varðar veitingu þróunaraðstoðar. Í þessari ritgerð verður m.a. rætt um það hvernig sjálfsmynd ríkja skilgreinir hegðun þeirra og ljáir henni lögmæti og trúverðugleika. Sameignleg sjálfsmynd Norðurlandanna myndi auka

---

<sup>13</sup> Stokke1989a:10-14.

<sup>14</sup> Sama, bls. 19.

<sup>15</sup> Sjá t.d. Olesen, T. B. 2000. „Choosing or Refuting Europe.“ *Scandinavian Journal of History* 25 (1).

<sup>16</sup> Sjá t.d. Gates, S. og Hoeffler, A. 2004. *Global Aid Allocation: Are Nordic Donors Different?* Ritgerð: Centre for the Study of African Economies.

trúverðugleika sameiginlegrar hegðunar þeirra og réttlæta að talað sé um norrænt þróunaraðstoðarlíkan. Ef hins vegar kæmi í ljós að ríkin byggi ekki hegðun sína á sameiginlegri sjálfsmynd missa öll rök um sameiginlega hegðun vægi og umræða um norrænt þróunaraðstoðarlíkan á ekki rétt á sér.

Í þessari ritgerð verður skoðað hvaða þættir hafa áhrif á hegðun Norðurlandanna. Það er mikilvægt fyrir hugmyndina um norrænt þróunaraðstoðarlíkan að skoða hvaða þættir hafa áhrif á mótun þess. Ekki síður mikilvægt er að skoða hvers vegna þeir þættir sem ögra þeirri hugmynd eru tilkomnir. Á síðustu árum hefur Ísland verið að gera sig gildandi á alþjóðavettvangi, fyrst með framboði til setu í öryggisráði Sameinuðu þjóðanna og síðan með aðildarumsókn að Evrópusambandinu. Með yfirlýsingu um aukin framlög til þróunaraðstoðar er eðlilegt að skoða hvað hefur breyst og hvers vegna.

## 2. Kenningarleg nálgun

### 2.1. Hugsmíðihyggja

Kenningarlegur grundvöllur þessarar ritgerðar er hugsmíðihyggja. Til að gera betur grein fyrir því um hvað hugsmíðihyggja snýst, verður hún skoðuð hér í samhengi við aðrar kenningar í alþjóðasamskiptum, sér í lagi raunhyggju, nýraunhyggju og nýfrjálshyggju. Allar reyna þessar kenningar að útskýra hvers vegna ríki hegða sér eins og þau gera, út frá mismunandi forsendum og fullyrðingum um eðli mannsins, ríkja og alþjóðakerfisins.<sup>17</sup>

Raunhyggja gengur út frá þremur grundvallarforsendum í kenningu sinni: að megingerandi í alþjóðakerfinu sé hið fullvalda ríki; að hegðun ríkja byggir á upplýstri rökhbyggju, þ.e. hún byggir á vandlega útreiknuðu mati á hagsmunum sem eru skilgreindir sem vald; og að ríki komist að þeirri rökréttu niðurstöðu að það sé þeim í hag að varðveita vald sitt og jafnvel hámarka það. Að auki undirstrikar raunhyggja þá skoðun á eðli mannsins að hann sé í grunninn vondur, sjálfmiðaður eiginhagsmunaseggur.<sup>18</sup> Val hans og hegðun endurspeglir þannig eðli hans og teljist alltaf rökrétt afleiðing sjálfsmýndar hans og hagsmuna. Samkvæmt raunhyggju er ekkert í eðli mannsins sem kallar á annars konar hegðun í því stjórnlausu umhverfi sem honum er búið, en að berjast um völd.<sup>19</sup> Valdabaráttan sé því óhjákvæmileg, æskileg og rökrétt niðurstaða, og einmitt það sem alþjóðastjórnsmál snúast um.<sup>20</sup> Í stjórnlausu alþjóðakerfi er ekkert sem setur ríkjum skorður nema völd annarra ríkja, og fái ríki tækifæri til að beita yfirburðaafslmunum sínum, muni þau gera það, krefjast hagsmunir þeirra þess. Ekki er hægt að ætlast til þess að ríki byggir siðferði sitt

<sup>17</sup> Evans, G. og Newnham, J. 1998. *Dictionary of International Relations*. London: Penguin Books, bls. 465.

<sup>18</sup> Keohane, R. O. 1986. *Theory of World Politics: Structural Realism and Beyond*. Í Keohane, R.O. (ritstj.), *Neorealism and its Critics*. New York: Columbia University Press, bls. 164-165.

<sup>19</sup> Waltz, K. N. 1959. *Man, the State and War: a Theoretical Analysis*. New York: Columbia University Press, bls. 17-27.

<sup>20</sup> Evans og Newnham 1998: bls. 465-466 og Mingst, K. A. 2008. *Essentials of International Relations*. New York og London: W. W. Norton & Company, bls. 63-65.

á öðru en endanlegum pólitískum markmiðum athafna sinna. Góður ásetningur verður þar með lítils virði frammi fyrir hinni einu sönnu réttlætingu sem baráttan fyrir hagsmunum er þegar upp er staðið. Siðferði hljóti því, og verði, ef ekki á illa að fara, ætíð að lúta í lægra haldi fyrir þeim pólitíska raunveruleika sem ríki standa frammi fyrir hverju sinni.<sup>21</sup> Carr lýsir því þannig að í alþjóðakerfinu leiki völd stærra hlutverk en siðferði minna.<sup>22</sup> Þetta sjónarmið einkennist af svartsýni og vonleysi því samkvæmt því munu trúin á góðan ásetning og vonin um betri heim, alltaf víkja fyrir eilífri sannfæringu á skaðsemi hinnar eðlislægu illsku og eigingirni mannsins.<sup>23</sup>

Frjálshyggja er öllu bjartsýnni en þar er því haldið fram að þar sem að ríki sem eru í eðli sínu vond heyi stríð, ættu ríki sem eru góð að geta lifað í sátt og samlyndi.<sup>24</sup> Þeir sem réðu því hvort stríð skyldi háð eða ekki ættu að geta komist að þeirri rökréttu niðurstöðu að betra væri að forðast þá hörmung sem það hefði í för með sér. Markmið frjálshyggju er ekki að ítreka mikilvægi hernaðarmáttar í hagsmunabaráttu ríkja, líkt og raunhyggja gerir, heldur að leita leiða fyrir gerendur að vinna að ólíkum hagsmunum og markmiðum án verulegra átaka. Þessir gerendur eru frá sjónarhóli frjálshyggju ekki einungis ríki heldur líka fyrirtæki og félagasamtök.<sup>25</sup> Samskipti og tengsl á milli þessara gerenda skapa ójafnvægi og árekstra en samvinna myndi aftur á móti halda í skefjum þeim árekstrum sem yrðu í alþjóðakerfinu og vega upp á móti stjórnleysinu. Alþjóðastofnanir eru ákjósanlegur farvegur fyrir þessa samvinnu. Samkvæmt Keohane er markmið frjálshyggju að samræma hugmyndina um fullveldi ríkja við þá staðreynd að ríki eru háð ákvörðunum og athöfnum hvers annars.<sup>26</sup> Ólíkt raunhyggju treystir frjálshyggja á hið góða í eðli mannsins. Samkvæmt henni er stríð samfélagsleg afleiðing sem sprettur af vanþroskuðu formi milliríkjasamskipta, en ekki eitthvað sem leiðir

---

<sup>21</sup> Morgenthau, H. J. 1948. *Politics among Nations: The Struggle for Power and Peace*. New York: Alfred A. Knopf, bls. 9-12 og Keohane, R. O. 1986. *Realism, Neorealism and the Study of World Politics*. Í R. O. Keohane. (ritstj.), *Neorealism and its Critics*. New York: Columbia University Press, bls. 8.

<sup>22</sup> Carr, E. H. 1946. *The Twenty Years' Crisis 1919-1939*. London: The Macmillan Press Ltd, bls. 168.

<sup>23</sup> Waltz 1959: 19.

<sup>24</sup> Sama, bls, 6.

<sup>25</sup> Keohane, R. O. 2002. *Power and governance in a Partially Globalized World*. London: Routledge, bls. 45.

<sup>26</sup> Sama heimild, bls. 45.



óhjákvæmilega af eðli mannsins við ákveðnar aðstæður. Til að leiðrétta þennan samfélagslega ágalla sé menntun veigamikil verkfæri til að rækta hið góða og uppgötva nýjar leiðir til að forðast stríð og átök. Þróun alþjóðastofnana sé því bein afleiðing og niðurstaða þessara framfara í menntun.<sup>27</sup> M.ö.o. það að rækta og draga fram hið góða í eðli mannsins leiðir til samvinnu.<sup>28</sup> Nýfrjálshyggja gengur lengra í að útskýra samvinnu ríkja. Samkvæmt henni eru alþjóðastofnanir ekki upprunalega settar á fót af hugsjón, heldur vegna þess að rökrétt mat og skilningur á eiginhagsmunum ríkja kallar á það.<sup>29</sup> Síendurtekin samskipti milli ríkja undirstrika nauðsyn og skynsemi þess að þau vinni saman til að ná fram hagsmunum sínum. Nýfrjálshyggja útskýrir þannig hvers vegna gerendur ákveða að vinna saman þrátt fyrir að ekkert alþjóðlegt yfirvald sé til staðar sem setur slík skilyrði.<sup>30</sup>

Nýraunhyggja er frábrugðin hefðbundinni raunhyggju að því leyti að hún gengur út frá því að útskýringuna á hegðun ríkja sé að finna í eðli alþjóðakerfisins, en ekki í eðli mannsins og í eiginleikum ríkjanna sjálfra.<sup>31</sup> Því sé nauðsynlegt að skoða uppbyggingu þess kerfis sem um ræðir. Samkvæmt nýraunhyggju ræðst uppbygging alþjóðakerfisins af því að ekkert æðra yfirvald er til staðar, m.ö.o. að þar ríki stjórnleysi. Alþjóðakerfið sé þannig í eðli sínu frábrugðið því kerfi sem er við lýði innan ríkjanna sjálfra. Það sé sjálfshjálparsamfélag þar sem hverju ríki er það í sjálfvald sett að beita völdum og því séu átök alltaf möguleg og yfirvofandi. Þessu sé ekki svo háttað þegar kemur að innri byggingu ríkja þar sem til staðar er yfirvald sem hefur einkarétt á réttmætri valdbeitingu og sér um vernd gegn ólögumatri valdbeitingu.<sup>32</sup> Þar af leiðandi myndist ólík hegðunarmynstur og ólíkar niðurstöður innan mismunandi kerfa með ólíkar umgjarðir.<sup>33</sup> Í hinu stjórnlause sjálfshjálparkerfi nýraunhyggju bjóða þeir sem ekki hjálpa sér sjálfir hættunni heim. Þeir munu líða fyrir það og farnast verr. Óttinn við þær afleiðingar hvetur

---

<sup>27</sup> Mingst 2008: 60-61.

<sup>28</sup> Sama, bls. 61-62.

<sup>29</sup> Keohane 2002: 11; Mingst 2008: 60-61.

<sup>30</sup> Sama, bls. 61-62.

<sup>31</sup> Sama, bls. 66.

<sup>32</sup> Waltz, K. N. 1979. *Theory of International Politics*. USA: MacGraw-Hill, bls. 102-104 og Wendt 1999: 8-9.

<sup>33</sup> Waltz 1979: 117.

ríki til að hegða sér á ákveðinn hátt.<sup>34</sup> Geta ríkja til að athafna sig og lifa af ákvarðar stöðu þeirra í alþjóðakerfinu og völd þeirra segja til um getu þeirra. Nýraunhyggja leggur því mikla áherslu á að afkoma ríkja byggist á því að hafa meiri völd en önnur ríki. Þau stefni því ekki einungis að því að hámarka völd sín, heldur að hámarka þau í hlutfalli við völd annarra ríkja. Í því ljósi sé samvinna illmöguleg þar sem að engin trygging er fyrir því að ávextir slíkrar samvinnu dreifist jafnt á alla hlutaðeigandi.<sup>35</sup>

Hugsmíðihyggja lítur svo á að ekki sé hægt að útskýra allt sem fer fram í alþjóðakerfinu með vísan í völd og hagsmuni. Rökhbyggjúsónarmið þau sem nýraunhyggja og nýfrjálshyggja halda á lofti byggja á því að sjálfsmynd og hagsmunir ríkja séu fastar stærðir og óháðar framvindu mála í alþjóðakerfinu. Ekki sé því nauðsynlegt að veita þeim þáttum sérstaka athygli. Nýraunhyggja viðurkennir vissulega að hugmyndir og hugsjónir hafi áhrif á hegðun ríkja, en lítur ekki svo á að völd og hagsmunir séu afleiðingar þeirra eins og hugsmíðihyggja heldur fram. Hugsmíðihyggja undirstrikar nauðsyn þess að greina þessa þætti og varpa ljósi á það hvernig þeir eru félagslega uppbyggðir, hvað það sé sem móti þessa hagsmuni. Samkvæmt Wendt snýst deilan milli hugsmíðihyggju og fyrrnefndra kenninga um ólíkan skilning á því úr hverju umgjörð alþjóðakerfisins er gerð. Wendt segir alþjóðastjórnsmál einkennast af skoðunum og væntingum sem ríki hafa hver til annarra, og að þær standi að mestu leyti á félagslegum frekar en efnislegum grunni.<sup>36</sup> Ruggie útskýrir hugsmíðihyggju í stuttu máli á þann hátt að hún fjalli um mannlega vitund og hlutverk hennar í hinu alþjóðlega umhverfi.<sup>37</sup> Hagsmunir ríkja séu afleiðing af félagslega uppbyggðri sjálfsmynd gerenda. Þessi sjálfsmynd sé mótuð og búin til af einstaklingum í samfélögum sem koma sér saman um hugmyndir og norm. M.ö.o. þeir koma sér saman um ákveðinn skilning á því hvernig hlutir eiga að ganga fyrir sig innan viðeigandi kerfis. Þetta kallar Ruggie ásetning heildarinnar (e. *collective intentionality*). Það þýðir að samstaða myndast um sameiginlegan skilning á fyrirbærum eins og t.d. fullveldi, sem sé aðeins til innan þess ramma sem einstaklingar hafa komið

---

<sup>34</sup> Sama heimild, bls. 118.

<sup>35</sup> Mingst 2008: 67.

<sup>36</sup> Wendt: 1999: 35 og 20.

<sup>37</sup> Ruggie, J. G. 1998. "What Makes the World Hang Together? Neo-utilitarianism and the Social Constructivist Challenge", *International Organization* 52 (4), bls. 856.

sér saman um.<sup>38</sup> Þannig má líta á sem svo að hagsmunir byggðir á mannlegri vitund séu breytilegir, þar sem að mannleg vitund verður fyrir áhrifum frá hinum ýmsu hugmyndum, góðum jafnt sem slæmum. Hugmynd raunhyggju um hagsmuni byggða á mannlegu eðli gerir aftur á móti ráð fyrir því að þeir séu alltaf þeir sömu vegna þess að samkvæmt raunhyggju er mannlegt eðli alltaf hið sama. Wendt talar sömuleiðis um sameiginlegar hugmyndir sem drifkraft í því að móta sjálfsmýnd og hagsmuni gerenda.<sup>39</sup> Hann hafnar því ekki að völd og hagsmunir spili stórt hlutverk í alþjóðakerfinu, heldur sé merking þessara þátta háð hugmyndum gerenda um þá frekar en að þeir séu byggðir á fyrirfram ákveðnum óhagganlegum hugmyndum um þætti eins og mannlegt eðli, tækni og landafræði.<sup>40</sup> Þýski fræðimaðurinn Max Weber leit svo á að mannleg samskipti væru innblásin af skilningi þeirra og túlkun á aðstæðum en ekki mótuð af ytri efnislegum þáttum. Ákvörðunin um að hegða sér á ákveðinn hátt en ekki annan væri afleiðing þeirra gilda og dómgreindar sem liggja að baki skilningi og túlkun gerandans. Þessi gildi er svo að finna í menningu og sjálfsmýnd hans sem aftur má rekja til þeirrar samfélagsskipunar sem móta þær. Weber ítrekaði að sú greining á hegðun mannsins sem taki aðeins mið af ytri hlutlægum þáttum hennar ræni hana allri merkingu. Túlkun og skilningur ákvarði viðkomandi hegðun og sé í raun það sem aðgreini félagslega hegðun frá annars konar atburðarrás í náttúrunni, t.d. þegar að steinn veltur niður fjall. Sá atburður er samkvæmt Weber gjörsamlega merkingarlaus þar sem að steinninn býr ekki yfir skilningi eða túlkun.<sup>41</sup> Lumsdaine er á svipuðum slóðum og segir eiginhagsmuni ríkja vera félagslegt ferli vals og sjálfsskilgreiningar sem er innblásið af grundvallargildum og lífsskoðunum.<sup>42</sup> Ruggie bendir á að út frá rökhyggjusjónarmiðum raunhyggju sé hvorki hægt að segja til um það hvernig ríki öðlist sjálfsmýnd sína, og þá hagsmuni sem henni fylgja, né útskýra hvernig og hvers vegna þessi sjálfsmýnd og hagsmunir geta tekið breytingum í tímans rás.<sup>43</sup> Rökhyggja

---

<sup>38</sup> Ruggie 1998: 870, og Mingst 2008: 75.

<sup>39</sup> Wendt 1999: 114-15.

<sup>40</sup> Sama heimild, bls. 135-6.

<sup>41</sup> Morrison, K. 2006. *Marx, Durkheim, Weber. Formations of Moderns Social Thought*. Sage Publications Ltd., bls. 348-351.

<sup>42</sup> Lumsdaine, D. H. 1993. *Moral Vision in International Politics. The Foreign Aid Regime 1949-1989*. New Jersey: Princeton University Press, bls. 21.

<sup>43</sup> Ruggie 1998: 863.

segir okkur að aðgerðir stafi af hagsmunum og væntingum um það hvernig hægt er að þjóna þeim. Wendt undirstrikar hins vegar nauðsyn þess að skoða hvers vegna væntingar eru þær sem þær eru, og dregur jöfnuna saman í einfalda setningu: „við viljum það sem við viljum vegna þess hvernig við hugsum um það.“<sup>44</sup> Hugmyndir okkar um hagsmuni okkar eru m.ö.o. það sem ræður aðgerðum okkar. Með þessu er ekki verið að segja að rökhyggja og hugsmíðihyggja fari ekki saman, eða að rökrétt, skynsöm markmið kalli ávallt á efnislega úrlausn. Heldur sé það einmitt svo að rökhyggja sé afleiðing af félagslegu ferli og hvíli á grunni sameiginlegrar þekkingar (e. *common knowledge*) og viðurkenningar á því að ákveðin hegðun sé viðeigandi.<sup>45</sup> Hegðun er þar af leiðandi rökrétt vegna þess að við höfum komið okkur saman um réttmæti tilgangs hennar og merkingu þess sem býr henni að baki. Hún er orðin að pólitískum veruleika, ef svo má segja. Í því ljósi er skiljanlegt að farið sé eftir normum, jafnvel undir kringumstæðum þar sem þau stangast á við efnislega hagsmuni. Weber taldi t.a.m. að rökhyggja geti m.a. byggt á siðferðislegu gildismati sem eigi að beina hegðun eftir siðferðislega ákvarðaðri braut og taki þannig mið af huglægu mati gerandans á markmiðum sínum og útkomu hegðunar sinnar.<sup>46</sup>

Í þessu ljósi er eðlilegt að líta á skipan alþjóðakerfisins sem ákveðið ferli hugmynda sem sé alltaf í þróun, og að reglulega megi gera ráð fyrir að nýjar og nýjar hugmyndir komi upp á yfirborðið. Þegar og ef þessar hugmyndir festa sig í sessi verða þær að normum og hafa svo aftur áhrif á sjálfsmynd gerenda sem mótar svo hvernig þeir líta á hagsmuni sína. Þannig er hægt að líta svo á að alþjóðakerfið hafi mótandi áhrif á sjálfsmynd og hagsmuni ríkja og frá því sjónarhorni skapast mikilvægt svigrúm fyrir breytingar á þessari skipan, þar sem að hugmyndir eru margar og misjafnar.<sup>47</sup> Lumsdaine ítrekar þetta mikilvæga sjónarmið þegar hann segir að þar sem eðli alþjóðakerfisins stjórnist af hegðun gerenda innan þess, geti þar af leiðandi hver sá þáttur sem breyti hegðun gerenda einnig breytt kerfinu.<sup>48</sup> Sameiginlegar hugmyndir, nái

---

<sup>44</sup> Wendt 1999: 119.

<sup>45</sup> Sjá Finnemore, M. og Sikkink, K. 1998. “International Norm Dynamics and Political Change”, *International Organization* 52 (4), bls. 909-915, og Wendt 1999: 116-138

<sup>46</sup> Morrison 2006: 357.

<sup>47</sup> Wendt 1999: 248, og Finnemore og Sikkink 1998: 894.

<sup>48</sup> Lumsdaine 1993: 16.

þær að festa sig í sessi, geta þannig breytt þeim normum sem gerendur fara eftir, og þar af leiðandi stuðlað að breytingum á kerfinu sjálfu, til hins betra eða verra eftir eðli hugmyndana.

## **2.2. Hið norræna líkan**

Tilgangur þessarar ritgerðar er m.a. sá að skoða hvernig hegðun Norðurlandanna í þróunaraðstoð leggur til mótunar alþjóðakerfisins, og öfugt, þ.e.a.s. hvað það er í raun og veru sem mótar hegðun Norðurlandanna, innri eða ytri þættir. Samkvæmt kenningum hugsmíðihyggju má rekja hegðun ríkja, þ.e. hvers vegna og hvernig sumar pólitískar ákvarðanir eins og þær sem snúa að veitingu þróunaraðstoðar eru teknar, til menningar og sjálfsmyndar þeirra. Því er vert að skoða nánar hvað það er í menningu og sjálfsmynd Norðurlandanna sem talið er marka þeim sérstöðu sem veitendur þróunaraðstoðar. Til hvaða þátta í samfélagsskipan Norðurlandanna má t.d. rekja jákvætt viðhorf til þróunaraðstoðar og há hlutfallsleg framlög þeirra til málaflokksins? Þetta er athyglivert að skoða í ljósi þess sem verður sýnt fram á síðar í ritgerðinni, hvernig þróunaraðstoð Norðurlandanna hefur tekið breytingum. Í kjölfarið vaknar eðlilega sú spurning hvað veldur þeim breytingum. Samkvæmt hugsmíðihyggju mætti rekja breytingar í hegðun Norðurlandanna til breyttrar sjálfsmyndar þeirra. Eitt af markmiðum þessarar ritgerðar er að rannsaka hvað það er sem hefur breyst og hvers vegna.

Sjálfsmynd Norðurlandanna er rækilega samofin hugmyndum um sérstöðu þeirra á alþjóðavettvangi og ber að skoða hana með tilliti til þess. Til skilgreiningar á þessari sérstöðu hafa sameiginleg einkenni stjórn mála og stjórnarfars á Norðurlöndunum verið dregin saman í það sem venjulega er kallað hið norræna líkan. Peterson segir enga ótvíræða skilgreiningu á hinu norræna líkani vera til og að öll umræða um það feli óhjákvæmilega í sér mikið af alhæfingum. Rétt væri þó að segja að það vísaði til sérkenna á stjórn málamenningu ríkjanna, þ.e. opinberri stefnumótun með vísan í velferðarkerfið annars vegar, og stjórnarfari þeirra með vísan í pólitíska ákvarðanatöku hins vegar. Í því ljósi er dregin fram sú staðreynd að hið

opinbera leikur mikilvægt hlutverk í bæði efnahagslegu og pólitísku tilliti.<sup>49</sup> Ingebritsen segir hið norræna líkan vísa til jafn ólíkra pólitískra og efnahagslegra þátta og velferðarkerfisins, stöðu kvenna í pólitík, formlegs sambands og samstöðu atvinnurekenda og verkalyðsfélaga, efnahagslegs uppgangs Norðurlandanna, viðhorfa þeirra til svæðisbundinnar samvinnu, og stefnumótunnar þeirra í öryggis- og varnarmálum.<sup>50</sup> Heidar bendir einnig á að þrátt fyrir að vissulega séu til staðar sameiginleg einkenni á menningu, stjórnámálum, efnahagsstefnum og samfélögum þessara ríkja, eru þau ólík að mörgu leyti. Hann spyr ennfremur hversu langt sé hægt að ganga í upptalningu á sameiginlegum einkennum þangað til að hægt sé að tala um sérstakt norrænt líkan.<sup>51</sup> Wæver álitur norræna velferðarkerfið ekki réttlæta umræðuna um sérstakt líkan, það sé aðeins ein útgáfa af þremur velferðarkerfum sem fyrirfinnast í Evrópu og sem slíkt ekkert merkilegra en hin.<sup>52</sup> Östergard heldur því fram að ekkert sem hægt væri að kalla norrænt líkan hafi nokkurn tíma verið til. Norðurlandþjóðirnar hafi ávallt verið taldar of ólíkar og ósamstíga til að geta staðið að baki stöðugu og sérstæðu líkani og líti aukinheldur ekki sjálfar á sig sem framverði eins heilsteypis líkans.<sup>53</sup> Strath og Sörensen taka undir með Östergard þegar þeir segja að hugmyndir um hið norræna líkan byggji á goðsögn að því leyti að allt tal um samfélagsleg líkindi milli Norðurlandanna og norrænt samfélag sé á veikum rökum byggt. Þrátt fyrir ítrekaðar vísanir í sameiginlega norræna sögu hafi hugmyndin um *hið norræna* sem hluta af sjálfsmynd ríkjanna aldrei náð út fyrir umgjörð þjóðríkjanna. Þeir hafna því þó ekki að hið norræna líkan sé til, tilvist þess sé aftur á móti táknræn en ekki söguleg staðreynd. Það hafi verið búið til eftir á til að svara pólitískri eftirspurn um þriðju leiðina milli kapitalisma og

---

<sup>49</sup> Peterson, O. 1995. *The Government and Politics of the Nordic Countries*, þýð. Frank Gabriel Perry. Stokkhólmur: Fritzes I, bls. 32-35.

<sup>50</sup> Ingebritsen, C. 1998. *The Nordic States and European Unity*. Ithaca: Cornell University Press, bls. 54.

<sup>51</sup> Heidar, K. 2004. State and Nation-building in the Nordic Area. Í K. Heidar (ritstj.) *Nordic Politics. Comparative Perspectives*. Norway: Universitetsforlaget, bls. 22.

<sup>52</sup> Wæver, O. 1992. Nordic Nostalgia: Northern Europe After the Cold war. *International Affairs* 68 (1), bls. 85-86.

<sup>53</sup> Östergard, U. 1997. The Geopolitics of Nordic Identity. Í B. Strath og Ö. Sörensen (ritstj.) *The Cultural Construction of Norden*. Oslo: Scandinavian University Press, bls. 30 og 71.

kommúnisma.<sup>54</sup> Sem slíkt hafi það boðið upp á róttæka nýja leið til efnahagslegrar og félagslegrar stefnumótunar.<sup>55</sup> Í því ljósi hefur hinu norræna líkani verið ljáður tilgangur eða hlutverk, sem kristallast í merkingu hugtaksins sjálfs, að vera líkan, eða fyrirmynd annarra samfélaga. Sem slíkt hefur hið norræna líkan umtalsvert aðdráttarafl fyrir rannsakendur sem vilja fá svör við því hvað býr að baki ítrekaðri velgengni Norðurlandanna.<sup>56</sup>

Hugmyndir um *hið norræna*, þ.e. norrænt líkan, norræna sjálfsmýnd og norræna sameiginlega fortíð og framtíð eru umdeildar og mismunandi. Ef að þessar hugmyndir eru í raun ekkert annað en einmitt hugmyndir eða hugsmíð, þá er e.t.v. mikilvægari spurning sem snýr að hinu norræna líkani sú fyrir hvað það stendur. Hvaða þýðingu yfir höfuð hefur notkun þess í pólitískri umræðu? Að baki hinu norræna líkani býr nefnilega eitthvað djúpstæðara en hið sósíaldemókratíska velferðarkerfi. Hugmyndin um norræna sérstöðu og samstöðu, hversu óljós sem hún kann að vera, á þrátt fyrir allt sess í sjálfsmýnd Norðurlandanna og er í raun ein af meginforsendum hennar.<sup>57</sup> Vissulega orkar sú hugmynd tvímælis ef litið er til þess, eins og Henningsen bendir á, að þessi sjálfsmýnd hafi frá lokum Seinni heimsstyrjaldarinnar bæði stuðlað að, og hindrað í senn, pólitískan svæðisbundinn samruna og alþjóðlegt samstarf.<sup>58</sup>

Í næstu köflum verður ljósi varpað á tengslin milli norrænnar sjálfsmýndar og hins norræna líkans í þeim tilgangi að útskýra nánar hegðun Norðurlandanna. Hið norræna líkan verður skoðað út frá þremur sjónarmiðum sem lýsa mismunandi túlkunum á sérstöðu Norðurlandanna. Vert er að hafa í huga að þessar skilgreiningar eru samverkandi og útiloka ekki hver aðra. Fyrst verður farið yfir nútímavæðingu Norðurlandanna og einkenni hennar, og

---

<sup>54</sup> Strath, B. og Sörensen, Ö. 1997. Introduction: The Cultural Construction of Norden. Í B. Strath og Ö. Sörensen (ritstj.) *The Cultural Construction of Norden*. Oslo: Scandinavian University Press, bls. 19-23.

<sup>55</sup> Hilson, M. 2008. *The Nordic Model. Scandinavia Since 1945*. London: Reaktion Books Ltd., bls. 19.

<sup>56</sup> Norðurlöndin hafa hvað eftir annað verið í efstu sætum á Lífskjaramælikvarða Sameinuðu þjóðanna. Sem dæmi má nefna að árið 2007-08 voru Ísland og Noregur í tveimur efstu sætum. Sjá UNDP. 2007. *Samantekt. Þróunarskýrsla 2007/2008. Baráttan við Loftslagsbreytingar: Samstaða Manna í Sundruðum Heimi*.

<sup>57</sup> Östergard 1997:30; Wæver 1992: 84 og 85. Sjá einnig Hilson 2008:55

<sup>58</sup> Henningsen, B. 1997. Swedish Construction of Nordic Identity. Í B. Strath og Ö. Sörensen (ritstj.) *The Cultural Construction of Norden*. Oslo: Scandinavian University Press, bls. 92.

sýnt fram á hvernig sú þróun leiddi af sér þær forsendur sem liggja að baki norrænu velferðarríkjunum og ástæðurnar fyrir því að þau eru ólík öðrum velferðarkerfum. Því næst verður velferðarkerfið á Norðurlöndum skoðað með tilliti til þess í hverju sérstaða þess felst. Loks verður kafað dýpra ofan í hina norrænu sjálfsmynd og uppbyggingu hennar og tilgang í þeim tilgangi að draga saman helstu atriðin í þeim köngulóarvef sem umræðan um sérstöðu Norðurlandanna á það til að verða.

### 2.3. Norrænu þjóðríkin verða til

Þegar Norðurlöndin eru borin saman og þeim eignuð sömu einkenni og ein og sama sjálfsmyndin, hvaða form og tilgang sem hún kann að hafa hverju sinni, er það yfirleitt gert með vísan í ákveðið þróunarferli sem ríkin hafi gengið í gegnum. Forsendurnar að baki þessu ferli nývæðingar, sem lagði grunninn að þeirri framsæknu stjórnámámenningu sem þróaðist á Norðurlöndunum og gat af sér norræna velferðarkerfið, voru aðrar en forsendur sömu þróunar annars staðar í Evrópu. Þrátt fyrir að þróunin hafi að einhverju leyti verið mismunandi milli Norðurlandanna, háð þáttum eins og náttúruauðlindum, félags- og efnahagslegu skipulagi og stjórn mála- og menningarsögu hvers lands fyrir sig, deila löndin engu að síður sögulegum þáttum sem útskýra líkindin milli þeirra og réttlæta jafnvel að talað sé um sameiginlega þróunarbraut.<sup>59</sup>

Þróunarbraut Norðurlandanna var Upplýsingin, sem var í þessu tilfalli sérstök að því leyti að betur tókst til en annars staðar að halda í skefjum togstreitunni milli hugmyndanna um frelsi og jafnrétti.<sup>60</sup> Það kom til vegna nokkurra þátta sem farið verður yfir hér. Útkoman var sú að alræði var lagt af og lýðræði komið á með tiltölulega friðsamlegum hætti, ólíkt því sem gerðist í öðrum löndum eins og Þýskalandi og Rússlandi, þar sem sama þróun leiddi af sér fasisma annars vegar og kommúnisma hins vegar og snerist þannig upp í

---

<sup>59</sup> Christiansen, N F.. og Markkola, P. 2006. Introduction. Í N. F. Christiansen, N. Edling, P. Haave og K. Petersen. (ritstj.) *The Nordic Model of Welfare. A Historical Reappraisal*. Kaupmannahöfn: Museum Tusulanum Press, bls. 9.

<sup>60</sup> Strath B. 2004. „Nordic Modernity: Origins, Trajectories and Prospects“. Í *Thesis Eleven*, 77 (maí), bls. 9.



andstæðu sína.<sup>61</sup> Þannig er talað um að Upplýsingin sé af mismunandi toga og skilgreind út frá ólíkum forsendum eftir því hvort þær lýsa atburðarrásinni í vestanverðri Evrópu eða í álfunni austanverðri. Í því samhengi er einnig hægt að tala um ákveðna norræna Upplýsingu, sem hafi sérstakar forsendur einkennandi fyrir atburðarásina á Norðurlöndum.<sup>62</sup> Í Frakklandi og Þýskalandi óx hin vestræna fyrirmynd frjálslynds lýðræðis upp úr andstöðu borgarastéttarinnar (e. *bourgeoisie*) við alræðisríkið. Þessi andstaða leiddi af sér myndun borgaralegs samfélags sem hýsti frjálsa siðferðislega og pólitíska umræðu og þjónaði sem eins konar fjórða vald. Markmiðið var vissulega jafnrétti, en í þessu tilliti var krafan sú að færa almenning upp á hærra plan og tryggja honum sömu (for)réttindi og aðallinn hafði áður. Á Norðurlöndum var þessu öfugt farið. Vegna sérstakrar stöðu bændastéttarinnar, sem var mun virkari þátttakandi í pólitísku lífi og drifkraftur í gagnrýninni á hina gömlu samfélagsskipan heldur en veik borgarastéttin, var markmiðið, í nafni jafnréttis, að afnema (eða jafna út) forréttindi aðalsins og borgarastéttarinnar upp að því marki að allir stæðu eftir sem bændur, þ.e. þjóðin. Upphaf lýðræðis á Norðurlöndunum má því túlka sem ferli sem fólst í því að útvíkka og yfirfæra stjórnámálamenningu bændasamfélagana og þá jafnréttishyggju sem einkenndi þau á heildina. Afleiðingu af þessum ólíku þróunarferlum má m.a. sjá í ólíkum viðhorfum til þeirrar spurningar hvaða vettvangi velferðarmál eigi að tilheyra, ríkisvaldinu eða hinu borgaralega samfélagi.<sup>63</sup>

Mitt í hinni norrænu Upplýsingu stóð hinn frjálsi bóndi (e. *freeholder peasant*), hófsamur, þ.e.a.s. hvorki of róttækur né of íhaldssamur, sem pólitískur gerandi og persónugervingur frelsis, jafnréttis og menntunar, með sögulega skírskotun í Þjóðveldisöld þegar bændur sóttu þing, bæði frjálsir og jafnir.<sup>64</sup> Hann var í raun kjarni þjóðarinnar og sem slíkur endurspeglaði hann almannavilja. Hlutverk hans hafði aðra þýðingu en í flestum öðrum löndum

---

<sup>61</sup> Witoszek, N. 1997. Fugitives from Utopia: The Scandinavian Enlightenment Reconsidered. Í B. Strath og Ö. Sörensen (ritstj.) *The Cultural Construction of Norden*. Oslo: Scandinavian University Press, bls. 73.

<sup>62</sup> Strath og Sörensen 1997:2-3.

<sup>63</sup> Tragardh, L. 1997. Statist Individualism: On the Culturality of the Nordic Welfare State. Í B. Strath og Ö. Sörensen (ritstj.) *The Cultural Construction of Norden*. Oslo: Scandinavian University Press, bls. 256-259.

<sup>64</sup> Strath og Sörensen 1997:7.

Evrópu þar sem honum var haldið utan við hina pólitísku þróun.<sup>65</sup> Hinn frjálsi bóndi var tákngevingur menntunar og framfara sem voru lykillinn að sjálfstæði einstaklingsins (e. *emancipation*). Þessi sérstaka norræna Upplýsing er samkvæmt Nina Witoszek grunnurinn að norrænni menningu og sjálfsmynd. Vert er að hafa í huga í því tilliti að rómantískar þjóðerniskenndar hugmyndir um heildrænt útópískt samfélag frelsis og jafnréttis sem óhjákvæmilega fylgdu Upplýsingunni fengu á Norðurlöndunum mótvægi í sterkri nærveru siðferðis mótmælendatrúar. Hin norræna Upplýsing bjó þar af leiðandi yfir hagsýnni vídd, þ.e.a.s. hún hafði að leiðarljósi markmið og áhyggjuefni þessa heims og spornaði þannig gegn kreddum og óskynsemi rómantísku þjóðernishyggjunnar.<sup>66</sup> Það leiddi af sér að samfélagssáttmáli Norðurlandanna er í eðli sínu frábrugðinn öðrum hvað varðar samband einstaklingsins við ríkisvaldið. Jafnframt má byggja hina vinsælu og lífseigu ímynd Norðurlandanna sem framvörð mannúðarhyggju og mannúðlegra gilda á sérstöku sambandi ríkisvaldsins við hina lútersku kirkju.<sup>67</sup> Strath og Sörensen segja t.a.m. að erfitt sé að ímynda sér alþýðuhreyfinguna á Norðurlöndunum án tillits til hins trúarlega þáttar og að hún hafi í raun og veru staðið fyrir eitthvað mun meira en verkalýðshreyfinguna og hina upprennandi verkamannastétt.<sup>68</sup> Sú fullyrðing verður nú skoðuð nánar.

Grundvallarforsendan fyrir hinni norrænu atburðarrás Upplýsingarinnar er sú staðreynd að Norðurlöndin eru í grunninn lútersk sveitasamfélög. Mótun samfélags á Norðurlöndum byggir að miklu leyti á hlutverki trúarinnar í samfélaginu. Lúterstrú gat af sér kennisetningar og heimsmynd mótmælendatrúarinnar sem má sjá í stefnumótun Norðurlandanna. Út frá þeim grunni má segja að þegar á Norðurlöndunum eigi sér sameiginlega arfleifð og séu í raun félagslega, menningarlega, trúarlega og þjóðernislega (e. *ethnically*) einsleitur hópur.<sup>69</sup> Allt tal um norræna sjálfsmynd er þannig óhjákvæmilega samofið trúarlegri sjálfsmynd Norðurlandabúa.

---

<sup>65</sup> Strath og Sörensen 1997:4.

<sup>66</sup> Witoszek 1997:73,77-78 og 89; Strath og Sörensen 1997:14.

<sup>67</sup> Witoszek, 1997: 90.

<sup>68</sup> Strath og Sörensen 1997:11.

<sup>69</sup> Stenius, H. 1997. The Good Life Is a Life of Conformity: The Impact of the Lutheran Tradition on Nordic Political Culture. Í B. Strath og Ö. Sörensen (ritstj.) *The Cultural Construction of Norden*. Oslo: Scandinavian University Press, bls. 161.

Þversagnakennt hlutverk trúarvakningar á 18. og 19. öld og kirkjunnar í hinu sérstaka ferli nývæðingar á Norðurlöndunum og afleiðingarnar af því kristallast í velferðarkerfinu og því siðferði sem það byggir á. Trúarvakningin í Evrópu hefur verið túlkuð sem viðbragð prestastéttarinnar og guðfræðinga við rökhyggju Upplýsingarinnar. Samkvæmt Thorskiöldsen hafði trúarvakningin aftur á móti meiri áhrif á norrænu samfélögin en annars staðar í Evrópu. Þversögnin á bak við þetta ferli breytinga felst í því að það stóð í senn fyrir bæði samhengi við eldri kennisetningar mótmælaendatrúar um samfélagið og nývæðingu þess.<sup>70</sup> Samhengi við mótmælaendatrú má t.a.m. finna í siðferðislegum áherslum og viðhorfi til vinnu þar sem ýtt var undir sjálfsaga og meinlæti sem leiddi til nýjungagirni til að auka afköst sem aftur leiddi af sér auknar tekjur sem hjálpuðu til við myndun millistéttar. Trúarvakningin ýtti þannig undir ákveðna menningu einfaldleika og jafnréttis, hverrar kjarni var fjölskyldan og dagleg vinna, og lagði þar með grunninn að ákveðnu mynstri siðferðislegrar hegðunar. Í þessum kjarna fólst svo félagsleg virkni einstaklingsins og bætt lífsskilyrði hans.<sup>71</sup> Að þessu leyti skapaði trúarvakningin forsendurnar fyrir frjálslýndu lýðræði með því að opna fyrir þann möguleika fyrir einstaklinginn að brjótast út úr þeim takmörkunum sem honum voru settar í hinu ónývædda landbúnaðarsamfélagi. Gildi mótmælaendatrúarinnar náðu sterkri fóttfestu í bændasamfélaginu og virkjaði nýjan þjóðfélagshóp (hinn frjálsa bónda) til virkrar þátttöku í samfélaginu, lagði til nýjan félagslegan vettvang fyrir opinbera umræðu og skapaði nýja þjóðfélagsskiptingu, í þetta skiptið út frá vali einstaklingsins en ekki ætterni hans og arfleifð. Sjálfsmýnd hans var ekki lengur sjálfgefin sem trúarleg sjálfsmýnd heldur háð hans eigin vali. Einstaklingurinn bar sjálfur ábyrgð á eigin ákvörðunum og hann bar jafnframt sjálfur ábyrgð á því að nýta möguleika sína til að geta framfylgt köllun Guðs, sem í þessu tilfalli var vinna.<sup>72</sup>

Þessi áhersla á stöðu einstaklingsins í samfélagi kallaði jafnframt á nýja sýn á hlutverk kirkjunnar. Trúarvakningin og einstaklingshyggjan sem

---

<sup>70</sup> Thorskiöldsen, D. 1997. Religious Identity and Nordic Identity. Í B. Strath og Ö. Sörensen (ritstj.) *The Cultural Construction of Norden*. Oslo: Scandinavian University Press, bls. 144.

<sup>71</sup> Sama, bls. 157.

<sup>72</sup> Sama, bls. 158-159.

henni fylgdi þýddi afnám klerkaveldisins og hins yfirboðlega hlutverks kirkjunnar. Lúterstrú boðaði að vígð og óvígð prestþjónusta væru ekki aðskilin stigveldissvið innan guðdómsins heldur eitt og hið sama og kirkjan varð þess í stað að veraldlegu afli sem var meira háð persónulegri sannfæringu hvers og eins. Og rétt eins og stjórn ríkisins varð lýðræðisvædd, varð stjórn kirkjunnar það líka. Þar sem að kirkjan þjónaði ekki lengur í umboði konungs heldur þjóðarinnar, eða almennings, lá beint við að hún væri skilgreind upp á nýtt út frá hlutverki sínu sem kirkja þjóðarinnar, þó án þess að aðskilja ríki og kirkju.<sup>73</sup> Sjálfsmynd kirkjunnar kom ekki að ofan heldur átti hún rætur sínar í fólkinu og lúterstrú var þar með ekki lengur grundvöllurinn fyrir lögum og reglu í samfélaginu. Ingebritsen segir að verkamannastéttin hafi verið andsnúin kirkjunni og hafi lagt til sínar eigin meginreglur um eðli samfélagsins.<sup>74</sup> Þjóðareining var ennfremur orðin háð því að trúarleg eining væri til staðar. Og þar sem að kirkjan, og þjóðin, stóðu nú fyrir samfélag allra trúaðra (e. *priesthood of all believers*) með afnámi klerkaveldisins hafði hvort tveggja náðst, trúarleg eining og þjóðareining.<sup>75</sup> Þessi eining endurspeglar hið norræna velferðarkerfi sem málamiðlun milli marxískra gilda verkalyðshreyfingarinnar og heimsmyndar mótmælendatrúarinnar.

Í þessari einstaklingshyggju er að finna meginreglu norræna velferðarkerfisins, sem lýsir sér sem bandalagi milli ríkisvaldsins og einstaklingsins.<sup>76</sup> Hugmyndin á bak við það bandalag felur í sér að kröfunni um frelsi og jafnrétti í senn sé fullnægt. Aðeins ef einstaklingurinn öðlaðist fjárhagslegan og lögbundinn félagslegan aðskilnað og sjálfstæði gætu heilbrigð samskipti, laus við brenglað valdajafnvægi og skaðlegt ósjálfstæði (vegna aðkomu milliliða hins borgaralega samfélags eins og fjölskyldunnar eða atvinnurekanda), átt sér stað.<sup>77</sup>

---

<sup>73</sup> Thorsklidsen 1997:150 og 159; Strath 2004:11-12.

<sup>74</sup> Ingebritsen, C. 2006b. *Scandinavia in World Politics*. USA: Rowman & Littlefield Publishers, Inc., bls. 25-26.

<sup>75</sup> Strath 2004:10 og Thorsklidsen 1997:156-159.

<sup>76</sup> Tragardh 1997:253.

<sup>77</sup> Sama heimild, bls. 271.

## 2.4. Hið norræna velferðarkerfi

Sem hugtak, eða ímynd, eru Norðurlöndin oft túlkuð sem líkan með fimm undantekningum, þ.e.a.s. það sækir í senn trúverðugleika sinn í sameiginleg einkenni Norðurlandanna og þau frávik sem er að finna þeirra á milli.<sup>78</sup> Þannig nær hugtakið í senn yfir sögulegan bakgrunn og mótun Norðurlandanna, sem hefur verið reifaður hér að framan, og afleiðinguna af því. Afleiðingin lýsir sér í viðhorfum og hegðun ríkjanna (líkum og ólíkum), og vegna þess hversu opið og óljóst hugtak hið norræna líkan er, er misjafnt eftir því hvað er til umræðu hverju sinni hvað fellur undir það. Ingebritsen talar um „hið norræna líkan pólitískra og efnahagslegra samskipta og hið norræna jafnvægi milli Vesturs og Austurs í öryggis- og varnarmálum.“<sup>79</sup> Í þessu tilfelli eru efnahagsstefnur og öryggis- og varnarstefnur Norðurlandanna í Kalda stríðinu túlkaðar sem tvö aðskilin norræn líkön, þ.e. þær byggja á ákveðnum forsendum sem eru álitnar sérnorrænar og liggja til grundvallar stefnumótunar ríkjanna í þessum málaflokkum.

Hvaða hegðun sem um ræðir hverju sinni þá er ljóst að þær sögulegu forsendur sem reifaðar hafa verið í kaflanum á undan, veita henni ákveðna sérstöðu. Ein afleiðing þessara forsendna er stjórnarfar á Norðurlöndunum sem hefur verið lýst sem samstöðulýðræði (e. *consensual democracies*)<sup>80</sup> þar sem ólíkir þjóðfélagshópar vinna friðsamlega að sameiginlegri niðurstöðu.<sup>81</sup> Samstöðulýðræði hefur þrjú megineinkenni. Það mikilvægasta er að það fyrirfinnst tiltölulega lítil andstaða við reglur og reglugerðir sem veita yfirvöldum úrræði til að leysa úr pólitískum deilumálum. Sterk samstaða um ákvarðanir ljáir þeim lögmati sem endurspeglast m.a. í lítilli andstöðu við ríkjandi stjórnskipulag.<sup>82</sup> Í öðru lagi snýr skilgreiningin á samstöðulýðræði að eðli þeirra pólitísku deilumála sem eiga sér stað, þ.e. hversu djúp hin pólitíska gjá sé á milli deiluaðila. Í þriðja og síðasta lagi lýsir samstöðulýðræði bæði

---

<sup>78</sup> Peterson, K. 2006. *Constructing Nordic Welfare? Nordic Social Political Cooperation 1919-1955*. Í N. F. Christiansen, N. Edling, P. Haave og K. Petersen. (ritstj.) *The Nordic Model of Welfare. A Historical Reappraisal*. Kaupmannahöfn: Museum Tusulanum Press, bls. 67.

<sup>79</sup> Ingebritsen 1998:51.

<sup>80</sup> Arter, D., Elder, N. og Thomas, A. H. 1982. *The Consensual Democracies? The Government and Politics of the Scandinavian States*. Oxford: Martin Robertson & Company Ltd.

<sup>81</sup> Peterson 1995: 32.

<sup>82</sup> Arter o.fl. 1982: 15.

vilja og úrræðum, formlegum og óformlegum, til að leysa úr þeim pólitísku deilumálum sem koma upp. Í þessu tilfalli skiptir mestu máli sú spurning að hversu miklu leyti er reynt að ná samkomulagi um pólitísk álitamál áður en ákvörðun er tekin.<sup>83</sup>

Það er þessi stjórnámálamenning málamiðlana og friðsælla úrlausna deilumála sem Peterson segir hafa lagt grunninn að norræna velferðarkerfinu sem stuðli að bestu lífskjörum á byggðu bóli.<sup>84</sup> Kettunen segir hugtakið um hið norræna líkan í raun vera sett fram beinlínis í þeim tilgangi að verja norræna velferðarkerfið og ítreka mikilvægi þess í nútíð og framtíð í samanburði við önnur sambærileg líkön.<sup>85</sup> Eins og í tilfalli Ingebritsen er líkaninu haldið á lofti í þeim tilgangi að verja ákveðna stefnumótun sem hefur markað Norðurlöndunum sérstöðu. Það er svo þessi sérstaða sem réttlætir að talað sé um líkan og kallar á þá skoðun sem lýst er í kaflanum á undan.

En í hverju felst sérstaða norræna velferðarkerfisins? Spyrja má þeirrar spurningar, vegna tilhneigingar Norðurlandanna til þverpólitískra sáttta, hvort að ein stjórnmalastefna hafi verið ríkjandi í pólitískri stefnumótun. Esping-Andersen talar engu að síður um sósíaldemókratískt velferðarkerfi þar sem að sósíaldemókratismi hafi augljóslega verið leiðandi afl í að ná fram þessum félagslegu úrbótum.<sup>86</sup> Esping-Andersen nefnir þrjár tegundir velferðarkerfa. Hið fyrsta er frjálslynda velferðarkerfið (sem er við lýði í Bandaríkjunum, Kanada og Ástralíu) þar sem byrðunum er dreift á hinn frjálsa markað með áherslu á að tryggingar séu tengdar starfsréttindum eða undir einstaklingnum sjálfum komnar. Í þessu tilfalli verður til tvöfalt kerfi þar sem þeir fátæku reiða sig á ríkið og afgangurinn á markaðinn. Annað er íhaldsama velferðarkerfið (í Austurríki, Frakklandi, Ítalíu og Þýskalandi) þar sem félagsleg réttindi byggja að stórum hluta til á stétt og stöðu einstaklingsins innan samfélagsins og eru misjöfn eftir því. Loks er sósíaldemókratíska velferðarkerfið sem er að finna á Norðurlöndunum þar sem greiðslur til velferðar eru veittar á

---

<sup>83</sup> Sama. bls. 9-25.

<sup>84</sup> Peterson 1995: 32.

<sup>85</sup> Kettunen, P. 2006. *The Power of International Comparison. A Perspective on the Making and Challenging of the Nordic Welfare State.* Í N. F. Christiansen, N. Edling, P. Haave og K. Petersen. (ritstj.) *The Nordic Model of Welfare. A Historical Reappraisal.* Kaupmannahöfn: Museum Tusulanum Press, bls. 31.

<sup>86</sup> Esping-Andersen, G. 1990. *The Three Worlds of Welfare Capitalism.* New Jersey: Princeton University Press, bls. 27.

jafnræðisgrundvelli, í þessu tilfelli út frá ríkisborgararétti einstaklinga, óháð fyrri tekjum, framlögum og afköstum. Það er m.ö.o. yfirgrípsmeira að því leyti að því er ætlað að ná til allra sem á þurfa að halda út frá ákveðnum skilgreiningum (e. *universal*).<sup>87</sup>

Sérstöðu hins norræna velferðarkerfis má m.a. rekja til þess hvernig sterk pólitísk staða bændasamfélagsins og greið aðkoma þess að vettvangi stjórn mála undirstrikaði bændurna sem raunverulegt fjórða vald í samfélaginu. Það hafi m.a. haft það í för með sér að ekki var knýjandi þörf á byltingu og myndun fjórða valds hins borgaralega samfélags millistéttarinnar líkt og Upplýsingin kallaði eftir annars staðar í Evrópu. Sterk pólitísk staða bændanna þýddi í raun það að lýðræðisleg umgjörð var að einhverju leyti þá þegar til staðar.<sup>88</sup> Eðli og velgengni velferðarkerfa eru háð því hvaða stétt er einkennandi fyrir viðkomandi ríki og myndun pólitískra bandalaga. Í þessu ljósi ber að skoða hvernig uppbygging velferðarkerfis í upphafi 20. aldar mótaðist af því hvaða stjórn málaafli náði bændastéttinni, kjarna þjóðarinnar, á sitt band. Á Norðurlöndunum voru það sósíaldemókratar sem gerðu það.<sup>89</sup> Þeir endurskilgreindu sig sem flokk fólksins, eða þjóðarinnar (e. *folk*), yfirgáfu þann sósíalisma sem boðaði stéttabaráttu fyrir stéttlausu þjóðfélagi og tóku upp sósíalisma sem boðaði bandalag ólíkra þjóðfélagsstétta í þágu þjóðarinnar.<sup>90</sup> Þannig lögðu þeir grunninn að pólitísku bandalagi við bændaflokka. Afleiðinguna af því fyrir stjórn málamenningu á Norðurlöndunum má m.a. sjá í sterkum áhrifum stjórn mála bændasamfélaganna sem fóru fram innan kirkjusöfnuða og einkenndust af málamiðlunum og samningaumleitunum.<sup>91</sup>

## 2.5. Norðurlöndin sem brautryðjendur norma

Í alþjóðastjórn málum er víðtæk sú skoðun að ekki geti öll ríki haft áhrif á gang mála í alþjóðakerfinu. Áherslan á efnislegan styrk sem forsendu fyrir athafnagetu ríkja hefur getið af sér hið útbreidda viðhorf að hinir sterku geri það sem þeir vilja, á meðan hinir veikari geri eins og þeir eru nauðbeygðir til. Með því að leggja frekari áherslu á hlutverk hugmynda opnar hugsmíðihyggja

<sup>87</sup> Sama, bls. 23 og 26-27.

<sup>88</sup> Tragardh 1997: 260.

<sup>89</sup> Esping-Andersen 1990: 30-31.

<sup>90</sup> Strath 2004: 8.

<sup>91</sup> Strath og Sörensen 1997: 5.

fyrir aðkomu allra gerenda í alþjóðakerfinu, hvort sem um er að ræða ríki, stofnanir eða fyrirtæki, stór eða smá. Allir geta fengið hugmyndir. Hvort þær nái að festa sig í sessi, verða að normum og stýra þannig hegðun gerenda, veltur á þeim undirtektum sem þær fá. Hugmyndir geta verið góðar eða slæmar og orðið að góðum eða slæmum normum. Norðurlöndunum hefur verið lýst sem framúrskarandi fulltrúum alþjóðlegra siðferðislegra norma og er sú ímynd stór hluti af sjálfsmynd þeirra.<sup>92</sup>

Áður en sú ímynd verður skoðuð nánar er nauðsynlegt að útskýra betur hvað felst í hugtökunum sjálfsmynd og norm. Katzenstein segir norm vera staðla fyrir viðeigandi hegðun gerenda með ákveðna sjálfsmynd.<sup>93</sup> Finnemore og Sikkink segja hlutverk og eðli norma vera tvíþætt: annars vegar séu norm sem segja til um og afmarka hegðun og hins vegar norm sem móta gerendur og hagsmuni þeirra og skilgreina í raun hvaða hegðun telst til ákveðinna athafna.<sup>94</sup> Norm verða til þegar hugmyndir fólks um það hvað sé gott og hvað sé æskilegt að sé til staðar í heiminum aðlaga sig að pólitískum veruleika. Það sem *ætti að vera* verður að staðreynd.<sup>95</sup> Sem dæmi má taka afnám þrælahaids, baráttuna fyrir kosningarétti kvenna, afnám aðskilnaðarstefnu o.fl. Þannig má líta á þá einörðu afstöðu ríkja í dag að leyfa ekki þrælahaids sem stuðning við þá meginforsendu hugsmíðihyggju að hlutlausir kraftar, þ.e. hugmyndir og hugsjónir, hafi á vissum sviðum jafnmikið vægi og beinhardir efnislegir kraftar og séu ekki síður ráðandi afl í alþjóðakerfinu.

Norm verða þó ekki til upp úr engu. Þau eru búin til og þeim fylgt eftir af aðilum sem hafa sterkar skoðanir á því hvað ætti að teljast viðeigandi eða ákjósanleg hegðun í samfélagi þeirra.<sup>96</sup> Finnemore og Sikkink tilgreina þrjú stig í lífsferli norma.<sup>97</sup> Fyrsta stig er fæðing normsins eða þegar það kemur fyrst fram á sjónarsviðið sem mögulegt norm (e. *norm emergence*). Til að byrja með er normið skilgreint sem málefni sem er brautryðjanda þess

---

<sup>92</sup> Kettunen 2006: 31.

<sup>93</sup> Katzenstein, P. J. 1996. Introduction: Alternative Perspectives on National Security. Í P. J. Katzenstein (ritsj.), *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics*. New York: Columbia University Press, bls. 5.

<sup>94</sup> Finnemore og Sikkink 1998: 891. Sjá einnig Ruggie 1998: 871.

<sup>95</sup> Finnemore og Sikkink. 1998, bls. 916.

<sup>96</sup> Sama, bls. 896.

<sup>97</sup> Fyrir ítarlegri lýsingu á þremur stigum lífsferils norma sjá sömu heimild, bls. 895-905.



hugleikið, og stangast alla jafna á við norm sem fyrir eru innan sama ramma. Brautryðjandi normsins (e. *norm entrepreneur*) er sá sem vinnur að framgangi þess gagnvart þeim normum sem það stangast á við og fyrir eru og reynir að sannfæra aðra gerendur um að fallast á réttmæti þess. Hér skiptir menning og sjálfsmynd brautryðjandans miklu máli fyrir framtíð normsins. Á þessu stigi er normið ekki í tómarúmi, heldur á það í samkeppni við önnur norm og hagsmuni innan sama ramma. Í upphafi getur normið átt mjög undir högg að sækja þar sem það ögrar viðurkenndum normum og gildum sem fyrir eru og eru talin skilgreina viðeigandi hegðun. Í þessu ljósi er því hægt að líta svo á að í upphafi lífsferlisins sé sú hegðun sem normið boðar að sé viðeigandi í raun og veru óviðeigandi miðað við það sem á þeirri stundu er almennt talið viðeigandi. Þar af leiðandi á framtíð normsins mikið undir því hversu sannfærandi eða trúverðugur brautryðjandinn er. Það hvort að normið komist á næsta stig veltur því m.a. á því hvaða ríki það eru sem fylkja sér á bak við það og berjast fyrir því. Sum ríki eru betur til þess fallin að berjast fyrir ákveðnum normum en önnur og geta ráðið úrslitum um það hvort norm fái hljómgrunn. Án stuðnings þeirra gæti endanlegu markmiði normsins verið stefnt í hættu. Ástæðurnar fyrir því að sum ríki hafa meiri áhrif en önnur á framtíð norma geta verið mismunandi. Stór og öflug ríki geta látið sannfærast, fylkt sér að baki normi og myndað sterkt fordæmi fyrir önnur að fylgja. Einnig geta ríki sem eru talin hafa ákveðinn siðferðislegan trúverðugleika umfram önnur ríki haft mikið að segja. Finnemore og Sikkink taka dæmi um að samþykkt Suður-Afríku undir stjórn Nelson Mandela á sáttmála gegn jarðsprengjum hafi haft mikil áhrif fyrir þróun þess norms að gera notkun þeirra óásættanlega.

Næsta stig í lífi norma er þegar að normið kemst á skrið, ef svo má segja (e. *norm cascade*) og fer að hafa keðjuverkandi áhrif. Þetta stig mætti kalla keðjuverkun norms. Þegar hér er komið við sögu í þróun normsins hafa nægilega mörg ríki fallist á réttmæti þess og framtíðarhorfur til að stuðningur við það sé farinn að smita út frá sér. Krafa um breytingar, eða aðlögun að tilteknu normi, þarf ekki endilega að koma innan frá ríkjunum, heldur hafa utanaðkomandi þrýstingur og áhrif meira að segja á þessu stigi. Hér höfða þeir sem styðja normið til þess hlutar sjálfsmyndar ríkja þar sem þau líta á sig sem ríki meðal ríkja í alþjóðasamfélagi jafningja. Á þessu stigi hafa nægilega

mörg ríki fallist á það að normið endurskilgreini viðeigandi hegðun fyrir þessa sjálfsmynd ríkisins og eru þrjár ástæður, samkvæmt Finnemore og Sikkink, að baki því að ríki láti undan þrýstingi. Í fyrsta lagi endurspeglar staðfesting alþjóðastofnana á lögmæti normsins það lögmæti sem stofnanir innan ríkja hafa gefið lögum og reglum eigin ríkisstjórna og krafist viðurkenningar á. Í öðru lagi virðist vera vilji hjá ríkjum til að sýna fram á að þau hafi fallist á skilmála alþjóðasamfélagsins og séu reiðubúin til að taka þátt í því félagslega umhverfi sem alþjóðasamfélagið er. Í þriðja lagi geta ríki fallist á norm einfaldlega af ótta við álit annarra ríkja. Þau upplifa sig þá í raun nauðbeygð til að fallast á normið ellegar hljóta fordæmingu alþjóðasamfélagsins. Ennfremur geta norm höfðað til ákveðins eiginleika í sjálfsmynd ríkja sem þau eru sérstaklega stolt af, og gætu ríki þar af leiðandi viljað tileinka sér og styðja við þetta tiltekna norm til þess að ýta undir þennan þátt í sjálfsmynd sinni og gefa alþjóðasamfélaginu enn ákveðnari mynd af sér.<sup>98</sup>

Þriðja og síðasta stigið í lífsferli norma er svo þegar norminu er tekið sem sjálfsögðum hlut og fylgni við það og viðurkenning á því er nánast sjálfkrafa (e. *internalization*). Hér er innrætingu lokið og lögmæti normsins og sú hegðun sem það kallar á orðin óvæfengjanleg og normið því afar sterkt.

Norm geta komið upp hvar sem er og fest sig í sessi innan afmarkaðra svæða fá þau góðan hljómgrunn og klári lífsferil sinn eins og lýst er hér að framan. Þegar kemur að alþjóðakerfinu er þó ljóst að sum norm hafa meira aðdráttarafl en önnur og eru þar af leiðandi líklegri til að njóta velgengni. Þetta getur stafað af annað hvort eiginleikum normsins eða eiginleikum þeirra sem veita því brautargengi. Norm sem njóta stuðnings ríkja sem almennt eru talin til fyrirmyndar og njóta velgengni eru líklegri en önnur til að festa sig í sessi.<sup>99</sup> Ennfremur eru norm sem fela í sér siðferðislegar kröfur á einhvern hátt, þó sérstaklega þær sem snúa að grundvallarhugmyndum um jafnrétti og mannlega reisn, líklegri til að höfða til ríkja, þar sem þau endurspeglja þætti sem er að finna í samfélagsskipan ríkja þvert á menningarheima. Keck og

<sup>98</sup> Meira um ástæður þess að ríki kjósa að framfylgja normum sjá Risse, T. og Sikkink, K. 1999. *The Socialization of International Human Rights Norms Into Domestic Practices: Introduction*. Í T. Risse, S. C. Ropp og K. Sikkink (ritstj.) *The Power of Human Rights. International Norms and Domestic Change*. UK: Cambridge University Press, bls. 15-16 og Keck, M. E. og Sikkink, K. 1998. *Activists Beyond Borders*. Ithaca & London: Cornell University Press, bls. 22-25.

<sup>99</sup> Finnemore og Sikkink. 1998, bls. 906

Sikkink telja að tvenns konar málefni séu líklegust til að njóta stuðnings. Annars vegar þau sem fordæma líkamsmeiðingar á saklausum og varnarlausum einstaklingum, sérstaklega í þeim tilfellum þegar augljóst er hver, eða hvað, veldur. Sem dæmi um þetta má nefna baráttuna gegn pyntingum og jarðsprengjum. Hins vegar eru tilfelli þar sem brotið er á lagalegum rétti til jafna tækifæra, sbr. þrælahald, takmörkun á kosningarétti kvenna og aðskilnaðarstefnan í Suður-Afríku.<sup>100</sup>

Með tilliti til ofangreindra skilgreininga er áhugavert að skoða nánar fullyrðingu Ingebriksen um að Norðurlöndin séu líklegri en önnur ríki til að beita sér fyrir breytingum á alþjóðakerfinu vegna þeirra eiginleika sem einkenna samfélagsskipan þeirra.<sup>101</sup> Líta má á þessa fullyrðingu út frá þeim forsendum að annars vegar búi Norðurlöndin yfir eiginleikum sem ákjósanlegast er að brautryðjendur norma hafi eða tileinki sér, þ.e. eiginleika sem ýta undir trúverðugleika, orðspor og sannfæringarkraft þeirra, og má rekja til þátta í sögu, menningu og sjálfsmynd ríkja. Hins vegar má túlka þessa fullyrðingu sem svo að þau norm sem Norðurlöndin kjósi að berjast fyrir séu betur til þess fallin að ná útbreiðslu en önnur norm. Út frá samfélagsskipan þeirra og sjálfsmynd megi þannig álykta að líklegra sé að ákveðin norm höfði sérstaklega til Norðurlandanna.

Í því ljósi skal staldrað aðeins við hugtakið sjálfsmynd og það skoðað nánar frá sjónarhorni hugsmíðihyggu með hliðsjón af þeirri tilgátu að sjálfsmynd og sérstaða Norðurlandanna séu samofin, a.m.k. þegar gengið er út frá áðurnefndri skilgreiningu Webers um að sameiginleg hegðun sé merkingarlaus, eða ómöguleg sem slík, nema sem afleiðing af mannlegri vitund, eða gildum og dómgreind sem liggja að baki sameiginlegum skilningi og túlkun gerandans. Réttmæti hegðunarinnar krefst þess að þær forsendur sem liggja henni til grundvallar séu skilgreindar. Sérstaða Norðurlandanna felst þá einfaldlega, og einkum og sér í lagi, í þeirri grundvallarhugmynd, hversu umdeilanleg sem hún kann að vera, að Norðurlöndin deili með sér sameiginlegri sjálfsmynd. Mótun sjálfsmyndar kallar í sjálfu sér á myndun sérstöðu vegna þess að það ferli krefst aðgreiningar frá öðrum sjálfsmyndum

---

<sup>100</sup> Keck og Sikkink 1998: 27-28.

<sup>101</sup> Ingebriksen, C. 2006a. "Scandinavia's Global Role", *Scandinavian Review* 94 (2), bls. 67.

sem svo hafa verið skilgreindar. Allt tal um sameiginlega norræna sjálfsmynd sem bæði orsök og afleiðingu hegðunar Norðurlandanna gengur þannig í raun út frá því að til sé samnorræn mannleg vitund, gildi og dómgreind. Hvort að til séu sérnorrænar útgáfur af þessum eiginleikum eða ekki er út af fyrir sig aukaatriði, heldur er mikilvægast að hafa í huga að hugmyndin um að svo sé er nauðsynleg þegar kemur að því að móta sjálfsmynd. Rökstuðningur fyrir þeirri hugmynd byggir á völdum þáttum í sögu og þróun Norðurlandanna, en eins og della Porta og Diani benda á þá er tilvísun í þessa sögulegu þætti alltaf valkvæð.<sup>102</sup>

Sjálfsmynd virkar á tveimur, og við fyrstu sýn andstæðum, sviðum. Við nánari athugun sést að þessi svið eru samverkandi og gera það að verkum að sjálfsmynd er síbreytileg og háð þróun þess umhverfis sem hún myndast í hverju sinni. Eftir að gerandi hefur skilgreint sig sem slíkan (út frá ákveðnum forsendum s.s. sameiginlegum uppruna, gildum, viðhorfum, heimssýn, lífsstíl og reynslu), en að því búnu skilgreint aðra gerendur og loks sambandið þar á milli, stjórnar sú sjálfsmynd hans þeirri hegðun sem fylgir í kjölfarið. Hegðun verður í því tilfelli tjáning á sjálfsmynd. Aftur á móti kallar hegðun jafnframt á sífellda endurskilgreiningu á sjálfsmynd þar sem hegðunin ýmist styrkir eða veikir þá tilfinningu að tilheyra ákveðnum hópi. Hegðun virkar þannig líka sem forsenda fyrir sjálfsmynd og þeirri skilgreiningu sem hún tileinkar sér hverju sinni, þ.e. hegðunin mótast skilgreiningu á sjálfsmyndinni.<sup>103</sup>

Hér verður fjallað um norræna sjálfsmynd út frá skilgreiningu Paasi á svokallaðri svæðisbundinni sjálfsmynd sem hann skilgreinir sem sambandið milli einstaklinga, hópa og samfélags sem endurspeglast í félagslegri hegðun á mismunandi hátt eftir því hvernig það er túlkað hverju sinni út frá sögu, tíma og rúmi.<sup>104</sup> Þessi lýsing á einnig við það sem della Porta og Diani kalla sameiginlega sjálfsmynd.<sup>105</sup> Meginatriði í þessum tveimur skilgreiningum, eftir því sem við á í tilfalli Norðurlandanna, er eftirfarandi: Sameiginleg hegðun getur ekki átt sér stað án sameiginlegrar sjálfsmyndar. Mótun sjálfsmyndar

---

<sup>102</sup> Della Porta, D. og Diani, M. 2006. *Social Movements: An Introduction*. USA: Blackwell Publishing Ltd., bls. 96.

<sup>103</sup> Della Porta og Diani 2006: 92-93.

<sup>104</sup> Paasi, A. 1996. *Territories, Boundaries and Consciousness: The Changing Geographies and the Finnish-Russian Border*. UK: John Wiley & Sons Ltd., bls. 36.

<sup>105</sup> Della Porta og Diani 2006: 89-113.

felur óhjákvæmilega í sér skilgreiningu á forsendum fyrir hegðun, þ.e.a.s. hún býr til hina nauðsynlegu skiptingu í *við* og *hinir*. Hún er ferli sjálfsskilgreiningar og utanaðkomandi viðurkenningar sem er sett af stað í þeim tilgangi að aðgreina geranda frá öðrum hópum sem hann hefur skilgreint sem svo, þ.e. sem *hina*. *Við* er þannig jákvæð skilgreining á þeim sem tilheyra einum hópi og táknar sameiginleg einkenni þeirra og samstöðu. *Hinir* er aftur á móti neikvæðari skilgreining og stendur fyrir þá sem standa utan við hópinn og jafnvel í beinni andstöðu við hann.<sup>106</sup>

Sameiginleg sjálfsmynd er hluti af sjálfsmynd einstaklingsins. Sé hinni sameiginlegu sjálfsmynd ógnað er mikilvægur hluti af sjálfsmynd einstaklingsins þar með í hættu. Baráttan fyrir sameiginlegri sjálfsmynd er þar af leiðandi nauðsynleg varðveislu sjálfsmyndar einstaklingsins og sé sú hugmynd yfirfærð á tungumál kenninga um alþjóðakerfið þá má segja að sú barátta sé fyrir hagsmunum og afkomu einstaklingsins.<sup>107</sup> Í því ljósi snýst varðveisla sjálfsmyndar ekki eingöngu um sérstöðu gerandans, heldur fyrst og fremst um það hvort að hegðun hans sé marktæk. Sérstaðan felst í raun í því að forsendur séu fyrir hegðun svo hún geti talist marktæk til að hægt sé að ljá henni ákveðna merkingu. Aftur á móti getur styrkleiki hinnar sameiginlegu sjálfsmyndar, þ.e. forsendurnar og hvatinn fyrir hegðun, verið misjafn samkvæmt eðli hennar, t.d. eftir því hvort hún er yfirgripsmikil eða útilokandi, og eftir því hversu sterkt afl andstæði hópurinn (*hinir*) út frá hverjum gerandinn skilgreinir sig er.<sup>108</sup>

Eins og bent hefur verið á eru norrænu þjóðríkin birtingarmynd norrænnar sjálfsmyndar, þ.e.a.s. þau líta á sig hvert og eitt, hvert í sínu lagi en ekki sem ein heild, sem tákngeving fyrir það sem telst vera norrænt.<sup>109</sup> Í tilfalli Norðurlandanna má líta svo á að þau hafi fylkt sér að baki norrænni sjálfsmynd í þeim tilgangi að viðhalda einstökum sjálfsmyndum hvers ríkis fyrir sig, og þar með réttmæti og trúverðugleika hegðunar þeirra, með því að halda þeirri hugmynd til streitu að þau búi yfir ákveðinni sérstöðu. Baráttan fyrir

---

<sup>106</sup> Sama, bls. 94-95.

<sup>107</sup> Hall, R. B. 1999. *National Collective Identity: Social Constructs and International Systems*. New York: Columbia University Press, bls. 36-38.

<sup>108</sup> Della Porta og Diani 2006: 102.

<sup>109</sup> Sjá m.a. Östergard 1997: 30, 46; Parker, N. 2002. "Differentiating, Collaborating, Outdoing: Nordic Identity and Marginality in the Contemporary World." *Identities: Global Studies in Culture and Power* 9, bls. 359.

varðveislun samnorrænnar sjálfsmýndar og hugmynda um norræna sérstöðu og hið norræna módel birtist því frekar sem eiginhagsmunamál hvers ríkis fyrir sig heldur en ákall um sameiningu Norðurlandanna (þó að slíkt ákall hafi vissulega heyrst í gegnum tíðina).<sup>110</sup> Þetta endurspeglast í ólíkri hegðun ríkjanna í ýmsum mikilvægum málum og birtist e.t.v. hvað skýrast í mismunandi afstöðu ríkjanna til Evrópusamrunans og þeim hálfkæringi sem einkennir formlegt samstarf Norðurlandanna.<sup>111</sup>

En hver er hin sameiginlega sjálfsmýnd Norðurlandanna og hversu sterkt afl er hún í raun og veru? Í tilfelli Norðurlandanna hefur ríkt óvissa hvað þetta varðar, eins og Wæver benti á í grein sem hann skrifaði sem hugleiðingu um breytt hlutverk Norðurlandanna í kjölfar loka Kalda stríðsins.<sup>112</sup> Þar fjallaði Wæver um það hvernig norræn sjálfsmýnd þjónaði ákveðnum tilgangi og hafði ákveðna þýðingu í því tvíþóla alþjóðakerfi sem var við lýði í Kalda stríðinu. Sjálfsmýnd Norðurlandanna eftir Seinni heimsstyrjöld var samkvæmt honum annars vegar byggð á hugmyndinni um hið norræna fyrirmýndaríki með hið sósíaldemókratíska velferðakerfi í broddi fylkingar, og hins vegar á því öryggisjafnvægi milli Vesturs og Austurs sem myndaðist í kringum Norðurlöndin.<sup>113</sup> Hún ljáði Norðurlöndunum sem sameiginlegum gerendum þýðingu og mikilvægi. Það skilgreindi aftur stöðu þeirra í alþjóðasamfélaginu, þ.e.a.s. skapaði forsendurnar fyrir því að hegðun þeirra teldist marktæk. Kjarni sjálfsmýndarinnar var sá að Norðurlöndin væru betri en Evrópa. Evrópa var *hinir* frá sjónarhóli Norðurlandanna og grundvöllurinn fyrir sjálfsmýndinni var sá að Norðurlöndin væru öðruvísi en Evrópa.<sup>114</sup> Þessi ímynd var þrískipt. Í fyrsta lagi undirstrikaði hún það að Norðurlöndin voru friðsamari en Evrópa. Þau stóðu utan við Kaldastríðspráteflið í Mið-Evrópu. Í öðru lagi lýsti hún Norðurlöndunum sem fyrirmýndarsamfélögum hins sósíaldemókratíska velferðakerfis og vísar til samstöðulýðræðis, jafnréttis og

---

<sup>110</sup> Strath og Sørensen 1997.

<sup>111</sup> Sjá m.a. Olesen, T. B. 2000. "Choosing or Refuting Europe." *Scandinavian Journal of History* 25 (1), bls. 147-168. Og fleiri týna þá til. Og tala aðeins um norrænt samstarf hér.

<sup>112</sup> Wæver 1992: 78.

<sup>113</sup> Wæver 1992: 84.

<sup>114</sup> Sama, bls. 79. Sjá einnig Laatikainen, K. V. 2003. "Norden's Eclipse. The Impact of the European Union's Common Foreign and Security Policy on the Nordic Group in the United Nations." *Cooperation and Conflict: Journal of the Nordic International Studies Association*. 38(4): 417-418.

góðra lífsskilyrða. Í þriðja lagi stóð hún fyrir það sem Wæver kallar Þriðjaheimssjálfsmynd þeirra. Sá hluti sjálfsmyndarinnar er í raun byggður á fyrri tveimur hlutum hennar og vísar til þeirrar hugmyndar að Norðurlöndin, vegna þess hversu friðsæl og félagslega stöðug þau eru, geti þjónað sem fyrirmynd að samfélagsgerð annarra ríkja og hafi þar af leiðandi jákvæðu hlutverki að gegna við framþróun Þriðja heimsins.<sup>115</sup> Þessi þriðji og síðasti þáttur sjálfsmyndarinnar er háður því að hinir tveir fyrri séu óvæfingjanlegir. Browning dregur upp svipaða lýsingu á hinni norrænu sjálfsmynd.<sup>116</sup> Túlkun hans gefur þó raunsærri mynd af eðli og tilgangi sjálfsmyndar, eins og hefur verið fjallað um það hér að framan, eða sem vörumerki sem notað er til að selja ákveðna vöru. Sem slíkt má þá líta á norræna sjálfsmynd, og allar sjálfsmyndir, sem nokkurs konar aðgangsslykil, eða a.m.k. gæðavottorð inn í alþjóðasamfélagið. Vörumerkið, samkvæmt Browning gengur út á það að „markaðssetja“ Norðurlöndin sem framúrskarandi gerendur og norræna sjálfsmynd og hegðun sem eftirbreytniverða.<sup>117</sup> Í þessum skilningi eru Norðurlöndin sjálf sett fram sem norm og markaðssetning vörunnar stendur hér fyrir það sama og vegferð normsins.

Að þessu leyti er athyglivert að sjá, eins og Laatikainen bendir á, hvernig norræn sjálfsmynd hefur birst í hegðun Norðurlandanna innan Sameinuðu þjóðanna sem hafi verið þeirra helsti alþjóðlegi vettvangur fram að lokum Kalda stríðsins. Þar hafi sjálfsmyndin, sem útgangspunktur fyrir hegðun Norðurlandanna á alþjóðavettvangi, undirstrikað fjarlægð þeirra frá öðrum Vesturlöndum. Fjarlægðin var tilkomin vegna siðferðislegrar réttisýni Norðurlandanna sem má rekja til stjórnámámenningar málamiðlana og sáttumleitana og skapaði Norðurlöndunum ákveðna sérstöðu innan alþjóðasamfélagsins. Það mætti jafnvel segja að sjálfsmynd Norðurlandanna og trúverðugleiki hennar hafi veitt þeim ákveðið siðferðislegt forskot innan Sameinuðu þjóðanna. Styrkur þessarar sjálfsmyndar fólst, samkvæmt Laatikainen, í fjórum kröfum sem Norðurlöndin þurftu að uppfylla til að geta talist alþjóðlegir gerendur: lögmæti aðgerða þeirra; samstöðu ríkjanna;

---

<sup>115</sup> Sama, bls. 86-87.

<sup>116</sup> Browning, C. S. 2007. "Branding Nordicity. Models, Identity and the Decline of Exceptionalism." *Cooperation and Conflict: Journal of the Nordic International Studies Association*. 42(1), bls. 32-36.

<sup>117</sup> Browning 2007, bls 29.

utanaðkomandi viðurkenningar á ríkjum sem sameiginlegum geranda; og sjálfstæði þeirra sem hóps (frá öðrum gerendum).<sup>118</sup> Út frá sjónarhóli þróunaraðstoðar þóttu þau heiðarlegri og trúverðugri gerendur en önnur iðnvædd ríki. Þau höfðu orð á sér fyrir að berjast fyrir mannréttindum, auknum fjárveitingum til þróunaraðstoðar, jafnrétti kynjanna og sjálfbærri þróun og gegn fátækt, svo fátt eitt sé nefnt.<sup>119</sup> Þetta orðspor var tilkomið vegna hegðunar þeirra sem einkenndist af ákveðinni siðferðislegri réttisýni sem ekki var að finna hjá hinum Vesturlöndunum.<sup>120</sup>

Nú erum við komin að kjarna sjálfsmýndarvanda Norðurlandanna sem Wæver, Browning og Laatikainen tala um. Sjálfsmýnd Norðurlandanna var háð því að Evrópa væri í raun allt það sem norrænu samfélögin voru ekki, þ.e. sundruð og hlaðin pólitískum og hernaðarlegum átökum. Lok Kalda stríðsins og sameining Evrópu í kjölfarið þýddu í raun að þessi andstæða við norræna sjálfsmýnd var ekki lengur til staðar.<sup>121</sup> Samkvæmt Wæver hefur norræn sjálfsmýnd verið að leysast upp frá lokum Kalda stríðsins vegna þess að hún hefur ekki lengur það mótvægi (*hinir*) sem þarf til að skilgreina sjálfsmýnd (*við*). Laatikainen talar um að Evrópusambandið hafi, eftir Kalda stríðið, skilgreint sjálfsmýnd sína og stöðu innan Sameinuðu þjóðanna út frá sömu gildum og forsendum og Norðurlöndin.<sup>122</sup> Browning bendir sömuleiðis á það að þeir eiginleikar sem hefur verið hampað sem sérnorrænum og framúrskarandi, einskorðist ekki lengur við Norðurlöndin, þ.e.a.s. þeir eru ekki lengur sérnorrænir og þeir gera það ekki lengur að verkum að Norðurlöndin þyki framúrskarandi, eða betri en normið. Þar af leiðandi séu Norðurlöndin ekki líkleg til þess að endurskilgreina normið. Þessi þróun hefur vakið upp kröfu um nýja skilgreiningu á norrænni sjálfsmýnd og sérstöðu og þar með búið til eftirspurn eftir nýjum normum sem vinna þarf brautargengi.<sup>123</sup> M.ö.o. er komin upp krafa um að Norðurlöndin endurskilgreini sig sem gerendur á alþjóðavettvangi. Á meðal norma sem hafa verið nefnd er þróunaraðstoð og hefur ástæðan verið sú að á milli norrænnar sjálfsmýndar og hins

---

<sup>118</sup> Laatikainen 2003: 412.

<sup>119</sup> Laatikainen 2003: 415.

<sup>120</sup> Laatikainen 2003: 437.

<sup>121</sup> Wæver 1992: 79, 87.

<sup>122</sup> Laatikainen 2003: 437.

<sup>123</sup> Browning 2007: 46; Ingebritsen 2002a, 2002b, 2006a; Wæver 1992.



siðferðislega samhengis norma má finna ákveðinn samhljóm. Sem brautryðjendur norma koma Norðurlöndin að lífsferli þeirra á fyrsta stigi þess. Þar hefur hvatinn sem knýr brautryðjandann áfram ákveðna siðferðislega vídd. Það sem helst býr að baki er trú brautryðjandans á hugsjónir sínar, samkennd hans og vilji til að bæta velferð annarra óháð eigin velferð.<sup>124</sup> Ingebritsen telur t.d. að áhersla þeirra á þróunaraðstoð og alheimsvelferð sé rökrétt framlenging út í alþjóðakerfið á velgengni þeirra við að ná félagslegri samstöðu og stöðugleika heima fyrir.<sup>125</sup> Hugmyndin að baki því er sú að innlend norm Norðurlandanna séu talin afar vel til þess fallin að verða að alþjóðlegum normum.

---

<sup>124</sup> Finnemore og Sikkink 1998, bls 898.

<sup>125</sup> Ingebritsen 2002, bls. 20.

### 3. Þróunaraðstoð í sögulegu ljósi

Undanfarin 50 ár hefur þróunaraðstoð sem stuðningur ríkari landa við fátækari verið viðurkenndur hluti af hinu stofnanavædda alþjóðlega umhverfi. Upphaf þróunaraðstoðar samtímans má rekja til endaloka Seinni heimsstyrjaldarinnar og sjálfstæðis nýlendnanna í kjölfarið. Eins og Stokke bendir á þá höfðu hinar gömlu evrópsku hugmyndir Upplýsingarinnar um frelsi, lýðræði, jafnrétti og réttlæti orðið ofan á í baráttunni gegn alræðishyggjunni og heimsvaldastefnunni og krafan um að hverfa frá þeim veruleika sem einkenndi alþjóðasamfélagið fyrir stríð var orðin of hávær til að hægt væri að hunsa hana.<sup>126</sup> Eftir Seinni heimsstyrjöldina hófst afnám nýlendustefnunnar og efnahagsleg og félagsleg þróun Þriðja heimsins, sem áður hafði ekki fallið að hagsmunum og stefnumótun nýlenduvelldanna, var nú í brennidepli í alþjóðasamfélaginu. Í kjölfar tilkomu nýrra sjálfstæðra þjóðríkja fór af stað ferli sem Thorbecke kallar „byltingu vaxandi væntinga“ og markaði í lok fimmta áratugarins nýtt tímabil fyrir hin vanþróðu lönd.<sup>127</sup> Þetta tímabil hefur oft verið kallað öld þróunarinnar,<sup>128</sup> þegar nánast öll þróuð lýðræðisríki mótuðu sér stefnu í veitingu þróunaraðstoðar. Hugtakið undirstrikar í huga þeirra sem tileinka sér það þá stigvaxandi megináherslu sem alþjóðasamfélagið hefur lagt á þróun undanfarna áratugi. Sú áhersla hefur leitt til þess að þróun (og þróunaraðstoð) hafa orðið að nokkurs konar „sameiginlegri sannfæringu heildarinnar“ eins og Rist lýsir henni, jafnvel þrákelkni, og réttmæti hennar þykir almennt óviðeigandi að draga í efa.<sup>129</sup> Þróun virðist þannig orðin algerlega sjálfsagt ferli, hvaða skilning sem fólk kann að leggja í það, og

---

<sup>126</sup> Stokke, O. 2005a. The Changing International and Conceptual Environments of Development Co-operation. Í Hoebink og Stokke (ritstj.) *Perspectives on European Development Co-operation: Policy and Performance of Individual Donor Countries and the EU*. London: Routledge, bls. 32.

<sup>127</sup> Thorbecke, E. 2000. The Evolution of the Development Doctrine and the Role of Foreign Aid, 1950-2000. Í Finn Tarp (ritstj.) *Foreign Aid and Development: Lessons Learnt and Directions for the Future*. London: Routledge, bls. 17.

<sup>128</sup> Rist, G. 1997. *The History of Development: from Western Origins to Global Faith*. London & New York: Zed Books, bls. 78.

<sup>129</sup> Sama heimild bls. 22 og 77

þróunaraðstoð, í hvaða mynd sem hún birtist og þrátt fyrir endurtekin vonbrigði, virðist sömuleiðis orðin að óvæfengjanlegri og ómissandi breytu í því ferli. Þannig líkir Rist þróun við trúarbrögð þar sem að ótal hefðir og venjur mynda eina heild þrátt fyrir mótsagnir þeirra í milli.<sup>130</sup>

Hér verður látin liggja á milli hluta sú skoðun Rist að þróun sé trúarbrögð og skoðað frekar hvernig og að hvaða leyti þróun og þróunaraðstoð teljast vera norm í alþjóðakerfinu og farið yfir það hvernig og hvers vegna þróunaraðstoð hefur öðlast þá óvæfengjanlegu stöðu sem um ræðir innan alþjóðasamfélagsins.

### 3.1. Í upphafi

Þróun mannkyns, hvort sem er í efnahagslegu, félagslegu, pólitísku eða menningarlegu tilliti, var umhugsunarefni löngu fyrir Seinni heimsstyrjöldina. Edelman og Haugerud rekja fyrstu merki um þróunarvitund til upprisu kapítalismans á 15. og 16. öld og þeirra breytinga sem iðnvæðingin hafði í för með sér á seinni hluta 18. aldar. Þróun var þá ætlað að stemma stigu við þeirri félagslegu óreglu sem fylgdi fólksflutningum í þéttbýli, fátækt og atvinnuleysi.<sup>131</sup> Larraín tekur í sama streng og bætir við að þróun kapítalismans hafi í raun mótað hugmyndafræði þróunar, þ.e.a.s að kenningar um þróun hafi sprottið upp úr jarðvegi kapítalískrar hugsunar.<sup>132</sup> Kapítalismi fól í sér stórauðna framleiðslu og gerði þar með hugmyndum um efnislegar framfarir og þróun kleift að blómstra. Stöðugar framfarir í framleiðslu kölluðu svo á sífellt félagslegt endurmat.

---

<sup>130</sup> Sama heimild bls. 19-24. Hér leggur Rist, í afar gagnrýnni og póst-móðernískri sýn á hugtakið þróun, að jöfnu hugmyndina um þróun og nývæðingu. Þróun sem trúarbrögð megi þ.a.l. skilja sem blinda trú á nútímavæðingu, eða sem mikilvæga undirstöðu trúarinnar á nývæðinguna. Í þessu samhengi talar hann síðar (bls. 78) um að hin hnattræna áætlun (e. global strategy) um þróun hafi verið sett fram sem sameiginlegt verkefni alls mannkyns (e. collective project of humanity). Sem slík gefi hún fölsk fyrirheit um breytingar (e. the illusion of change) á sama hátt og bjargræði trúarinnar lofar hinum útvöldu hásæti á himnum við hlið frelsara síns (bls. 77). Fleiri taka undir þessi sjónarmið, sjá t.d. Peet, R. 1999. *Theories of Development*. New York: The Guilford Press, bls. 1.

<sup>131</sup> Edelman, M. og Haugerud, A. 2005. Introduction: The Anthropology of Development and Globalization. Í Marc Edelman og Angelique Haugerud (ritstj.) *The Anthropology of Development and Globalization: From Classical Political Economy to Contemporary Neoliberalism*. USA: Blackwell Publishing, bls. 5-7.

<sup>132</sup> Larraín, J. 1989. *Theories of Development*. Cambridge: Polity Press, bls. 3.

Samkvæmt Marx var nýlendustefnan afleiðing af þörf fjármagns fyrir nýja markaði.<sup>133</sup> Larraín bendir í því ljósi á hvernig nýlendustefnan stóð þróun fyrir dyrum þar sem að efnahagsleg og félagsleg þróun Þriðja heimsins hafi ekki þótt raunhæft markmið þar sem það samræmdist ekki undirliggjandi verkaskiptingu og viðskiptaháttum heimsvaldastefnunnar.<sup>134</sup> Næsta stig þróunarvitundar rekja Edelman og Haugerud því til yfirvofandi sjálfstæðis nýlendnanna á árunum 1945-1960 og tilkomu Bretton Woods stofnananna sem var m.a. ætlað að aðstoða hin nýju þjóðríki á leið þeirra til þróunar, eða eins og Leys orðar það, að umbreyta efnahag þeirra til að auka framleiðslugetu þeirra. Tilgangur þróunaraðstoðar hafi því í upphafi einfaldlega verið að ýta á eftir framleiðni til að stuðla að auknum hagvexti í nýju alþjóðlegu umhverfi.<sup>135</sup>

Þegar upphaf nútímaþróunaraðstoðar er skilgreint er hér gert ráð fyrir að samhengi sé á milli einhvers ákveðins upphafspunkts og þeirra innviða sem einkenna alþjóðlega þróunaraðstoð í dag. Þetta samhengi nær yfir öld þróunarinnar sem minnst var á hér að framan og endurspeglar þróunaraðstoð sem stofnanavædda viðurkennda hegðun í alþjóðasamfélaginu. Ríkisstjórnir veittu aðstoð áður en öld þróunarinnar gekk í garð. Sem dæmi má nefna ýmis konar aðstoð ríkisstjórna Frakklands og Bretlands til nýlendna sinna á þriðja og fjórða áratug 20. aldar, og aðstoð Bandaríkjanna til ríkja í Suður-Ameríku sem má rekja til upphafs 19. aldar.<sup>136</sup> Enn fremur ber að nefna hjálparstarf ýmissa frjálsra félagasamtaka og trúarhreyfinga en talið er að fyrir árið 1949

---

<sup>133</sup> Marx, K. og Engels, F. Manifesto of the Communist Party. Í M. Edelman og A. Haugerud (ritstj) *The Anthropology of Development and Globalization. From Classical Political Economy to Contemporary Neoliberalism*. UK: Blackwell Publishing Ltd., bls. 91.

<sup>134</sup> Larraín 1989: 9-10.

<sup>135</sup> Leys, C. 1996. *The Rise and Fall of Development Theory*. Indiana University Press. Í M. Edelman og A. Haugerud (ritstj) *The Anthropology of Development and Globalization. From Classical Political Economy to Contemporary Neoliberalism*. UK: Blackwell Publishing Ltd., bls. 110.

<sup>136</sup> Lumsdaine 1993: 209; Riddell, R. C. 2007. *Does Foreign Aid Really Work*. Oxford: Oxford University Press, bls. 24, og Hjertholm, P. og White, H. 2000. *Foreign Aid in Historical Perspective: Background and Trends*. Í F. Tarp (ritstj.) *Foreign Aid and Development: Lessons Learnt and Directions for the Future*. London: Routledge, bls. 81-82.

hafi u.þ.b. 2500 verkefni sem sneru að félagsþjónustu, læknisaðstoð, menntun, landbúnaði og iðnaði verið starfrækt víðsvegar um heiminn.<sup>137</sup>

Samhengið sem hér um ræðir er aftur á móti upphafið að því að ríki fóru að leggja nýjan skilning í samskipti sín á milli og markmið þeirra og tilgang. Þessi nýi skilningur endurspeglar ákveðna sýn sem m.a. birtist í stofnsáttmála Sameinuðu þjóðanna og aðgerðum stofnunarinnar. Sú sýn byggði á virðingu fyrir ákveðnum grundvallaratriðum: Friður og sáttaumleitanir í stað stríðs; markviss og hröðuð efnahagsleg og félagsleg þróun; mannréttindi fyrir alla; og fullveldi og sjálfsákvörðunarréttur ríkja.<sup>138</sup> Ríki heimsins féllust í raun á nýja skipan alþjóðakerfisins til að takast á við nýjan veruleika eftirstríðsáranna. Þróun varð að einu meginmarkmiði þessarar nýju skipanar og þjónaði sem rauður þráður í hinum nýskilgreindu samskiptum. Hugmyndin um þróun og þau lögmál sem hún lýtur samkvæmt þeim sem hana skilgreina eru þau sömu fyrir alla og því var ekki lengur hægt að líta svo á að eitt ríki væri öðrum mikilvægara eða fremra. Cooper og Packard tala í þessu sambandi um þróun og þróunarhugtakið sem nauðsynlega hugmyndafræðilega umgjörð fyrir alþjóðasamfélagið til að takast á við og henda reiður á því ójafnvægi í samskiptum ríkja sem myndaðist við afnám nýlendnanna.<sup>139</sup> Hver sem ástæðan var má merkja upphafið að nútímaþróunaraðstoð sem upphaf þess ferlis þegar þróunaraðstoð varð að markvissu og yfirlýstu alþjóðlegu markmiði, eða „hnattrænni áætlun“ sem væri „sameiginlegt verkefni alls mannkyns“,<sup>140</sup> óháð því hvaða hvatir lágu að baki.

Þessari hnattrænu áætlun var ýtt úr vör í janúar 1949 þegar Harry S. Truman flutti vígsluræðu fyrir seinna kjörtímabil sitt sem forseti Bandaríkjanna þar sem hann í fjórða lið ræðu sinnar vakti, fyrstur þjóðarleiðtoga, máls á nauðsyn þess að þjóðir heims sameinuðust um að léttu byrðar og lina þjáningar fólks á vanþróuðum svæðum með efnahagslegri og tæknilegri

---

<sup>137</sup> Lumsdaine 1993: 192-193; Riddell 2007: 24-26.

<sup>138</sup> Jolly, R. *The UN and Development Thinking and Practice*. UNIHP, bls. 51.

<sup>139</sup> Cooper, F. og Randall P. 1997. Introduction. Í Cooper og Randall (ritstj.) *International Development and the Social Sciences: Essays on the History and Politics of Knowledge*. Berkeley and Los Angeles: University of California Press, bls. 1 og 8.

<sup>140</sup> Rist 1997: 78.

aðstoð, og lagði þar með línurnar fyrir að aðrar þjóðir tækju sömu afstöðu.<sup>141</sup> Í ljósi þess hver mælti vógu þessi orð Truman þungt og þar sem enginn efaðist um að Bandaríkin fylgdu öðrum áhersluatriðum vígsluræðunnar eftir af trúfestu var þetta atriði um þróunaraðstoð sömuleiðis tekið alvarlega.<sup>142</sup> Mikilvægi þessa fjórða og síðasta atriðis í vígsluræðu forsetans fólst í því að það kallaði eftir þátttöku allra þjóða, óháð fyrri nýlendutengslum, í hinni nýju áætlun en ekki síður í því að það endurspeglaði nýtt félagslegt skipulag (e. *social organization*) í alþjóðakerfinu.<sup>143</sup> Heimsvaldastefnunni var lokið og ríki voru eftirleiðis skilgreind sem ýmist þróuð eða vanþróuð ríki, en ekki herrapjóðir og nýlendur þeirra eins og áður tíðkaðist.

Tónnin fyrir hið nýja skipulag og hugmyndafræðilegur bakgrunnur þess hafði þegar verið settur í stofnsáttmála Sameinuðu þjóðanna þar sem kveðið er á um að starfrækt skuli alþjóðaskipulag til eflingar fjárhagslegum og félagslegum framförum allra þjóða. Samkvæmt 55. grein sáttmálans skuldbundu ríki sig „lagalega, siðferðislega og pólitískt til að vinna að bættum líf skjörum, fullri atvinnu og aðstæðum til fjárhagslegra og félagslegra framfara og þróunar.“ Mannréttindasáttmáli Sameinuðu þjóðanna frá 1948 ítrekar enn frekar þau grundvallarmarkmið sem alþjóðlegri samvinnu var ætlað að ná fram. Innan þessa alþjóðlega ramma og í samhengi við nýliðna atburði (Seinni heimsstyrjöld og afnám nýlendustefnunnar) voru úrræði (þróun og þróunaraðstoð) og markmið (bætt líf skjör, friður og öryggi) skilgreind.<sup>144</sup>

Áætlanir um aðstoð og enduruppbyggingu Evrópu og Asíu höfðu þegar verið settar í gang árið 1943 á meðan stríðið stóð enn yfir.<sup>145</sup> Hjálpar- og endurreisnarstofnun Sameinuðu þjóðanna (UNRRA) var sett á fót áður en Sameinuðu þjóðirnar voru stofnaðar til að sjá stríðshrjáðum löndum Evrópu og

---

<sup>141</sup> Vígsluræða Harry S. Truman, 20. janúar 1949. Í *Harry S. Truman Library and Museum*. Sótt af [http://www.trumanlibrary.org/whistlestop/50yr\\_archive/inagural20jan1949.htm](http://www.trumanlibrary.org/whistlestop/50yr_archive/inagural20jan1949.htm) þann 01.09.11; Rist segir að með þessu fjórða áhersluatriði hafi Truman ýtt úr vör Öld þróunarinnar og í raun lagt til nýjan skilning á alþjóðastjórn málum, sjá Rist 1997:71, 72.

<sup>142</sup> Hin þrjú atriðin voru: áframhaldandi stuðningur við Sameinuðu þjóðirnar; áframhaldandi stuðningur við enduruppbyggingu Evrópu í gegnum Marshall-aðstoðina; og loks stofnun varnarsáttmála (NATO) gegn Sovét-ógninni.

<sup>143</sup> Rist 1997: 73-74.

<sup>144</sup> Riddell 2007: 25.

<sup>145</sup> Bennett, A. L. og Oliver, J. K. 2002. *International Organizations: Principles and Issues*. New Jersey: Prentice Hall, bls. 312.

Asíu fyrir neyðaraðstoð með því að útvega mat, fatnað og sjúkragögn. Aðstoðin var skipulögð sem sjálfshjálparaðgerð og fór þannig fram að UNRRA dreifði hjálpargögnum til viðtökulanda, sem sáu sjálf um að dreifa þeim undir eftirliti UNRRA.<sup>146</sup> Um svipað leyti voru línur einnig lagðar að stofnun Matvæla- og landbúnaðarstofnunar Sameinuðu þjóðanna (FAO) og í júlí árið 1944 komu 44 ríki saman í Bretton Woods í New Hampshire í Bandaríkjunum til að setja á fót peninga- og fjármálakerfi fyrir heimsbyggðina í þeirri viðleitni að takast á við nýjan efnahagslegan veruleika í kjölfar styrjaldarinnar. Hinu nýja kerfi var stjórnað af þeim ríkjum Evrópu og Norður-Ameríku sem höfðu þróuð markaðshagkerfi, með Bandaríkin fremst í flokki, og voru Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn (AGS, e. *International Monetary Fund*) og Alþjóðabankinn (e. *World Bank* eða IBRD, *International Bank for Reconstruction and Development* eins og hann hét upphaflega) meginstofnanirnar. Hlutverk þeirra var m.a. að lána ríkjum sem áttu í greiðsluferfiðleikum í tilfalli AGS og í tilfalli Alþjóðabankans að veita lán til enduruppbyggingar vegna afleiðinga stríðsins sem og til efnahagslegrar þróunar.<sup>147</sup> Árið 1946 tóku hinar nýju stofnanir Sameinuðu þjóðanna við starfsemi UNRRA, sem hafði verið lögð af. Í desember 1948, hafði allsherjarþing Sameinuðu þjóðanna lagt fram tvær ályktanir sem kölluðu eftir aðstoð við vanþróuð lönd. Sú fyrri hvetur Alþjóðabankann til að veita lán til efnahagslega vanþróaðra landa og bendir á að lítil lífsgæði hafi slæmar efnahags- og félagslegar afleiðingar fyrir viðkomandi lönd sem og heiminn allan.<sup>148</sup> Sú seinni kallar eftir veitingu tæknilegrar aðstoðar til vanþróaðra landa. Ræða Truman veitti allsherjarþinginu hvatningu til að samþykkja EPTA (e. *Expanded Program of Technical Assistance*), áætlun um veitingu tæknaaðstoðar, og fylgja þannig frumkvæði Bandaríkjanna. Aðildarríkjum var boðið að leggja frjáls framlög í sjóð til stuðnings áætluninni. Uppúr þessu hófst mikið mótunartímabil fyrir þróunaraðstoð, sem teygði sig yfir allan sjötta áratuginn, með tilkomu fleiri aðildarríkja að Sameinuðu þjóðunum (og þar með hinu ört stækkandi alþjóðlega þróunarsamfélagi) og fæðingu nýrra stofnanna og áætlanna sem sinntu málefnum sem snúa að þróun. Bjartsýni í kjölfar vel

---

<sup>146</sup> Sama, bls. 312-313.

<sup>147</sup> Sama, bls. 300.

<sup>148</sup> Résolution 198 General Assembly 1948

heppnaðrar Marshall-áætlunar jók einungis á framþróun og vöxt málaflokksins. Í byrjun sjöunda áratugarins hafði athygli alþjóðasamfélagsins verið það rækilega beint að þessum málefnum að sjöundi áratugurinn var lýstur Þróunaráratugur Sameinuðu þjóðanna (e. *United Nations Development Decade*), og varð hann sá fyrsti í röðinni af fjórum.<sup>149</sup>

Margir sem fjalla um þróun líta svo á að sem hugtak hafi það verið sniðið til að tryggja hinum vestræna heimi áframhaldandi afskipti af fyrrum nýlendum sínum<sup>150</sup> og að stofnanavæðing þróunaraðstoðar hafi verið leið gömlu nýlendueldanna og hinna nýju stórvelda til að geta áfram mótað og skilgreint hið nýja félagslega skipulag alþjóðakerfisins. Sjálfstæði nýlendnanna hafi skilið eftir sig tómarúm og svigrúm fyrir nýlendueldin til að skilgreina hina „hnattrænu áætlun“ sem nú kallaðist þróun, út frá því hvernig hún þjónaði best vestrænum hagsmunum. Lumsdaine telur engu að síður, þrátt fyrir að þjónkun við eiginhagsmuni séu augljóslega ein meginástæða fyrir veitingu þróunaraðstoðar, að þegar uppi sé staðið vegi siðferðisleg skylda veitandans þyngra en efnahagslegir og pólitískir hagsmunir hans, og að ástæðurnar fyrir því að ríki veiti þróunaraðstoð sé í raun og veru að finna í grundvallarhugsjónum þeirra um mannúð og jafnrétti.<sup>151</sup> Hann heldur því fram að á þeim tæplega hundrað árum áður en þróunaraðstoð hófst hafi vaxandi skilningur á því að alþjóðasamskipti varði gjörvallt mannkynið og aukin sátt um að ríkisfjármál og úrræði fyrir fátæka eigi að vera á forræði ríkisstjórna lagt hugmyndafræðilegan og siðferðislegan grundvöll fyrir þróunaraðstoð. Uppsprettu þessara hugsjóna rekur Lumsdaine til þróunar og uppgangs velferðarríkisins í gegnum jafnaðarstefnuna með stuðningi verkalýðshreyfingarinnar og vaxandi alþjóðahyggju.<sup>152</sup> Að hans mati grundvallast veiting þróunaraðstoðar á alþjóðavettvangi á því hvernig efnahagsaðstoð og velferðarmál tóku á sig mynd innan einstakra ríkja. Efnahagsaðstoð var í því ljósi álitin forvörn gegn og lausn á vítahring fátæktar, sjúkdóma, vanrækslu, ólæsis og nauðar. Velferðarkerfinu var ætlað að koma í veg fyrir vannýtingu og sóun mannauðs og því voru velferð og afköst þjóðar

---

<sup>149</sup> Bennett og Oliver 2002: 316.

<sup>150</sup> Rist 1997: 75; Escobar, A. 1995. *Encountering Development. The Making and Unmaking of the Third World*. New Jersey: Princeton University Press.; Leys 1996.

<sup>151</sup> Lumsdaine 1993: 30.

<sup>152</sup> Lumsdaine 1993: 45 og 216.



talin vinna saman.<sup>153</sup> Velferðaráætlanir snúa því að þeim sem á þeim þurfa að halda, eigi mannauður ekki að fara til spillis. Þær hvatir sem lágu til grundvallar velferðarkerfinu, s.s. óeigingirni, samstaða og jafnrétti, var því, í andrúmslofti sívaxandi alþjóðahyggju í kjölfar hörmunga styrjalda, auðvelt að yfirfæra á alþjóðakerfið. Þróunaraðstoð, í þessu tilliti, bætir því upp þann mannauð, eða auðlindir, sem skortir til að hröðun á þróun geti átt sér stað.<sup>154</sup>

Lumsdaine minnir ennfremur á að þessar hvatir voru einnig ríkur þáttur í hugmyndafræði verkalyðshreyfinga og jafnaðarflokka, sem voru alþjóðleg í eðli sínu hvað varðar ákall um hnattræna samstöðu í réttindabaráttunni, og fremst meðal þeirra sem kölluðu eftir meðulum velferðarríkisins. Jafnaðarstefnan byggðist upp í kringum hugmyndir um réttindi þeirra sem minna mega sín og alþjóðlega samstöðu hinna vinnandi stétta. Sem slík leggur hún áherslu á að vinna beri að félagslegum og efnahagslegum umbótum til handa þeim sem minna mega sín í gegnum lýðræðislegt, frjálst og þingbundið ferli.<sup>155</sup> Lumsdaine dregur þá ályktun að þar sem að ríki með öflugar velferðaráætlanir hafa öflugar þróunaráætlanir þá hljóti þróunaraðstoð og velferðarkerfið að byggja á sömu gildum.<sup>156</sup> Hann er í raun að benda á er hvernig hinn siðferðislegi vinkill alþjóðakerfisins endurspeglar stjórnámámenningu gjafaríkja, þ.e.a.s. hvernig meginreglur og hegðun velferðarríkisins fara að eiga við í alþjóðlegu samhengi eftir því sem þeim er meira hampað. Hið nýja alþjóðakerfi sem reis eftir Seinni heimsstyrjöld með þróun og þróunaraðstoð fremst í flokki var skilgreint út frá hugsjónum velferðarríkisins, jafnaðarstefnu og mannúðlegrar alþjóðahyggju. Því var ljóst að erfitt var að leiða hjá sér neyð hinna nýju meðlima sem nú höfðu litið dagsins ljós með afnámi nýlendustefnunnar.<sup>157</sup>

---

<sup>153</sup> Titmuss, R. 2006. Universalism versus Selection. Í C. Pierson og F. G. Castles (ritstj.) *The Welfare State Reader*. Cambridge: Polity Press bls. 43.

<sup>154</sup> Riddell, R. C. 1987. *Foreign Aid Reconsidered*. Baltimore: John Hopkins University Press, bls. 85.

<sup>155</sup> Lumsdaine 1993: 189.

<sup>156</sup> Sama, bls. 121.

<sup>157</sup> Sama, bls. 219.

### 3.2. Hvað er þróun?

Ef þróunaraðstoð er, í víðasta skilningi, túlkuð sem nokkurs konar hnattræn velferðaráætlun með þann tilgang að koma í veg fyrir sóun á mannauði, þá stendur eftir sú spurning hvert sé markmið þróunaraðstoðar. Svárið ætti að liggja í augum uppi: að stuðla að þróun. Í raun og veru er hið endanlega markmið að stuðla að því að þróunin verði sjálfbær, þ.e. að hún viðhaldi sjálfri sér án utanaðkomandi hvata og aðstoðar. Þá vaknar eðlilega sú spurning hvað sé þróun.

Hugmyndin um þróun er afsprengi þess hugsunarháttar sem Upplýsingin ýtti undir og felur í sér frelsi mannsins undan hömlum náttúrunnar og í raun markvissa stjórn mannsins á náttúrulegu og félagslegu umhverfi sínu.<sup>158</sup> Sem slík táknar hún umskipti milli tveggja póla, þ.e. tveggja samfélagsgerða. Weber skilgreindi þessar samfélagsgerðir sem annars vegar hina hefðbundnu samfélagsgerð frumstæðra samfélaga þar sem að efnislegar framfarir eru takmarkaðar af hefðum og viðhald þeirra liggur til grundvallar öllu siðferði og viðskiptum. Tregðan og viljaleysið til að hverfa frá hinni fyrirfram vörðuðu braut þessara hefða er ástæðan fyrir því að hefðirnar ríkja og hindra rökhusun í að festa sig í sessi. Seinni samfélagsgerðin, andstæði póllinn, sem Weber talar um er hið kapítalíska samfélag. Þar hefur rökhyggja fest sig í sessi og leyst hindurviti og hjátrú af sem meginhvati fyrir hegðun í samfélagi. Þróun felur þar af leiðandi í sér rökvæðingu allra félagslegra og efnahagslegra tengsla sem leysir úr læðingi frumkvæði mannsins og á endanum yfirráð hans yfir náttúrulegu og félagslegu umhverfi sínu.<sup>159</sup> Markmið þróunar er samkvæmt þessum skilgreiningum að skapa ákveðna samfélagsgerð. Í þeim skilningi er þróun efnahagslegar, félagslegar og menningarlegar framfarir sem lýsa sér í umbótum á efnahagslegu, félagslegu, menningarlegu og pólitísku umhverfi samfélaga.<sup>160</sup>

---

<sup>158</sup> Peet, R. 1999. *Theories of Development*. New York: The Guilford Press, bls. 1.

<sup>159</sup> Weber, M. 2005. The Evolution of the Capitalistic Spirit. Í M. Edelman og A. Haugerud (ritstj) *The Anthropology of Development and Globalization. From Classical Political Economy to Contemporary Neoliberalism*. UK: Blackwell Publishing Ltd., bls. 96; Larraín 1989: 88-89; Peet 1999: 68-70.

<sup>160</sup> Peet 1999: 1.

Van Lieshout, Went og Kremer benda á að rauðan þráð sé að finna í hvoru tveggja útskýringum almennings og fræðasamfélagsins á þróun. Þróun megi útskýra sem:

„markvissa hröðun nývæðingar sem lýsir sér sem samstillt fjórþætt umbreyting efnahags, stjórnsýslu, stjórnkerfis og samfélags. Með nývæðingu er átt við það ferli sem hefur átt sér stað á Vesturlöndum síðan á 19. öld, þ.e.a.s. mótun þroskaðs og skilvirks hagkerfis í samhengi við: alþjóðaviðskipti; opinbert stjórnvald sem veitir eða stuðlar að veitingu nauðsynlegrar grunnþjónustu á sviði menntunar, heilsugæslu, húsnæðismála og öryggis; stjórnkerfi sem tryggir lýðræðislega ákvarðanatöku þar sem þegnar upplifa sig í tengslum við útkomuna og hver við annan; og loks ásættanlega opið samfélag sem rúmar vonir og þrár jafnt einstaklinga sem og heildarinnar.“<sup>161</sup> (þýð. höf.)

Þessi skilgreining á þróun lýsir því markmiði að skapa betri heim, eða a.m.k. hagkvæmari heim. Ferlið í átt að því markmiði hefur verið skilgreint og gefið heitið nývæðing. Samfélagsgerðirnar sem um ræðir eru þá annars vegar hið frumstæða samfélag sem Upplýsingin vildi slíta sig frá og hins vegar hið nývædda vestræna samfélag. Þróun sem nývæðing táknað í þessum skilningi félagslegan, pólitískan eða efnahagslegan stigmagnandi vöxt og þroska samfélags, frá hinu frumstæða stigi til hins nývædda. Viðmiðið er hið nývædda iðnríki og er þróun samfélags svo borin saman við það. Til að samfélagið geti þroskast og fært sig upp á þróunarkvarðanum þarf það að tileinka sér venjur og norm sem þjóna markmiðum þróunar. Nývæðing felur í sér ákveðnar forsendur sem eðli málsins samkvæmt eru fyrirfram gefnar. M.ö.o. hefur nútíminn sem um ræðir þegar litið dagsins ljós, sem afleiðing af því siðferðislega, trúarlega og stofnanalega rofi sem átti sér stað á Vesturlöndum í kjölfar Upplýsingarinnar.

Þær hindranir sem einna helst hafa þótt standa í vegi fyrir því að framfarir í átt að hinum iðnvædda nútíma eigi sér stað eru ekki síst efnahagslegs eðlis. Samkvæmt Marx var félagsleg og pólitísk þróun samfélags háð efnahagslegri uppbyggingu þess.<sup>162</sup> Þar sem nývæðingin táknað m.a. breytta framleiðsluhætti og verkaskiptingu og upprisun hins

<sup>161</sup> Van Lieshout o.fl. 2010: 49.

<sup>162</sup> Peet 1999: 99-100. Sjá líka Weber 2005: 91-94; og Rist 1997: 26.

kapítalíska hagkerfis hefur verið tilhneiging í áttina að því að túlka þróun út frá efnahagslegu sjónarhorni. Truman undirstrikaði þetta viðhorf í vísinguræðu sinni þegar hann sagði aukna framleiðslu vera lykilinn að velmegun og friði, og lykilinn að aukinni framleiðslu vera stóruauka áherslu á nútímatækni- og vísindalega þekkingu.

Riddell bendir á hvernig sambandið milli þróunaraðstoðar og efnahagslegrar þróunar er tilkomið, þ.e. hvernig kenningar um það að hvaða leyti þróunaraðstoð geti hraðað þróun séu í eðli sínu nátengdar hagfræðikenningum um að aukin fjárfesting hraði vexti. Samkvæmt honum byggir hinn hefðbundni kenningagrundvöllur um þróunaraðstoð í raun á þeirri hagfræði sem John Maynard Keynes boðaði þar sem hann hvatti til íhlutunar stjórnvalda í efnahagsmál með því að stýra heildareftirspurn í þeim tilgangi að hækka atvinnustig.<sup>163</sup> Fyrstu kenningar um þróunaraðstoð litu þar af leiðandi á þróunaraðstoð sem innspýtingu fjármagns í hagkerfi þar sem ætlunin var að kveikja hagvöxt í gegnum aukna fjárfestingu. Riddell rekur einnig ástæðurnar fyrir því hvers vegna þróunaraðstoð í þessari mynd átti svo auðveldlega upp á pallborðið hjá ráðandi öflum í lok fimmta áratugarins. Mikil og almenn bjartsýni ríkti meðal vestrænna gjafaríkja á að hægt væri að leika eftir þá efnahagslegu útpenslu sem átti sér stað hjá vestrænum iðnríkjum eftir Seinni heimsstyrjöld. Sú bjartsýni stafaði m.a. af sterkri sannfæringu á að hægt væri að yfirfæra íhlutunarstefnu byggða á hagfræði Keynes á alþjóðasamfélagið og að, í kjölfar velgengni Marshall-aðstoðarinnar í Evrópu, hröðun hagvaxtar myndi hafa sömu áhrif á efnahagsþróun annars staðar. Hugmyndin um þróunaraðstoð var m.ö.o. aðlaðandi því hún virkaði einföld. Stefnan var þá þegar til staðar, og hafði gefið góða raun í Evrópu, og þar sem að umgjörðin sem gefin var þróunaraðstoð í upphafi gerði ráð fyrir því að þörfin fyrir hana væri einungis tímabundin áttu stjórnámálamenn auðveldara með að taka undir hana.<sup>164</sup>

---

<sup>163</sup> Riddell 1987: 85-87.

<sup>164</sup> Riddell 1987: 86.

### 3.3. Stefnur og straumar í þróunaraðstoð

Í gegnum tíðina hefur hlutverk þróunaraðstoðar þróast og breyst samhliða ríkjandi skilningi hverju sinni á því ferli sem leiðir af sér þróun.<sup>165</sup> Kenningum um þróun er ætlað að mynda umgjörð um mögulegar lausnir á ákveðnum vandamálum. Um leið og vandamálin hafa verið skilgreind er þannig hægt að seilast í þær lausnir sem umgjörðin býður upp á. Á fimmta og sjötta áratug 20. aldar fóru sérfræðingar að leita svara við því hvert hlutverk þróunaraðstoðar gæti verið í lausn þessara vandamála.

Mótun þróunaraðstoðar var verulega háð því hvernig alþjóðakerfi var að byggjast upp eftir Seinni heimsstyrjöld. Tvær leiðir voru mögulegar í hinu tvíþóla kerfi, út frá hinu sósíalíska líkani Sovétríkjanna annars vegar og hins vegar út frá hinn vestrænu leið nývæðingar sem endurspegladist í upprunalegum þróunaráformum Sameinuðu þjóðanna.<sup>166</sup> Í upphafi þróunaraðstoðar var velsæld þjóðar því túlkuð nánast einvörðungu út frá efnahagslegu sjónarhorni, þar sem hagvöxtur og aukin verg þjóðarframleiðsla voru í senn markmið og mælikvarði á þróun. Önnur efnahagsleg og félagsleg markmið voru aðeins talin ýta undir þau markmið, ef ekki beinlínis vera afleiðing þeirra.<sup>167</sup> Þróun táknaði í meginatriðum nývæðingu í kapítalískum skilningi, þ.e.a.s. í átt að hinu vestræna neytlusamfélagi.

Það sem setti mark sitt á þróunaraðstoð strax í upphafi ekki síður en þær yfirlýstu forsendur sem lágu henni til grundvallar (mannúðarsjónarmið, stöðugleiki og friður, baráttan gegn fátækt, efnahagsleg þróun og velmegun þriðja heimsins o.s.frv.) voru þær óformlegu (og misvel duldu) ástæður fyrir veitingu hennar. Eins og Stokke bendir á varð þróunaraðstoð strax í upphafi notuð sem verkfæri í valdatafli hinna upprennandi stórvelda Bandaríkjanna og Sovétríkjanna í því tvíþóla alþjóðakerfi sem var að myndast eftir Seinni heimsstyrjöld.<sup>168</sup> Marshall-aðstoðin var t.d. háð ýmsum skilyrðum sem var gagnert ætlað að vernda efnahagslega hagsmuni Bandaríkjanna, sem og hagsmuni innan annarra geira, m.a. með því að leggja áherslu á nýtingu á

---

<sup>165</sup> Sjá Thorbecke, E. 2000. The Evolution of the Development Doctrine and the Role of Foreign Aid, 1950-2000. Í F. Tarp (ritstj) *Foreign Aid and Development. Lessons Learnt and Directions for the Future*. London og New York: Routledge, bls.17-47.

<sup>166</sup> Stokke 2005a: 54.

<sup>167</sup> Thorbecke 2000: 19-20.

<sup>168</sup> Stokke 1995: 5.

umframframleiðslu frá Bandaríkjunum.<sup>169</sup> Stokke lýsir því enn fremur að hvaða leyti ríki eða stofnanir hafa skilyrt aðstoð sína í gegnum tíðina í þeim tilgangi að ná fram hinum ýmsu markmiðum, hvort sem þau fela í sér kröfu gjafaríkja um efnahagslegar úrbætur eða kerfislegar breytingar á stjórnskipan og stofnanauppbyggingu viðtökuríkis.<sup>170</sup> Skilyrðin hafa í för með sér mismikla pólitíska íhlutun af hálfu veitanda þróunaraðstoðar í innanríkismálum viðtökuríkis, frá því að þrýsta á um umbætur í lýðræðisátt með tilheyrandi breytingum á stjórnskipan og kosningafyrirkomulagi og áherslu á mannréttindi, krefjast breytinga á stefnumótun í einstaka geirum s.s. hvað varðar skattlagningu og verðlag, og yfir í skilyrði sem varða framkvæmd hinna ýmsu verkefna og er ætlað að móta umgjörð verkefna eftir vilja, þörfum og kröfum veitandans, t.d. notkun á sjóðum, tækjakost, fjármögnun aðstoðarinnar og skipulag daglegrar vinnu.

Áherslur í veitingu þróunaraðstoðar hafa breyst í gegnum tíðina. Sá háttur sem hafður er á við veitingu þróunaraðstoðar hverju sinni er háður því vandamáli sem alþjóðasamfélagið hefur sannmælt um að þurfi að uppræta. Hvort tveggja er svo í takti við ríkjandi hugmyndafræði gjafaríkja. Stefnur og straumar í þróunaraðstoð sveiflast þó ekki einvörðungu eftir duttlungum alþjóðakerfisins og þeirra sem þar ráða för hverju sinni. Alþjóðasamfélagið dregur t.a.m. einnig lærdóm af mistökum og árangri fyrri verkefna. Og eftir því sem tíminn líður koma í ljós ný vandamál sem oft þarf að finna nýjar leiðir til að leysa. Erik Thorbecke talar um vandamálin sem flöskuhálsa og að á mismunandi tímabilum séu ólíkir flöskuhálsar sem hægja á þróunarferlinu eins og það er skilgreint hverju sinni.<sup>171</sup> Eðli og umfang þeirra áætlana sem mótaðar hafa verið til að losa um þessa flöskuhálsa hverju sinni, og hlutverk þróunaraðstoðar í því ferli, byggja á ríkjandi hugmyndafræði, fyrirliggjandi upplýsingum og því umhverfi sem aðstoðin á að þjóna. Þannig var hlutverk þróunaraðstoðar á sjötta áratugnum frábrugðið því sem var á þeim sjöunda, þróunaraðstoð þess sjöunda frábrugðinn þeim áttunda o.s.frv.<sup>172</sup> Eftir því sem

---

<sup>169</sup> Clay, E. 1995. Conditionality and Programme Food Aid: From the Marshall Plan to Structural Adjustment. Í Stokke (ritstj.) *Aid and Political Conditionality*. London: Frank Cass.

<sup>170</sup> Stokke 1995: 7-33.

<sup>171</sup> Thorbecke 2000: 17-47.

<sup>172</sup> Thorbecke 2000: 46.

skilningur á málaflokknum víkkaði og dýpkaði, breyttust markmiðin og vinnubrögðin.

Ef frá er talin Marshall-aðstoðin sem miðaði að endurreisn Evrópu eftir Seinni heimstyrjöldina með því að styrkja innviði samfélaga álfunnar, byggðu fyrstu áætlanir um þróunaraðstoð í lok fimmta áratugarins og byrjun þess sjötta á þeirri almennu hugsun að það sem virkaði á Vesturlöndum ætti einnig að virka annars staðar, óháð kringumstæðum. Kastljósið færðist loks af endurreisn Evrópu yfir á Asíu og Afríku sunnan Sahara. Markmiðið var, eins og áður segir, að draga hin vanþróðu samfélög í átt að nútímanum og það skyldi gert með sömu meðulum og nývæddu Evrópu á sínum tíma. Iðnvæðing var sú vél sem átti að knýja hagvöxt og draga efnahaginn áfram, á kostnað landbúnaðar.<sup>173</sup> Þróunaraðstoð var veitt í formi tæknilegrar aðstoðar og ráðgjafar, og í minna mæli sem bein fjárframlög til að bæta upp fyrir þá framleiðsluhætti sem ekki voru til staðar. Þróunaraðstoð frá Vesturlöndum var leynt og ljóst veitt með það að markmiði að efla lýðræði og hvetja til opnari og frjálsari markaðshagkerfa og koma í veg fyrir að kommúnismi næði að skjóta rötum í þróunarlöndunum.

Undir þessum kringumstæðum jókst mikilvægi Sameinuðu þjóðanna hvað varðar aðkomu þeirra að markmiðasetningu, stefnumótun og mótun norma í þróunaraðstoð og þær urðu í senn leiðandi sem gerandi og vettvangur innan málaflokksins. Vegna neitunarvalds stórveldanna voru Sameinuðu þjóðirnar í raun heftar í hinu upprunalega öryggisgæsluhlutverki sínu og þurftu þar af leiðandi að finna tilveru sinni annan farveg. Þær beindu því orku sinni og úrræðum að öðrum nátengdum áhyggjuefnum sem brunnu á alþjóðasamfélaginu: mannréttindum, afnámi nýlendustefnunnar og þróun.<sup>174</sup> Með tilkomu nýrra aðildarríkja að Sameinuðu þjóðunum upp úr 1955 fengu þróunarlönd svo aukna aðkomu að stefnumótunarferlinu sem á endanum leiddi til stofnunar UNCTAD, Ráðstefnu Sameinuðu þjóðanna um viðskipti og þróun árið 1962.<sup>175</sup>

Að frumkvæði og tillögu Bandaríkjanna var sjöundi áratugurinn nefndur áratugur þróunar. Þetta endurspeglar þá bjartsýni á þessum tíma, í samræmi

---

<sup>173</sup> Thorbecke 2000: 22; Peet 1999: 82.

<sup>174</sup> Rist 1997: 89.

<sup>175</sup> Bennett og Oliver: 318.

við nývæðingarkenningu Walt Rostow að „flugtak“ inn í stöðugan vöxt (e. *take-off into sustained growth*) væri hægt að framkalla hvar sem er að uppfylltum ákveðnum félagslegum og pólitískum forsendum. Hvatirnar að baki þessu frumkvæði voru þær að Bandaríkin, frekar en Sameinuðu þjóðirnar, ættu að hafa forystu um áætlanagerð efnahagslegrar þróunar Þriðja heimsins. Miklar vonir voru bundnar við það að árangur næðist að loknum þessum áratug.<sup>176</sup> Sameinuðu þjóðirnar gátu ekki annað en tekið undir þetta jákvæða framtak sem krafðist þess ennfremur að stofnunin samræmdi og betrubætti starfsemi sína í samræmi við endurskilgreind markmið. Lagt var til að gjafaríki veittu 1 prósent af vergri þjóðarframleiðslu í þeirri von að ná 5 prósentu hagvexti. Framlög til þróunaraðstoðar stórkjóst í kjölfarið og nýjar stofnanir litu dagsins ljós til að takast á við stækkun málaflokksins.<sup>177</sup> Fleiri iðnvædd ríki svöruðu kalli alþjóðasamfélagsins og settu á fót sínar eigin áætlanir um þróunaraðstoð. Þróunarsamvinnunefnd OECD (DAC) var stofnuð árið 1961 til að samræma og auka árangur af þróunaraðstoð þeirra og hefur síðan verið einn helsti vettvangur fyrir umræður um stefnumótun. DAC-ríkin veita yfir 90% af allri opinberri þróunaraðstoð (ODA, e. *Official Development Assistance*).<sup>178</sup>

Ekki er hægt að segja að gríðarleg hugmyndafræðileg framþróun frá því sem fyrir var hafi átt sér stað innan málaflokksins á sjöunda áratugnum. Þróun var sem fyrr túlkuð sem hagvöxtur en sú krafa fylgdi nú að hann yrði að fela í sér breytingar. Atvinnuskortur og atvinnuleysi var einnig álitid vandamál sem stæði í vegi fyrir þróun og þyrfti að ráða bót á.<sup>179</sup> Hlutverk þróunaraðstoðar var svipað og áður, þ.e. að greiða leiðina fyrir hagvöxt. Samkvæmt ríkjandi útreikningum voru flöskuhálsarnir sem þrengdu að þróun taldir stafa af lágum tekjum af utanríkisviðskiptum og ónógri fjárfestingu. Til að leiðrétta halla á innlánssjóðum þurfti því erlent fjármagn, og til að auka greiðslujöfnuð þurfti að auka utanríkisverslun. Jafnframt lögðu gjafaríki áherslu á styrkingu framleiðslugeira og samræmingu á starfsemi iðnaðar og landbúnaðar svo að geirarnir tveir bættu hvor annan upp í stað þess að vinna

<sup>176</sup> Toye, J og Toye, R.. 2004. *From Multilateralism to Modernisation: US Strategy on Trade, Finance and Development in the United Nations, 1945–63*. Forum for Development Studies, bls 141.

<sup>177</sup> Riddell 2007: 28; Toye og Toye 2004: 143.

<sup>178</sup> OECD. 2007. *OECD Development Assistance Committee. Where Governments Come Together to Make Aid Work*, bls. 2-3.

<sup>179</sup> Jolly: 53.



hvor gegn öðrum. Jafnmikilvægt þótti að hlúa að hinum hefðbundna landbúnaði og hinum nývædda iðnaði.<sup>180</sup> Þetta var gert í gegnum tæknilega aðstoð til að byggja upp mannauð og fjárlagastuðning til styrktar einstaka geirum.<sup>181</sup>

Riddell kallar tímann frá upphafi þróunaraðstoðar til loka sjöunda áratugarins „gullaldarár“ þróunaraðstoðar. Stuðningur við málaflokkinn var mikill, sífellt fleiri veitendur lögðu æ meira af mörkum, breið eining og samstaða var um aðferðafræðina á bak við veitingu þróunaraðstoðar og hún virtist bera árangur.<sup>182</sup> Þó að framlög hafi svo aftur farið minnkandi undir lok áratugarins var ljóst að stórum grundvallaráföngum var náð að því leyti að ákveðin viðmið, áþreifanleg og óáþreifanleg, höfðu verið sett. Almenn samstaða og sannfæring var um það innan alþjóðasamfélagsins að kaupin á eyrinni gætu ekki gengið fyrir sig óbreytt mikið lengur. Auknar væntingar voru nú til Evrópu og Norður-Ameríku að fallast á að aðlaga hið alþjóðlega viðskiptaumhverfi að efnahagslegri þróun Þriðja heimsins.<sup>183</sup>

Mikil áhersla var lögð á að ríki hækkðu framlög til þróunarríkja á áttunda áratugnum. Stefnan var sett á að gjafaríki veittu 1% af tekjum sínum til þróunarlanda. Sú tala var svo síðar aðlöguð að útreikningum og mati á því hversu mikil framlög væru nauðsynleg til að ásættanleg hagvaxtaraukning ætti sér stað. Innan UNCTAD þrýstu þróunarlönd á um nýja alþjóðlega efnahagsskipan (e. *New International Economic Order*, NIEO) og að framlög næmu 0,75% af vergri þjóðarframleiðslu en féllust loks á tillögu Pearson nefndarinnar<sup>184</sup> um 0,7% markmið til ODA eins og hún var skilgreind af DAC

---

<sup>180</sup> Thorbecke 2000: 23-28.

<sup>181</sup> Hjertholm og White 2000: 81.

<sup>182</sup> Riddell 2007: 29.

<sup>183</sup> Toye og Toye 2004: 144.

<sup>184</sup> Riddell 2007:30. Undir lok sjöunda áratugarins var litið svo á að þróunaraðstoð hefði ekki skilað tilætluðum árangri. Pearson nefndin, undir formennsku Lester Pearson fyrrverandi forsætisráðherra Kanada, var liður í endurskoðun á málaflokknum. Nefndin kom saman að frumkvæði Robert McNamara forseta Alþjóðabankans og var fyrsta nefndin um alþjóðlega þróunaraðstoð. Hlutverk hennar var að leggja mat á fyrstu 20 ár opinberrar þróunaraðstoðar. Auk annarra mikilvægra tillagna til úrbóta er 0,7% markmiðið það merkasta. Þar kemur einnig fram sjónarmið mannúðlegrar alþjóðahyggju (e. humane internationalism) eins og hún er skilgreind skv. Stokke, sjá Stokke, O. 1989a. *The Determinants of Aid Policies: General Introduction*. Í Stokke (ritstj *Western Middle Powers and Global Poverty. The Determinants of the Aid Policies of Canada, Denmark, the Netherlands, Norway and Sweden*. Uppsala: The Scandinavian Institute of African Studies, bls. 10-15.

árið 1969 sem flæði styrkja og hagstæðra lána vegna þróunaraðstoðar frá hinum opinbera geira gjafaríkja.<sup>185</sup>

Í upphafi áttunda áratugarins kom frumkvæði frá Alþjóðabankanum og Alþjóðavinnuáráðinu (ILO) um að beina kastljósinu beint að fátækt og vikið var í fyrsta sinn af nokkurri alvöru frá ofurtrúnni á hagvöxt. Í báðum tilfellum var mikilvægi hagvaxtar í að draga úr fátækt viðurkennt en jafnframt ítrekað að hagvöxtur væri ófullnægjandi lausn á vandamálinu.<sup>186</sup> Ljóst var orðið að ekki var innistæða fyrir þeirri bjartsýni sem nývæðingarkenningin og góður ásetningur og fögur fyrirheit ýttu undir. Of stór hluti fólks, sér í lagi allra fátækustu hóparnir, hafði ekki notið áætlaðs ávinnings af þróunaraðstoð. Enn meira reið á að leysa vandamál sem alþjóðasamfélagið stóð frammi fyrir og áætlanir byggðar upp í kringum aukningu á vergri þjóðarframleiðslu höfðu til þessa ekki tekist að vinna bug. Endurskoðun og endurmat á hinu efnahagslega og félagslega þróunarferli var þar af leiðandi nauðsynlegt. Stefnan var sett á að draga úr fátækt samhliða því að stuðla að hagvexti. ILO lagði til að þróunaraðstoð ætti að miða að því ná til fátækustu hópanna og fullnægja grunnþörfum þeirra og Alþjóðabankinn benti á að misskipting tekna hefði aukist. Thorbecke segir að fimm vandamál hafi verið í brennidepli á tímabilinu: aukið atvinnuleysi og atvinnuskortur í fjölmörgum þróunarlöndum; ójafnari dreifing tekna, eða a.m.k. eins ójöfn og á fyrstu árunum eftir Seinni heimsstyrjöld; fjölgun einstaklinga undir fátæktarmörkum; áframhaldandi fólksflutningar úr dreifbýli í þéttbýli með tilheyrandi vandamálum; og loks versnandi staða margra þróunarlanda samanborið við önnur lönd vegna aukinnar skuldabyrði.<sup>187</sup> Þessi vandamál ýttu hinni félagslegu vídd þróunar fram í dagsbirtuna og kölluðu eftir breyttum meðulum. Í samræmi við frumkvæði Alþjóðabankans var stefnan sett á jafnari dreifingu tekna með það að markmiði að ná til þeirra allra fátækustu og fullnægja grunnþörfum þeirra (mat, skjól, fatnað, drykkjarvatn, hreinlæti og aðgang að heilbrigðisþjónustu og menntunaraðstöðu). Þróunaraðstoð var veitt sem lán og tæknaaðstoð í verkefni innan hinna hefðbundnu dreifbýlis- og landbúnaðargeira, þar sem

---

<sup>185</sup> OECD. 2006. *DAC in Dates. The History of OECD's Development Assistance Committee*, bls. 42-44.

<sup>186</sup> Riddell 2007: 32.

<sup>187</sup> Thorbecke 2000: 28.

meirihluta þeirra allra fátækustu var að finna, með áherslu á að auka atvinnu, afköst og framleiðni.<sup>188</sup>

Níundi áratugurinn hefur verið nefndur „Glataði þróunaráratugurinn“ þar sem að mest öll orka alþjóðasamfélagsins fór í að takast á við efnahagskreppu iðnvæddra ríkja og þunga skuldastöðu þróunarlanda.<sup>189</sup> Vikið var frá áherslunni á fátækt og grunnþarfir og þurftu þróunarlönd nú að ná stöðugleika í fjármálum sínum og efnahag með því að lúta ströngum efnahagslegum skilyrðum og gangast undir strangar skipulagslegar breytingar á innviðum samfélaga sinna, svokallaða kerfislega aðlögun (e. *Structural Adjustment Programmes*, SAP). Þróunaraðstoð var veitt í formi styrkja og lána og sem niðurfelling lána og fjárlagastuðningur. Hlutverk aðstoðarinnar var í fyrsta lagi að bjarga hinu veikburða alþjóðlega fjármálakerfi og í öðru lagi að styðja við nauðsynlega endurmótun á stjórnskipan og stofnanauppbyggingu þróunarríkja. Í takt við pólitískt og hugmyndafræðilegt andrúmsloft áratugarins beindust aðgerðir sérstaklega að því að draga úr hindrunum sem hinn frjálsi markaður (og þar með þróun) stóð frammi fyrir í hagkerfum ríkja í fjárhagsvanda, og snéru t.d. að gengismálum, verðmyndun, skattheimtu, innflutningshöftum og niðurgreiðslu. Aukin ríkisafskipti voru talin hamla þróun og því lá beinast við að skerða fjárfraðslög til ríkisstjórna. Þess í stað beindu ríki aðstoð sinni í auknari mæli í gegnum frjáls félagasamtök og þaðan inn á hinn frjálsa markað.<sup>190</sup> Þetta varð til þess að framlög til ODA lækkuðu. Á tímabili námu afborganir af skuldum þróunarlanda meira en sem nam streymi hagstæðra lána til þeirra sem leiddi til þess að í lok áratugarins var öfugt flæði fjármagns í kringum 15 milljarðar bandaríkjadala árlega.<sup>191</sup> Þó að kreppa og kerfisleg aðlögun hefðu verið fyrirferðamikil á áratugnum átti sér engu að síður stað ákveðin framþróun innan málaflokksins, sérstaklega hvað varðar nálganir í stefnumótun þróunaraðstoðar. Í kjölfar skýrslu Brundtland-nefndarinnar um loflagsmál komust umhverfismál á dagskrá. Kyn og þátttaka þeirra sem þróunaraðstoð beindist að komu fram á sjónarsviðið sem mikilvægar breytur. Í því tilliti var áhersla á að ná til einangraðra jaðarhópa og hópa sem áttu

<sup>188</sup> Riddell 2007: 31-33; Thorbecke 2000: 30-33.

<sup>189</sup> Riddell 2007: 34; Thorbecke 2000: 33.

<sup>190</sup> Riddell 2007: 36-38; Thorbecke 2000: 34-38; Stokke 2005a: 59.

<sup>191</sup> Thorbecke 2000: 38.

hagsmuna að gæta en nutu ekki ávinnings af aðstoð eða tóku ekki þátt í þeirri vinnu og mótun sem lá að baki aðstoðinni. Í samhengi við þessar áherslur voru undir lok níunda áratugarins veitendur og utanaðkomandi ráðgefandi aðilar almennt viðurkenndir sem einn af flöskuhálsum þróunar, og í kjölfarið var sú skoðun ítrekuð að þróunarlönd bæru ein ábyrgð á framtíð sinni, þó með utanaðkomandi aðstoð og stuðningi.<sup>192</sup> Samræmi í stefnumótun gjafaríkja var talin mikilvæg forsenda árangurs.

Tíundi áratugurinn markaði í augum margra endalok þróunaraðstoðar. Kalda stríðinu var lokið og því væri engin þörf fyrir þróunaraðstoð. Vangaveltur voru uppi um að í stað þróunaraðstoðar myndu ríki veita framlög til alþjóðlegra úrlausnarefna, s.s. umhverfis- og öryggismála. Þær vangaveltur reyndust þó ekki á rökum reistar. Framlög til ODA féllu engu að síður og ákveðin þreyta gerði vart við sig innan málaflokksins. Þreytuna má að miklu leyti rekja til þeirrar hugmyndar að þróunaraðstoð væri í raun hluti af vandamálinu þar sem að hún hefði letjandi áhrif á viðtakendur.<sup>193</sup> Aðstoð var því veitt í auknum mæli sem heildarstuðningur við ákveðna geira. Þeirri nálgun fylgdi oft skilyrði sem endurspegluðu hina nýju heimsmynd og beindust að mannréttindum, lýðræði og góðu stjórnarfari. Bandaríkin lækkuðu framlög sín mikið, úr rúmlega 0,20% í 0,10%, og hækkuðu þau ekki aftur fyrr en eftir 11. september þegar hið svokallaða stríð gegn hryðjuverkum hófst. Nýir hagsmunir og vandamál og nýjar skyldur kepptu um úrræði og framlög iðnríkjanna á áratugnum.<sup>194</sup> Sem dæmi má nefna að framlög til neyðaraðstoðar hækkuðu og rekur Riddell það bæði til fjölgunar náttúruhamfara og fjölda svæðisbundinna átaka sem bitnuðu á óbreyttum borgurum og voru talin mikil ógnun við þróun.<sup>195</sup> Önnur stór breyting sem hafði áhrif á framlög til þróunaraðstoðar var að stór veitandi hvarf af sviðinu með upplausn Sovétríkjanna og hin nýju ríki Austur-Evrópu bættust við sem nýir viðtakendur. Norm þróunaraðstoðar þurfti í auknum mæli að aðlaga að hinni nýju heimsskipan, sér í lagi þegar kom að nýjum vandamálum tengdum öryggisskipulaginu, s.s. friðargæsla og flóttamannaaðstoð.<sup>196</sup> Í því ljósi var

---

<sup>192</sup> Riddell 2007: 36.

<sup>193</sup> Sama, bls. 38.

<sup>194</sup> Hjertholm og White 2000: 85.

<sup>195</sup> Sama, bls. 39; Stokke 2005a: 45.

<sup>196</sup> Stokke 2005a: 43-52.

þróunaraðstoð notuð sem verkfæri til að tryggja öruggt og meðtækilegt umhverfi fyrir þróun að eiga sér stað í. Vonbrigðin sem fylgdu hinni kerfislegu aðlögun níunda áratugarins vöktu aftur upp kröfuna um að draga úr fátækt. Árið 1990 beindu Sameinuðu þjóðirnar kastljósinu að þróun lífskjara, ferli sem miðar að því að fjölga valkostum manna með það að markmiði að auka möguleika þeirra til aðgerða og áhrifa á eigin aðstæður.<sup>197</sup> Sama ár kom út fyrsta skýrslan á vegum UNDP um þróuna lífskjara (e. *Human Development Report*). Tilgangurinn var að beina athyglinni beint að hinni félagslegu og mannlegu hlið þróunar í stað hins hefðbundna sjónarhorns sem mældi þróun út frá vísbendingum um hagvöxt. Samfara þessu breytta viðhorfi jókst áherslan á úrbætur á sviði menntunar og heilsu. Fleiri sjónarmið sem ákveðið var að taka þurfti tillit til í þróunarferlinu voru umhverfissjónarmið og kynjasjónarmið auk þess sem sjónum var beint að aukinni skuldabyrði þróunarlanda<sup>198</sup> Samfara þessum breyttu áherslum kom æ meira í ljós að bilið milli fagurra fyrirheita og raunveruleikans var að aukast. Því var kallað eftir raunverulegum úrbótum samfara hinni nýju hugsun og samstilltu átaki þróunaraðstoðarsamfélagsins. Eitt af því sem hvað ákafast var kallað eftir var samræming stefnumótunar. Með Þúsaldaryfirlýsingu Sameinuðu þjóðanna árið 2000 skuldbundu ríki heimsins sig til að fylgja Þúsaldarmarkmiðunum um þróun (e. *Millenium Development Goals*, MDG). Þau eru: að eyða fátækt og hungri; að öll börn njóti grunnskólamenntunar; að vinna að jafnrétti kynjanna og styrkja frumkvæðisrétt kvenna; að lækka dánartíðni barna; að vinna að bættu heilsufari kvenna; að berjast gegn alnæmi, malaríu og öðrum sjúkdómum sem ógna mannkyninu; að vinna að sjálbærri þróun; og loks að styrkja hnattræna samvinnu um þróun.<sup>199</sup> Á síðari hluta fyrsta áratugar 21. aldar var athygli þróunaraðstoðarsamfélagsins í auknum mæli beint að þátttöku hinna upprennandi hagkerfa (e. *emerging economies*) innan málaflokksins sem er til vitnis um breyttan landfræðipólítískan raunveruleika. Árið 2011 var haldin ráðstefna í Busan í Suður-Kóreu um hnattræna samstöðu fyrir árangursríkri þróunaraðstoð. Var henni ætlað að takast á við

---

<sup>197</sup> UNDP. 2007. *Samantekt. Þróunarskýrsla 2007/2008. Baráttan við Loftslagsbreytingar: Samstaða Manna í Sundruðum Heimí*, bls. 30.

<sup>198</sup> Stokke 2005a: 76-82.

<sup>199</sup> Utanríkisráðuneytið. 2005. *Stefnumið Íslands í Þróunarsamvinnu 2005-2009*, bls. 11.

hinn nýja landfræðipólítískan veruleika í kjölfar aukinnar aðkomu hinna upprennandi hagkerfa, sér í lagi BRIC-landanna svokölluðu (Brasíla, Rússland, Indland og Kína), að málaflöknum og aukinnar áherslu sem hefur verið lögð á samvinnu ríkja utan DAC, svokallaða Suður-Suður samvinnu (e. *South-South co-operation*).

### 3.4. Samantekt: Þróunaraðstoð sem norm

Þegar skoða á eðli og tilgang þróunaraðstoðar þarf að byrja að skoða í hvernig umhverfi þróunaraðstoð leit dagsins ljós. Hvers vegna var hún veitt til að byrja með? Veiting Marshall-aðstoðarinnar var yfirveguð og yfirlýst ákvörðun Bandaríkjanna til að gæta eigin hagsmuna. Í því ljósi er hægt að velta fyrir sér hvort Bandaríkin hefðu séð nokkra ástæðu til þess að veita þróunaraðstoð og hvetja önnur ríki til að gera slíkt hið sama ef ekki hefði komið til Kalda stríðsins. Út frá sjónarhorni hugsmíðihyggju skapaði hin nýja alþjóðaskipan í raun forsendu fyrir móttun nýrra sjálfsmynda í alþjóðakerfinu, þar sem að *Við* og *Hinir* voru engu að síður þeir sömu og áður, þ.e.a.s. Norður og Suður eða herrapjóðir og nýlendur. Sambandið milli þeirra var aftur á móti breytt, eða hafði öllu heldur verið endurskilgreint, og þar með hegðun þeirra líka. Í þessu nýja skipulagi voru þróun og þróunaraðstoð lykilbreytur sem féllu inn í hið nýja ásættanlega hegðunarmynstur. Sem norm í alþjóðakerfinu hafði þróunaraðstoð tvær víddir sem hægt er að skilgreina út frá þeim sjálfsmyndum sem stjórna því, þ.e. *Við* og *Hinir*. Þær endurspeglar tvær ástæður fyrir veitingu þróunaraðstoðar: altrúisma og þjónkun við sérhagsmuni.<sup>200</sup> Þriðja vídd þróunaraðstoðar er svo heildin, eða báðar fyrri víddirnar saman. Í þessu tilfelli endurspeglar hún hagsmuni alþjóðakerfisins.

Hugtakið altrúismi lýsir fólksvalausum náungakærleik og óeigingirni sem endurspeglar vilja manns til að koma skilyrðislaust til hjálpar öðru fólki sem maður er ekki endilega náinn eða tengdur og hvers velferð og velmegun

---

<sup>200</sup> Altrúismi táknar fórnfýsi, óeigingirni, fólksvalausan náungakærleik og viljann til að gera eitthvað fyrir annan óháð því hvaða áhrif það hefur á manns eigin velferð. Vegna vöntunar á íslensku orði sem nær yfir þetta hugtak og merkingu þess í bæði víðasta og þrengsta skilningi (ofangreind orð eiga ekki við í öllum tilfellum auk þess sem formfesting hugtaksins með viðskeytinu –ismi er mikilvægt hér), og vegna þess að notkun á hugtakinu í víðasta og þrengsta skilningi er mikil í þessari ritgerð verður stuðst við hið útlenska orð yfir þessa hvöt.

leiðir ekki af sér eða er tengd manns eigin velferð og velmegun. Þessi skilgreining er andstaðan við blinda þjónkun við sérhagsmuni. Þó er hægt að líta svo á að hreinn og sannur altrúismi sé ekki til, og einfaldlega ekki mögulegur ef að ánægjuþilfinningin sem óhjákvæmilega kemur í kjölfar þess að hjálpa einhverjum er túlkuð sem þjónkun við sérhagsmuni. Í því ljósi getur, þegar allt kemur til alls, engin gjörð verið sannarlega altrúistísk í ítrasta skilningi. Altrúistísk hegðun er þannig sett í samhengi við aðra mannlega hegðun og takmarkast af, eða vinnur með henni. Undir þeim kringumstæðum er hægt að líta á altrúisma sem verkfæri sem ætlað er að þjóna tilgangi þess sem bregst við með slíkum hætti. Hin fólksvalausa óeigingirni er í því tilfelli orðin skilyrt og altrúismi leiðir manninn ekki áfram, heldur beitir maðurinn altrúismanum fyrir sér. Altrúisminn hefur þar með, sem slíkt verkfæri, ákveðnu hlutverki að gegna. Hvert það hlutverk er verður að skoðast með hliðsjón af því umhverfi sem altrúismanum er ætlað að vinna í, í þessu tilfelli umhverfi alþjóðlegrar þróunaraðstoðar. Þróunaraðstoð er pólitískur málaflökkur og sem slíkur nátengdur utanríkisstefnu gjafaríkja. Innan utanríkisstefnu rúmast ýmsar hvatir sem eru mismunandi eftir því hvar drepið er niður. Stundum skarast málaflökkar innan utanríkisstefnu og ástæðurnar fyrir hegðun ríkja innan málaflökkanna sömuleiðis. Hvaða hegðun verður ofan á fer svo eftir samhengi aðstæðnanna og ber því ekki að ganga út frá altrúisma sem sjálfsgöðum hvata að baki ákveðinni hegðun heldur skoða innan hvaða samhengi ákvarðanir eru teknar. Slíkt kerfi gengur út frá því að ekki sé hægt að gera ráð fyrir því að altrúismi sé fullkomlega sannur, einungis ríkjandi eða víkjandi hvöt innan ákveðins samhengis.<sup>201</sup> Í þessu ljósi lýsir Simon altrúisma sem félagslegum áhrifum sem eru háð skilyrtri rökhyggju (e. *bounded rationality*) mannsins. Sú skilgreining felur í sér að maðurinn getur engan veginn haft allar upplýsingar sem nauðsynlegar eru til að taka hina bestu mögulegu ákvörðun. Né heldur veit hann nákvæmlega hver afleiðing ákvörðunar hans kemur til með að vera. Þar af leiðandi byggir hann ákvörðun sína á upplýsingum, nokkurs konar almennt vitneskju sem kemur frá áreiðanlegri uppsprettu sem í þessu tilfelli væri hið félagslega umhverfi mannsins, eða í tilfelli þróunaraðstoðar, alþjóðakerfið. Einstaklingar eru aftur á móti misjafnlega

---

<sup>201</sup> Olesen, T. B. og Pedersen, J. 2010. On the Side of Angels: Altruism in Danish Development Aid 1960-2005. *European Review of History*, 17 (6), bls. 883-885.

móttækilegir fyrir þeim upplýsingum sem lýsa ágæti ákveðinnar hegðunar. Samkvæmt Simon veita hin félagslegu áhrif, þ.e. hið félagslega kerfi, okkur upplýsingar og ráð sem almennt eru ætluð okkur sjálfum til góða. Meirihluti einstaklinga er þar af leiðandi móttækilegur fyrir þessum upplýsingum og leyfir hinu félagslega kerfi að „skattleggja“ sig, ef svo má segja, þegar það sannfærir þá um að tileinka sér altrúistíska hegðun og draga þar með úr eigin velmegun. Altrúistísk hegðun er því rökrétt hegðun og samfélagslega viðurkennd sem góð hegðun sem er ætlað að auka almenna velmegun í samfélagi.<sup>202</sup> Hún er afsprengi þróunar hugmynda og upplýsinga sem hefur farið fram innan ákveðins félagslegs kerfis og samfara þróun þess. Sem slík er altrúistísk hegðun norm. Í alþjóðakerfinu er þróunaraðstoð birtingarmynd þess norms. Upphaf þróunaraðstoðar var ákall til ríkja um að sameina tvær hvatir, hina óeigingjörnu og þá eigingjörnu, og koma þeim báðum fyrir í utanríkisstefnum sínum. Ef að altrúistísk hegðun er skoðuð sem norm er ljóst að hún fer fram í ákveðnu samhengi, þ.e. innan ákveðins félagslegs kerfis. Ef það félagslega kerfi er t.d. ríki, sem eru veitendur þróunaraðstoðar, þá liggur fyrir að þess konar kerfi sem leggur mikla rækt við altrúistíska hegðun ætti að veita aðstoð á óeigingjarnari forsendum. Hin altrúistíska hegðun sem er áberandi innan Norðurlandanna snýr t.d. að velferðarkerfinu, hinni sósíaldemókratísku hefð og mótmælendatrú. Undirliggjandi gildi eru ekki eingöngu til heimabruks heldur ná þvert yfir landamæri og flokkast þessi norm því í eðli sínu undir mannúðlega alþjóðahyggju.<sup>203</sup>

Í vangaveltum sínum um mikilvægi siðferðis við að breyta alþjóðakerfinu til betri vegar færir Lumsdaine rök fyrir því að þróunaraðstoð sé ekki eingöngu runnin undan rifjum efnahagslegra og pólitískra hagsmuna gjafaríkja, heldur séu grundvallarástæður hennar að finna í mannúðar- og jafnréttissjónarmiðum þeirra.<sup>204</sup> Því til stuðnings bendir hann á að gjafaríki veiti aðstoð sína að mestu leyti til fátækra ríkja þangað sem þau eigi litla efnahagslega og pólitíska hagsmuni að sækja.<sup>205</sup> Hann bætir við að ákveðnir þættir í aðferðafræði þróunaraðstoðar sem ríki hafa komið sér saman um og

---

<sup>202</sup> Simon, H. A. 1993. Altruism and Economics. *American Economic Review*, 83 (2), bls. 156-161.

<sup>203</sup> Stokke 2005a: 42.

<sup>204</sup> Lumsdaine 1993, bls. 30.

<sup>205</sup> Sama heimild, bls. 73-103.



ákveðið að fylgja dragi beinlínis úr líkum á því að aðstoðin sé notuð í eiginhagsmunaskyni eða annarlegum tilgangi að öðru leyti. Bendir Lumsdaine í því tilliti á aðkomu sérfræðipekkingar að skipulagi þróunaraðstoðar og tilhneigingu gjafaríkja til að veita fé til marghliða stofnana. Þetta séu þættir sem skilyrði virkilega bein áhrif þeirra.<sup>206</sup> Að auki undirstrikar hann tengslin milli stjórnarfars einstakra ríkja og þróunaraðstoðar þeirra. Í ríkjum þar sem er sósíaldemókratísk vinstri stjórn er meiri fjármunum varið til þróunaraðstoðar en í ríkjum með íhaldssama hægri ríkisstjórn. M.ö.o veltur þróunaraðstoð ríkja á þeim gildum sem farið er eftir innan gjafaríkjanna sjálfra. Þannig ættu ríki sem veita aðstoð til fátækra innan eigin landamæra, einnig að vera tilbúin að veita sömu aðstoð til annarra ríkja. Ennfremur sýnir Lumsdaine fram á tengsl milli stuðnings almennings við þróunaraðstoð og framlags ríkja til málaflokksins. Kannanir bendi til þess að almenningur styðji þróunaraðstoð vegna samkenndar með þeim sem minna mega sín og því ætti fylgni framlaga til þróunaraðstoðar við stuðning almennings að undirstrika auknar, eða minni áhyggjur af fátækt viðtökuríkis.<sup>207</sup>

En hvers vegna er þróunaraðstoð eins sterkt norm og raun ber vitni? Rist spyr hvers vegna, þrátt fyrir endurtekin vonbrigði og lítinn árangur, ítrekað sé leitað til þróunaraðstoðar til lausnar á þeim vandamálum sem blasa við alþjóðasamfélaginu.<sup>208</sup> Svárið við því er að einhverju leyti að finna í áður nefndri útskýringu Simon á altrúisma. Þróunaraðstoð er birtingarmynd altrúismans í alþjóðasamfélaginu. Ef hegðun á, eins og Simon heldur fram, að leiða til bestu mögulegu niðurstöðu fyrir heildina, þá eykur það lögmæti og trúverðugleika hegðunar að hún sé altrúistísk. Þannig er auðveldara að skilja tilhneigingu ríkja til að veita þróunaraðstoð þrátt fyrir vonbrigði með árangur.

Ríki heimsins hafa fallist á þróunaraðstoð sem norm. Það hefur náð þriðja og síðasta stiginu í lífsferli sínu þar sem því er tekið sem sjálfsögðum hlut og viðurkenning á því er nánast sjálfkrafa. Innrætingu er lokið og lögmæti normsins og sú hegðun sem það kallar á eru orðin óvæfengjanleg og normið því afar sterkt. Aftur á móti er er hegðun innan málaflokksins í sífelldri mótun.

---

<sup>206</sup> Sama heimild, bls. 102.

<sup>207</sup> Sama heimild, bls. 104-136. Sjá einnig Laatikainen, K. V. 1995. „Nordic EU Membership: The Swan Song of Nordic Development Assistance.“ *Scandinavian Review* 83(1), 30-36.

<sup>208</sup> Rist 1997: 23.

Innan hans hafa fæðst norm sem eiga að segja til um hvernig æskilegast sé að veiting þróunaraðstoðar fari fram. Þar ber fyrst að nefna 0,7% markmið Sameinuðu þjóðanna. 40 árum eftir að það var sett eru einungis fimm ríki sem veita sem nemur 0,7% af vergum þjóðartekjum (VPT) sínum eða meira til þróunaraðstoðar.<sup>209</sup>

---

<sup>209</sup> Þau ríki eru Danmörk, Holland, Lúxemborg, Noregur og Svíþjóð.

#### 4. Þróunaraðstoð Norðurlandanna til 1990: einkenni og áhrifaþættir

Upphaf þróunaraðstoðar Norðurlandanna má rekja til framlaga þeirra í sameiginlega þróunarsjóði Sameinuðu þjóðanna. Í fyrstu var um að ræða mjög hógvæð framlög. Danmörk, Finnland, Noregur og Svíþjóð bjuggu til í upphafi sjöunda áratugarins, og Ísland í upphafi þess áttunda, stofnanaumgjörð fyrir tvíhliða þróunaraðstoð sína og hafa síðan snemma á áttunda áratugnum verið í fararbroddi í veitingu þróunaraðstoðar, bæði hvað varðar magn og gæði. Noregur og Svíþjóð hófu tvíhliða aðstoð sína árið 1952. Noregur setti af stað sjávarútvegsverkefni í Indlandi<sup>210</sup> og Svíþjóð kom á fót menntastofnunum í Eþíópíu og Pakistan.<sup>211</sup> Árið 1962 settu Noregur og Svíþjóð á fót stofnanir utan um tvíhliða þróunaraðstoð sína, NORAD í Noregi og NIB, síðar SIDA (1965) í Svíþjóð. Dönsk þróunaraðstoð var sett á fót sem deild innan utanríkisráðuneytisins sama ár og árið 1963 fékk hún nafnið DANIDA. Finnland greiddi framlög til þróunarstofnanna Sameinuðu þjóðanna frá árinu 1956. Árið 1957 var fyrsta skrefið í tvíhliða aðstoð stigið með samningi við Indland um styrki til náms innan skógræktargeirans. Fyrsta þróunarverkefni Finnlands hófst svo árið 1962 með þátttöku þess í hinu norræna samstarfsverkefni í Tansaníu. Árið 1961 var sett á fót ríkisnefnd sem ætlað var að skilgreina viðmið og meginreglur finnskrar þróunaraðstoðar. Árið 1965 var svo komið upp sérstöku sviði innan finnska utanríkisráðuneytisins sem sá alfarið um alþjóðlega þróunaraðstoð.<sup>212</sup> Ísland hóf að veita þróunaraðstoð síðast allra Norðurlandanna eða árið 1971 í gegnum stofnunina Aðstoð Íslands við þróunarlöndin. Mest af fé þeirrar stofnunar rann sem framlög

---

<sup>210</sup> Pharo, H.Ö. 2008. Entrepreneurship and Development Aid. Í Pharo og Fraser (ritstj.) *The Aid Rush: Aid Regimes in Northern Europe during the Cold War*, 2. bindi. Norway: Oslo Academic Press, bls. 53-93.

<sup>211</sup> Heppling, S. 1986. The Very First Years: Memories of an Insider. Í P. Fruhling. (ritstj.) *Swedish Development Aid in Perspective: Policies, Problems and Results since 1952*. Stokkhólmur: Anders & Wiksell International, bls. 19-22.

<sup>212</sup> Kiljunen, K. 1983. *Finnish Aid in Progress: Premises and Practice of Official Development Assistance*. Helsinki: University of Helsinki, bls. 11-13.

Íslands til norrænna samstarfsverkefna í Tansaníu, Kenýu og Mósambík. Árið 1981 var sett á fót Þróunarsamvinnustofnun sem átti að sjá um framkvæmd tvíhliða þróunaraðstoðar og tók hún yfir þátttöku Íslands í samnorrænum verkefnum í Tansaníu, Kenýu og Mósambík auk þess sem komið var á fót nýjum verkefnum tengdum fiskveiði í Kenýu og á Grænhöfðaeyjum.<sup>213</sup>

Stefnur ríkjanna og framkvæmd þeirra hafa verið talin svo áþekk að jafnan er talað um norrænt þróunaraðstoðarlíkan. Sérstaða líkansins byggir á nokkrum meginþekkingum. Aðstoðin er veitt til fárra móttökuríkja í þeim tilgangi að tryggja gæði hennar og hámarka árangur. Jafnframt miðar hún að því að styðja við fátækasta fólkið í fátækustu löndunum sem þýðir að megnið af tvíhliða aðstoð þeirra er beint að ríkjum í fátækustu heimsálfunni, Afríku,<sup>214</sup> þrátt fyrir lítil söguleg eða efnahagsleg tengsl við álfuna. Þá er hún að stærstum hluta veitt í formi styrkja en ekki lánsfé með lágum eða engum vöxtum. Þau hafa öll, nema Ísland, náð 0,7% marki Sameinuðu þjóðana (Finnland toppaði 1991 þegar það gaf 0,80% af VÞT en hefur síðan ekki uppfyllt 0,7% markið),<sup>215</sup> og veita öll, nema Ísland, hlutfallslega meira en sem nemur meðaltali DAC-ríkjanna. Þróunaraðstoð Norðurlandanna hefur jafnframt það orðspor á sér að vera síður bundin við efnahagslega og pólitíska hagsmuni ríkjanna en aðstoð annarra vestrænna gjafaríkja, sem endurspeglast einna helst í sterkri skuldbindingu við fjárframlög í gegnum marghliða sjóði og alþjóðastofnanir. Hún þykir ennfremur í takti við pólitíska réttthugsun hvers tíma fyrir sig sem lýsir sér í framtakssemi og sveigjanleika ríkjanna og vilja þeirra til að aðlaga stefnur sínar að bestu mögulegu vinnubrögðum og venjum hverju sinni.<sup>216</sup> Áður hefur verið rætt um að á Norðurlöndunum ríki samstöðulyðræði. Sú staðreynd endurspeglast ekki síst í þróunaraðstoð ríkjanna en þverpólitísk og samfélagsleg samstaða og sátt hefur alla jafna ríkt um stefnumótun innan málaflokksins. Þessi almenna

---

<sup>213</sup> Björn Dagbjartsson. 2001. Icelandic International Development Agency: Reflections on a 20-year History. Í *ICEIDA Newsletter*, 12. Reykjavík: ICEIDA, bls. 4.

<sup>214</sup> Christensen, S. 2002. Denmark and Africa – Past and Present Relations . Í L. Wohlgemuth (ritstj.) *The Nordic Countries and Africa – Old and New Relations*. Uppsala: The Nordic Africa Institut, bls. 8.

<sup>215</sup> Stokke 2009: 546.

<sup>216</sup> Alesina, A. Og Dollar, D. 2000. Who Gives Foreign Aid to Whom and Why? Í *Journal of Economic Growth*, 5 (Mars).

samstaða hefur orðið til þess að stefnurnar hafa að mestu haldið einkennum sínum frá upphafi með fáum stórvægilegum breytingum.

Þróunaraðstoð er oft veitt til að þjóna hagsmunum gjafaríkis, hvort sem þeir teljist vera innlendir efnahagslegir hagsmunir, t.d. hvað varðar hagsmuni útflutnings- og einkageirans, eða kerfisbundnir hagsmunir sem í tilfalli Norðurlandanna snúa að stöðu þeirra sem smáríki í alþjóðakerfinu. Þróunaraðstoð Norðurlandanna er aftur á móti mestmegnis drifin áfram af öðrum hvötum. Lumsdaine heldur því fram að ólíkur rökstuðningur fyrir veitingu þróunaraðstoðar endurspeglar í frávikum í stefnumótun og áætlanagerð.<sup>217</sup> Stefnur Norðurlandanna hafa það orðspor að vera lítið snortnar af þeirri sjálfmiðuðu hagsmunagæslu sem annars einkennir almenna utanríkisstefnumótun. Yfirlýstar ástæður að baki þróunaraðstoð þeirra hafa enda að megninu til byggt á alþrúistískum ástæðum. Þær vísa m.a. til þess að ríkjunum beri siðferðisleg skylda til að aflétta mannlegum þjáningum og uppfylla mannlegar þarfir þvert á pólitísk, menningarleg og landfræðileg landamæri.<sup>218</sup> Þessar ástæður hafa frá upphafi verið ítrekaðar í hinum ýmsu frumvörpum, greinagerðum, ályktunum, skýrslum og hvítbókum. M.ö.o. hafa Norðurlöndin veitt þróunaraðstoð að mestu leyti vegna þess að þau líta svo á að það sé siðferðisleg skylda þeirra að gera svo. Frá upphafi hafa meginástæðurnar að baki sænskri þróunaraðstoð verið siðferðisleg skylda og hnattræn samstaða. Með þróunaraðstoð hafa Svíar þannig tjáð viðurkenningu sína á því að krafan um frið, frelsi og velferð láti ekki staðar numið við landamæri heldur sé í auknum mæli alþjóðleg og sammannleg.<sup>219</sup> Í Finnlandi hefur einnig verið tíðrætt um alþjóðlega, eða hnattræna ábyrgð og samstöðu, sem viðurkenningu á því að félagslegt réttlæti nái yfir landamæri.<sup>220</sup> Á Íslandi var lítið svo á að þar sem að þar væri búið við einhver bestu lífskjör sem þekktust bæri Íslendingum siðferðisleg skylda til þess að greiða til hjálpar þeim sem verst væru settir í veröldinni.<sup>221</sup> Norsk þróunaraðstoð vísaði til meginreglunnar að allir menn væru jafnir og samstöðu milli allra landa og

<sup>217</sup> Lumsdaine 1993: 134.

<sup>218</sup> Stokke1989b: 169.

<sup>219</sup> Jacoby, R. 1986. Idealism versus Economics: Swedish Aid and Commercial Interests. Í P. Frühling. (ritstj.) *Swedish Development Aid in Perspective: Policies, Problems and Results since 1952*. Anders & Wiksell International, bls. 86.

<sup>220</sup> Kiljunen 1983: 20.

<sup>221</sup> Vef tímarit um þróunarmál, 136 (4).

kynþátta. Einnig hefur aðstoðin verið réttlætt með tilvísun í samkennd þvert á landamæri og skyldu til að deila byrðum til að stuðla að jafnari skiptingu auðs í alþjóðasamfélaginu.<sup>222</sup> Danmörk hefur einnig vísað í alþjóðlega samstöðu og samkennd.<sup>223</sup> Aftur á móti þarf, eins og áður hefur komið fram, að skoða altrúisma í samhengi við aðra mannlega hegðun þar sem hann takmarkast af eða vinnur með ólíkum hvötum. Óeigingirni, fórnfýsi og náungakærleikur eru þannig ekki einu ástæðurnar, þótt þær séu ríkjandi. Að baki búa líka efnahagslegar og pólitískar hvatir, þó í mun minna mæli, sem sýna þróunaraðstoð sem verkfæri í þágu utanríkisstefnu.

Í flutningsræðu með frumvarpi til laga um Aðstoð Íslands við þróunarlöndin er m.a. nefnd sú ástæða að þróunaraðstoð sé besta leiðin til að afla Íslandi vinsælda í þróunarlöndunum. Þær vinsældir kæmu sér vel fyrir Ísland í alþjóðlegu samstarfi þar sem að Þriðji heimurinn væri voldugt og vaxandi afl. Ennfremur er bent á að aðstoðin gæti til lengri tíma litið borgað sig út frá efnahagslegu sjónarmiði. Með tilliti til þess er lagt til í flutningsræðunni að kannaður verði möguleikinn á viðskiptatengslum við þróunarlöndin.<sup>224</sup> Öll hafa Norðurlöndin tekið fram mikilvægi eigin hagsmuna í veitingu þróunaraðstoðar.<sup>225</sup>

Hegðun getur þannig samt sem áður talist altrúistísk þó að fleiri hvatir búi að baki en óeigingirni. Það þýðir m.a. að tekið er tillit til þarfa móttökuríkis umfram hagsmuni gjafaríkis. Hlutfallið þar á milli getur hins vegar breytilegt eftir því hvaða þættir setja mark sitt á mótun stefnanna. Að hvaða leyti altrúismi er ríkjandi hvati í stefnumótuninni sést best með því að skoða stefnurnar sjálfar og framkvæmd þeirra.

Þróunaraðstoðarstefna getur mótast á ólíkan hátt eftir því hvaða þættir hafa áhrif á einstakar víddir hennar. Fyrst ber að nefna áhrif ríkjandi félagslegra og pólitískra innlend norma. Í öðru lagi geta kerfisbundnir hagsmunir Norðurlandanna í alþjóðakerfinu haft áhrif, þ.e. annars vegar öryggishagsmunir þeirra sem smáríki sem best væru tryggðir með stöðugu og

<sup>222</sup> Stokke 1989b:169-170.

<sup>223</sup> Olesen og Pedersen 2010: 891.

<sup>224</sup> Ólafur Björnsson (flm.) 69. mál, aðstoð Íslands við þróunarlöndin. 11. fundur, 91. löggjafarþing. Sótt á síðuna <http://www.althingi.is/alttext/gomulraeda.php4?nr=1893&lthing=91&dalkur=1776>, þann 21.12.2011.

<sup>225</sup> Sjá Kiljunen 1983; Stokke 1989.

friðsömu alþjóðakerfi, og hins vegar efnahagslegir hagsmunir ríkjanna í alþjóðasamfélaginu. Einnig gæti haft áhrif hverjir móta stefnuna hverju sinni, hægri- eða vinstrisinnaðir stjórn mála flokkar, og hvernig stjórnsýslulegu umhverfi mála flokknum er búið. Í þriðja lagi gætu mögulegir hagsmunir einkageirans haft sitt hvað að segja. Í fjórða lagi gætu fyrri samskipti ríkjanna við þróunarlöndin haft áhrif á mótun stefnunar, sér í lagi hvað varðar val á móttökuríkjum. Í fimmta lagi gæti efnahagsleg staða ríkjanna og efnahagshorfur haft töluvert vægi og í sjötta og síðasta lagi getur utanaðkomandi þrýstingur sett mark sitt á stefnumótunina. Sá þrýstingur gæti komið úr þremur áttum: frá helstu svæðisbundnu alþjóðastofnunum sem sinna þróunarmálum; helstu alþjóðastofnunum og marghliða stofnunum sem sinna þróunarmálum; og loks móttökulöndunum sjálfum.<sup>226</sup> Allir þessir áhrifaþættir toga stefnuna í mismunandi áttir og valda því að þróunaraðstoð ríkjanna tekur á sig ólíkar myndir, t.d. hvað varðar upphæð ODA, val á móttökulöndum, tilhneigingu til tvíhliða eða marghliða aðstoðar og framkvæmd stefnunnar. Fylgni við ákveðna áhrifaþætti umfram aðra ljær stefnunum ýmist altrúiskar forsendur eða eigingjarnar, eftir því sem það á við hverju sinni. Í næstu köflum verður skoðað hvað veldur því að ákveðnar víddir innan stefnanna fá á sig ákveðin einkenni.

#### **4.1.1. Markmið**

#### **4.1.2. Danmörk**

Stofnanavæðing danskrar þróunaraðstoðar hófst árið 1962 og var lögfest árið 1971. Markmið danskrar þróunaraðstoðar voru þá, og héldust óbreytt næstu þrjú áratugi, að í gegnum samvinnu við ríkisstjórnir þróunarlanda skyldi styðja við tilraunir þeirra til að auka hagvöxt og stuðla þannig að félagslegum framförum og pólitísku sjálfstæði. Sérstök áhersla var lögð á að þetta skyldi gert í samræmi við sáttmála og meginreglur Sameinuðu þjóðanna.<sup>227</sup> Tengslin

---

<sup>226</sup> Karre, B. og Svensson, B. 1989. The Determinants of Swedish Aid Policy. Í O. Stokke (ritstj) *Western Middle Powers and Global Poverty. The Determinants of the Aid Policies of Canada, Denmark, the Netherlands, Norway and Sweden*. Uppsala: The Scandinavian Institute of African Studies, bls.160-168.

<sup>227</sup> Sjá Lög um danska þróunaraðstoð nr. 297 frá 10. júní 1971, á slóðinni <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=72034>.

og jafnvægið milli þessara markmiða þóttu óljós að því leyti hvort ætti að vera í forgangi hagvöxtur eða félagslegar framfarir og kviknuðu margar umræður vegna þessa. Það gaf ríkisstjórninni tilefni til að árétta sérstaklega að þessi þrjú markmið ættu að vera samverkandi.<sup>228</sup> Árið 1984 voru þessi markmið ítrekuð og lýst yfir að aðstoð ætti að koma á varanlegum efnahagslegum, félagslegum og pólitískum framförum og vera hagað þannig að eftirspurnin eftir henni færi dvínandi. Uppúr 1975 varð æ meira forgangsatriði að draga úr fátækt og miðaði aðstoðin í því ljósi ekki eingöngu að því að hjálpa fátækustu löndunum heldur ætti hún einnig að nýttast fátækustu þjóðfélagshópunum. Voru konur sérstaklega nefndar sem markhópur í því samhengi.<sup>229</sup> Í kjölfar skýrslu Brundtland nefndarinnar um þróun og umhverfismál árið 1987 voru umhverfis- og auðlindamál sett á oddinn.<sup>230</sup>

#### 4.1.3. Finnland

Nefnd um þróunaraðstoð var sett á fót árið 1966 og sendi frá sér tvær skýrslur (1968 og 1969) um forsendur þróunaraðstoðar sem voru mjög undir áhrifum kenninga um nútímavæðingu. Í skýrslunum var bent á skort á fjármagni til fjárfestinga, lítinn innlendan sparnað og lítinn hagvöxt ásamt félagslegu afturhaldi sem einkenni hins vanþróaða samfélags. Því þyrfti að auðvelda fjármagnsflutning milli landa. Einnig var lagt til að Finnland veitti hlutfallslega jafn miklu til þróunaraðstoðar og Danmörk, Noregur og Svíþjóð.<sup>231</sup> Árið 1974 benti finnska ríkisstjórnin á mikilvægi þess að leiðrétta hið kerfisbundna ójafnvægi sem ríkti milli þróunarlanda og iðnríkjana, þar sem að það hamlaði þróun. Ennfremur skyldi styðja við viðleitni þróunarlandanna í átt að auknu pólitísku og efnahagslegu sjálfstæði. Að lokum var talið nauðsynlegt að jafna skiptingu auðs og tekna, bæði á milli ríkja og innan þeirra.<sup>232</sup> Árið 1978 voru sett fram ný markmið sem gerðu minna úr hlutverki nútímavæðingar og

---

<sup>228</sup> Svendsen, K. E. 1989. Danish Aid: Old Bottles. Í O. Stokke (ritstj). *Western Middle Powers and Global Poverty. The Determinants of the Aid Policies of Canada, Denmark, the Netherlands, Norway and Sweden*. Uppsala: The Scandinavian Institute of African Studies, bls. 95 og 96.

<sup>229</sup> Tarp, F., Bach, C. F., Hansen, H., Baunsgaard, S. 1998. *Danish Aid Policy: Theory and Empirical Evidence*. University of Copenhagen, bls. 5.

<sup>230</sup> Svendsen 1989; Tarp et al. 1998.

<sup>231</sup> Kiljunen 1983: 16.

<sup>232</sup> Kiljunen 1983: 22.



hagvaxtar en áður og undirstrika mikilvægi félagslegra úrbóta sem drifkraft til bættra efnahagslegra og félagslegra aðstæðna. Allar undirliggjandi efnahagslegar og pólitískar ástæður skyldu jafnframt þjóna markmiðum byggðum á samstöðu og hnattrænni ábyrgð. Sem hluti af finnskri utanríkisstefnu voru markmið þróunaraðstoðar ennfremur að vinna að friði, jafnrétti og sjálfsákvörðunarrétti milli þróunarlanda og iðnríkja og að auka félagslegt réttlæti innan þeirra.<sup>233</sup>

#### 4.1.4. Ísland

Í greinagerð með frumvarpi til laga um Aðstoð Íslands við þróunarlöndin er yfirlýst markmið með stofnun tvíhliða aðstoðar að uppfylla þáverandi markmið Sameinuðu þjóðanna um að 1% þjóðartekna skuli renna til aðstoðarinnar.<sup>234</sup> Í umræðum um frumvarpið á Alþingi komu fram örfáir fyrirvarar um það hvort rétt væri að binda upphæðina í lög. Svo fór þó að það var gert. Árið 1981 voru sett lög um Þróunarsamvinnustofnun Íslands (ÞSSÍ). Ný og ítarlegri markmið voru skilgreind ásamt því sem ítrekað var að stefna ætti áfram að 1% marki Sameinuðu þjóðanna. Markmið samstarfs Íslands við þróunarlöndin var nú að styðja viðleitni stjórnvalda í löndunum til að bæta efnahag þeirra og þannig eiga þátt í að tryggja félagslegar framfarir og pólitískt sjálfstæði þeirra á grundvelli sáttmála Sameinuðu þjóðanna. Ennfremur var stefnt að því að auka gagnkvæman skilning og samstöðu Íslands og þróunarlanda í gegnum aukin samskipti, m.a. á sviði menningar og viðskipta.<sup>235</sup> Í tengslum við fiskveiðiverkefni ÞSSÍ á níunda áratugnum var markmið þeirra að stuðla að árangursríkri og hagkvæmri nýtingu fiskafurða.

#### 4.1.5. Noregur

Árið 1962 lýsti norska ríkisstjórnin því yfir að markmið norskrar þróunaraðstoðar væri að vinna efnahagslegri, félagslegri og menningarlegri þróun brautargengi í Þriðja heiminum. Tíu árum síðar var tekjudreifingu bætt við sem markmiði og langtímamarkmið áréttað: að framtíðarsamskipti milli

---

<sup>233</sup> Kiljunen 1983: 28-29.

<sup>234</sup> Frumvarp til laga um aðstoð Íslands við þróunarlöndin nr 630/1971, 4. liður, 2. gr.

<sup>235</sup> Lög um Þróunarsamvinnustofnun Íslands nr. 43/1981.

Noregs og móttökuríkja aðstoðarinnar yrðu ekki skilgreind út frá beinni aðstoð, heldur viðskiptum með vörur og þjónustu og auknum menningarlegum samskiptum og samvinnu. Árið 1975 var tekjudreifing og útrýming fjárhagslegs ójöfnuðar ítrekað sem markmið í átt að traustum grundvelli velferðar fyrir alla. Lýðræðispróun og efnahagslegt sjálfstæði bættust við sem markmið árið 1984 og voru staðfest af ríkisstjórn Verkamannaflokksins árið 1987. Þá bættust enn fremur við tvær nýjar víddir í stefnuna: líkt og í tilfalli Danmerkur var í kjölfar skýrslu Brundtland-nefndarinnar lögð áhersla á umhverfið með skynsamlega nýtingu náttúruauðlinda sem markmið, auk þess sem kastljósinu var beint að stöðu kvenna í baráttunni gegn fátækt. Jafnframt var lögð áhersla á að markmiðin frá 1984 væru enn meginmarkmið og að öðrum markmiðum væri ætlað að stuðla að þeim.<sup>236</sup>

#### 4.1.6. Svíþjóð

Fyrstu lög um sænska tvíhliða þróunaraðstoð sem voru sett árið 1962 höfðu það að meginmarkmiði að aðstoðin ætti að bæta lífsskilyrði hinna fátæku. Einnig bæri henni að stuðla að lýðræðispróun og félagslegu jafnrétti. Samkvæmt frumvarpi til laganna fólu bætt lífsskilyrði í sér að útrýma þyrfti hungri og fátækt; útiloka farsóttir; lækka tíðni ungbarnadauða og skapa forsendur fyrir sómasamlegum lífsskilyrðum.<sup>237</sup> Árið 1968 bættust stýring fólksfjölda, bætt menntun og hröðun hagvaxtar við sem markmið.<sup>238</sup> Þverpólísk nefnd ítrekaði árið 1977 það meginmarkmið sænskrar þróunaraðstoðar að bæta lífsskilyrði fátækra. Lagt var til að fjögur markmið væru höfð að leiðarljósi og gaf ríkisstjórnin þeim jafnt vægi í fjárlögum sínum: hagvöxtur; efnahagslegt og félagslegt jafnrétti; efnahagslegt og pólitískt sjálfstæði; og lýðræðispróun samfélaga.<sup>239</sup> Tíu árum seinna, sem afleiðing alþjóðlegrar vitundarvakningar í kjölfar skýrslu Brundtland-nefndarinnar, var

<sup>236</sup> Stokke 1989b: 173-174.

<sup>237</sup> Carlson, J. 1998. *Swedish Aid for Poverty Reduction: a History of Policy and Practice*. London: Overseas Development Institute, bls. 10; Ljunggren, B. 1986. *Swedish Goals and Priorities*. Í P. Frühling, P. (ritstj.) *Swedish Development Aid in Perspective: Policies, Problems and Results since 1952*, Anders & Wiksell International, bls. 65.

<sup>238</sup> Ljunggren 1986: 69.

<sup>239</sup> Carlson 1998: 14.

fimmta markmiðinu bætt við. Sænsk aðstoð ætti eftirleiðis að taka mið af umhverfinu og stuðla að sjálfbærri nýtingu náttúruauðlinda.<sup>240</sup>

## 4.2. Áætlanir og áherslur

### 4.2.1. Danmörk

Í upphafi voru áætlanir í danskri þróunaraðstoð undir miklum áhrifum frá kenningum um nútímavæðingu, þ.e. um hagvöxt og að hann seitlaði niður til hinna fátæku. Miðaði aðstoðin einna helst að úrbótum í skipulagningu samfélagsinnviða og nútímavæðingu landbúnaðar.<sup>241</sup> Á áttunda áratugnum, í takt við alþjóðlegar sveiflur, færðist kastljósið yfir á að bæta lífsskilyrði fátækra. Til að gera það lagði dönsk þróunaraðstoð áherslu á að uppfylla grunnþarfir fátækra. Í kjölfarið jókst mikilvægi uppbyggingar félagslegra innviða og þjónustu á kostnað framleiðslugeirans og minnkun fátækta varð að meginmarkmið.<sup>242</sup> Á sama tíma voru konur og fátækari samfélagshópar skilgreindir sem markhópar og verkefni voru sett upp með hag þeirra í huga. Á níunda áratugnum færðist athyglin lítillega yfir á stjórnsýslulegar úrbætur og kerfislega aðlögun, en engu að síður hélt dönsk þróunaraðstoð sínu striki.<sup>243</sup> Árið 1982 lagði nefnd skipuð af ríkisstjórninni til að dönsk þróunarverkefni ættu að miða að því að styðja við atvinnu og framleiðslu hjá fátækum. Tekið var undir þær tillögur án þess þó að útlista frekar hvernig þær áherslur ættu að skila sér í skipulagningu verkefna og almennri starfsemi.<sup>244</sup>

### 4.2.2. Finnland

Finnsk þróunaraðstoð var að miklu leyti beint til þeirra geira þar sem finnsk úrræði og sérfræðipækking nýttust hvað best, þ.e. skógrækt og skógræktariðnaður, vatnaauðlindir, efnahagslegir innviðir, skipulag stjórnsýslu, menntun og orkunýting. Þegar leið á færðist áherslan meira á

---

<sup>240</sup> Sama heimild, bls. 18.

<sup>241</sup> Tarp o.fl. 1998: 5.

<sup>242</sup> Tarp o.fl. 1998: 5; Pedersen 2008: 199; Udholt, L. 1997. *Danish Aid Policies for Poverty Reduction*. London: Overseas Development Institute, bls. 13.

<sup>243</sup> Tarp o.fl. 1998: 5.

<sup>244</sup> Udholt 1997: 14.

þróun í landbúnaði, fiskveiðum, skógrækt, iðnaði, námagreifri og byggingariðnaði.<sup>245</sup>

#### 4.2.3. Ísland

Í fyrstu lögum um íslenska þróunaraðstoð er hvergi tekið fram að hvaða hliðum samfélagsins aðstoðin skyldi beinast. Í upphafi einkenndist aðstoðin alfarið af framlögum til sameiginlegra norræna verkefna og beinni þáttöku Íslands í sjávarútvegshluta þeirra. Hins vegar sneru fyrstu tvíhliða verkefni stofnunarinnar Aðstoð Íslands við þróunarlöndin að sjávarútvegi og uppbyggingu fiskveiða. Árið 1977 fór íslenskur skipstjóri til Kenýa til að leiðbeina og kenna og stjórna tilraunaveiðum í 12 mánuði. Aðstoð við Grænhöfðaeyjar sama ár var með svipuðu sniði, sneru að efnahags- og tækniáðstoð. Aðstoðin náði m.a. yfir sjómannakennslu, haf- og fiskirannsóknir, veiðarfæraframléiðslu og fiskvinnsluaðferðir. Frekari áframhaldandi aðstoð við Grænhöfðaeyjar var í formi veiðitilrauna og þjálfunar.<sup>246</sup>

Í lögnum frá 1981 er aðeins talað um tvær víddir þróunaraðstoðar: viðskipti og menntun. Hvað það varðar segir að kanna eigi möguleika á auknum viðskiptatengslum við þróunarlöndin og koma upplýsingum þar að lútandi á framfæri við aðila á Íslandi.<sup>247</sup> Einnig skyldi starfsemin snúa að því að koma á auknum menningartengslum við þróunarlöndin, m.a. í gegnum þátttöku Íslands í menntun fólks frá þróunarlöndunum. Í því tilliti er bæði talað um að veita námsfólki frá þróunarlöndunum aðgengi að menntastofnunum á Íslandi, sem og að annast kennslu við menntastofnanir í þróunarlöndunum eða sem reknar eru í þágu þróunarlandanna.<sup>248</sup> Áframhaldandi samstarf við Grænhöfðaeyjar miðaði, samkvæmt samningi milli ríkjanna frá árinu 1981, að þróun fiskveiða með það að meginmarkmiði að kanna fiskveiðimöguleika á hafsvæðinu við Grænhöfðaeyjar með það að leiðarljósi að nýting þeirra yrði sem árangursríkust og hagkvæmust. Aðstoð Íslendinga beindist einnig að því að stuðla að hafrannsóknnum heimamanna, tilraunaveiðum og markaðsleit fyrir sjávarafurðir. Á seinni hluta áratugarins náði aðstoðin yfir fleiri svið en

<sup>245</sup> Kiljunen 1983: 48.

<sup>246</sup> Pétur J. Thorsteinsson. 1992b. *Utanríkisþjónusta Íslands og Utanríkismál: Sögulegt Yfirlit, 3. bindi*. Reykjavík: Hið Íslenska Bókmenntafélag, bls. 1091-1093.

<sup>247</sup> Lög um Þróunarsamvinnustofnun Íslands nr. 43/1981, 3. gr. (d).

<sup>248</sup> Lög um Þróunarsamvinnustofnun Íslands nr. 43/1981, 3. gr. (e).

sjávarútveg, m.a. nýtingu jarðvarma, heilsu og heilbrigðisathuganir, skipulag hagstjórnarmála, byggingu fræðslumiðstöðvar fyrir konur, heilsugæslustöðvar og mótuneyti fyrir munaðarleysingja.<sup>249</sup>

Veturinn 1973-1974 kom fram þingsályktunartillaga þar sem skorað var á ríkisstjórn Íslands að hefja viðræður við Sameinuðu þjóðirnar um að Ísland tæki þátt í Jarðhitaskóla Sameinuðu þjóðanna. Árið 1975 var áréttaður áhugi Íslands á að taka þátt í samvinnu á sviði haf- og fiskirannsóknna og nýtingu og rannsóknna á jarðhita. Námskeið á vegum Jarðhitaskóla Sameinuðu þjóðanna hófust svo á Íslandi árið 1980.<sup>250</sup>

#### 4.2.4. Noregur

Samkvæmt Stokke voru tvær áætlanir einkennandi í stefnumótun norskrar þróunaraðstoðar fram til ársins 1990. Fyrst ber að nefna velferðaráætlun sem var ætlað að bæta velferð þiggjandans, með áherslu á úrbætur í félagslegri þjónustu og annarri þjónustu sem yki getu svæðisbundinna samfélaga til að uppfylla eigin grunnþarfir. Árið 1961 benti ríkisstjórnin á nauðsyn þess að endurskipuleggja félagslega innviði í samfélögum þróunarlanda. Árið 1972 voru svo skipulagslegar úrbætur skilgreindar sem forsenda fyrir þróun, og undirstrikaði ríkisstjórnin mikilvægi þess að stefnur móttökuríkjanna léku þar stórt hlutverk. Sama ár var viðurkennt að ef bæta ætti velferð hinna fátækustu væri nauðsynlegt að uppfylla grunnþarfir þeirra. Í því tilliti voru ákveðnir markhópar sigtaðir út og skilgreindir, fyrst hinir verst settu og svo árið 1975 var konum bætt við sem markhópi og börnum árið 1987. Loks var betra aðgengi að menntun og heilsu talið leiða til aukinnar framleiðni sem væri mikilvægt markmið að ná fram meðal fátækustu hópanna.<sup>251</sup> Sama ár lagði utanríkisnefnd norska þingsins mesta áherslu á velferðarviddina og lagði til að norsk aðstoð ætti ennfremur að styrkja efnahag þróunarríkja ásamt stjórnsýslulegum, félagslegum og efnahagslegum innviðum þeirra.<sup>252</sup>

Síðari áætlunin er iðnvæðingar- og viðskiptaáætlun sem miðar að því að byggja upp framleiðslugetu og útflutningsmöguleika þiggjandans. Þar er

---

<sup>249</sup> Thorsteinsson 1992b: 1096-1097.

<sup>250</sup> Sama, bls. 1102.

<sup>251</sup> Stokke 1989b: 175-177.

<sup>252</sup> Stokke 1989b: 181.

lögð áhersla á iðnað, útflutningsvörur, úrbætur á innviðum samfélaga (fjarskipti, vega- og samgöngukerfi) og orku, með það að markmiði að efla utanríkisverslun.<sup>253</sup> Þessi áætlun miðaði í upphafi einna helst að því að stuðla að hagvexti m.a. í gegnum aukna framleiðslu til útflutnings og aukið aðgengi að alþjóðlegum mörkuðum, sér í lagi hinum norska markaði. Í skýrslu frá árinu 1961 var lögð áhersla á að aflétta viðskiptahindrunum, nema á landbúnaðarvörum, og var því fylgt eftir árið 1975 með ýmsum úrræðum til að stuðla að innflutningi frá þróunarlöndum. Árið 1984 lagði ríkisstjórnin til þess að þessum úrræðum yrði haldið áfram með mögulegri aðkomu norsks iðnaðar.<sup>254</sup>

#### 4.2.5. Svíþjóð

Þær áætlanir sem áttu að þjóna upprunalegum markmiðum sænskrar þróunaraðstoðar frá 1962 voru aðallega að efla menntun og færni. Einnig var talið nauðsynlegt að nútímavæða innviði og tækjakost í framleiðslugeiranum. Árið 1968 jókst áherslan á úrbætur í félagslegri þjónustu og styrkingu á samfélagslegum innviðum og undirstöðum, þar sem sjónum var beint að vandamálum sem sneru að fólksfjölda og fjölskylduháttum, uppgræðslu og nýtingu lands, starfsþjálfun o.fl.<sup>255</sup> Markhópar voru skilgreindir, í tilfalli landbúnaðar átti aðstoðin að ná til smábænda<sup>256</sup> og í tilfalli fólksfjölda og fjölskylduhátta var henni ætlað að ná til fjölskyldna, mæðra og ungbarna og kvenna.<sup>257</sup> Þróun í dreifbýli var sett í forgang um miðjan sjöunda áratuginn í kjölfar minnkandi matvælaframleiðslu í þróunarlöndum, og vegna þeirrar staðreyndar að yfirgnæfandi meirihluti fátækra bjó í dreifbýli. Aðstoðin var til að byrja með á tæknilegum nótum og var ætlað að auka matvælaframleiðslu. Hún fólst m.a. í nútímalegri uppskeruháttum og –tækni, fleiri

---

<sup>253</sup> Stokke 1989b: 175.

<sup>254</sup> Stokke 1989b: 178-181.

<sup>255</sup> Udholt 1997: 11.

<sup>256</sup> Holtsberg, C. 1986. The Development of Rural Development: Swedish Strategies for the Countryside. Í P. Frühling. (ritstj.) *Swedish Development Aid in Perspective: Policies, Problems and Results since 1952*. Stokkhólmur: Anders & Wiksall International, bls. 159.

<sup>257</sup> Wahren, C. 1986. The Crucial Family: Swedish Concern for Population and Family Planning. Í P. Frühling. (ritstj.) *Swedish Development Aid in Perspective: Policies, Problems and Results since 1952*, bls. 186.

framleiðsluháttum og bættum markaðsskilyrðum.<sup>258</sup> Á áttunda áratugnum var velferð og lífskilyrði fátækra enn frekar grundvöllur áætlana í sænskri þróunaraðstoð. Þróunarverkefni sneru þannig að landbúnaði, aðgengi að vatni, heilsu, menntunaraðstöðu og starfsnámi. Samfara áherslunni á grunnþarfir var aðstoðinni að miklu leyti veitt inn í heilsu- og menntunargeirann með þéttbýlissjónarmið að markmiði. Á níunda áratugnum voru svo þættir eins og landbúnaður, og endurbætur á iðnaði og innviðum innan áhugasviðs sænskrar þróunaraðstoðar, en einnig aukin vandamál tengd skuldum og greiðslujöfnuði. Innan landbúnaðar beindist athyglin nú að stefnumörkun innan geirans, þ.e. sem snéri að verðlagningu, uppbyggingu markaða, niðurgreiðslum og styrkjum, svo fátt eitt sé nefnt.<sup>259</sup> Jafnframt stefndi sænsk þróunaraðstoð að því að standa vörð um eldri upprunalegar velferðar- og grunnþarfaáætlanir sem beindust að heilsu, menntun, félagsþjónustu, í þeim tilgangi að viðhalda félagslegu öryggi þeirra allra fátækustu á tímum kerfisbundinnar aðlögunar.

Sænsk þróunaraðstoð bjó einnig yfir iðnvæðingarvidd sem sneri aðallega að stórum verkefnum í vinnsluiðnaði, t.d. með kvoðu og pappír og fólst mestmegnis í tæknilegri aðstoð og starfsþjálfun.<sup>260</sup>

### 4.3. Vinnubrögð, viðmið og meginreglur

#### 4.3.1. Danmörk

Danmörk stefndi frá upphafi að því að ná 1% marki Sameinuðu þjóðanna (síðar lækkað niður í 0,7%) og náði því árið 1978. Árið 1984 var þróunaraðstoð sem hlutfall af vergri þjóðarframleiðslu orðið 0.84% og fór ekki niður fyrir 0,80% eftirleiðis.<sup>261</sup> Ekki stóð mikill styr um þetta markmið, þó að skiptar skoðanir hafi verið á hlutfallinu sjálfu, hvort það ætti að vera nær 1% eða 0,7%.<sup>262</sup>

---

<sup>258</sup> Holtsberg 1986: 157-158.

<sup>259</sup> Udholt 1997: 17-18.

<sup>260</sup> Grettve, A. 1986. White Elephants and Little Sisters: Twenty Years of Swedish Aid to Industrial Development. Í P. Frühling. (ritstj.) *Swedish Development Aid in Perspective: Policies, Problems and Results since 1952*. Stokkhólmur: Anders & Wiksall International, bls. 147-148.

<sup>261</sup> Stokke 2009: 536-537.

<sup>262</sup> Svendsen 1989:98.

Sú meginregla hefur verið í danskri þróunaraðstoð frá árinu 1967 að skipting tvíhliða og marghliða aðstoðar sem hlutfall af opinberum framlögum skuli vera sem jafnast. Reyndar hefur tvíhliða aðstoð að jafnaði verið aðeins stærri, eða um 55%.<sup>263</sup> Þetta hefur stundum verið nefnt 50/50 kerfið, sem undirstrikar jafnframt þá breiðu pólitísku samstöðu sem að jafnaði hefur ríkt um stefnumótun innan málaflokksins.<sup>264</sup> Árið 1983 var ákveðið, þrátt fyrir tillögur meirihluta nefndar árið áður um að auka hlut marghliða aðstoðar um 4-5%, að láta hlutfall marghliða aðstoðar ósnert við u.þ.b. 45%. Í upphafi fóru um 80% marghliða aðstoðar í gegnum hinar ýmsu stofnanir Sameinuðu þjóðanna, eins og UNDP, FAO, ILO og UNESCO svo dæmi séu tekin. Eftir inngöngu Danmerkur í Evrópska Efnahagsbandalagið (EEB, síðar Evrópusambandið, ESB) lækkaði það hlutfall þar sem auknum fjármunum var beint til stofnana EEB.

Árið 1989 voru sett fram viðmið sem áttu að vera leiðbeinandi við val á móttökulöndum. Þau voru: fjárhags- og félagslegt þróunarstig viðkomandi ríkis, þarfir þess og fyrirliggjandi þróunaráætlanir; magn aðstoðar frá öðrum tvíhliða og marghliða veitendum og geta ríkis til að taka við og nýta aðstoð; möguleikar á að ýta undir sjálfbæra þróun í gegnum umræður um stefnumörkun; möguleikar á að vinna mannréttindum brautargengi samkvæmt alþjóðlegum samþykktum; möguleikar á að takast á við misræmi milli kynjanna; fyrri reynsla Danida af tvíhliða þróunarsamvinnu við viðkomandi lönd; og loks möguleikarnir á aðkomu danskra fjárfestinga og starfskrafta.<sup>265</sup> Á árunum 1962-1990 voru Tansanía og Indland stærstu og mikilvægustu móttökuríki danskra þróunaraðstoðar. Rúmlega þriðjungur af aðstoðinni var veitt til ríkja í austan- og sunnanverðri Afríku. Þar á eftir komu ríki í Suður-Asíu.<sup>266</sup>

---

<sup>263</sup> Svendsen 1989: 99.

<sup>264</sup> Olesen og Pedersen 2010: 886.

<sup>265</sup> Tarp o.fl. 1998: 6.

<sup>266</sup> Pedersen, J. 2008. Denmark's Bilateral Aid, 1962-1991. Í Pharo og Fraser (ritstj) *The Aid Rush: Aid Regimes in Northern Europe during the Cold War, 1. bindi*. Norway: Oslo Academic Press, bls. 191.



### 4.3.2. Finnland

Árið 1963 var lagt til að Finnland setti stefnuna á 1% mark Sameinuðu þjóðanna, þó án þess að tiltekið væri ákveðið tímamarkmið. Í fyrstu nefndarskýrslum um finnska þróunaraðstoð er lögð áhersla á að Finnland veiti til þróunaraðstoðar til jafns við Danmörku, Noreg og Svíþjóð. Árið 1962 veitti Finnland 0,02% en Danmörk 0,12%, Svíþjóð 0,16% og Noregur 0,17%. Árið 1968 voru þrjú markmið sett fyrir 1972. Það lægsta, 0,19%, náðist ekki fyrr en undir lok áttunda áratugarins. Árið 1970 setti Finnland sér í fyrsta sinn það markmið að ná 0,7% markinu árið 1977. Því tímamarki var síðar breytt þannig að markmiðið átti að nást einhvern tímann á öðrum Þróunarárátug Sameinuðu þjóðanna. Milli 1976 og 1978 lækkaði framlag Finnlands 0,18% niður í 0,16%. Í kjölfarið var nýtt markmið sett: að tvöfalda hlutfallið svo það næmi 0,32% árið 1982. Árið 1980 setti ríkisstjórnin sér það markmið að ná 0,7% markinu árið 1988.<sup>267</sup>

Árið 1968 var lagt til að marghliða aðstoð skyldi nema um 40% af heildarframlögum til þróunaraðstoðar á móti 60% tvíhliða aðstoðar. Sú skipting var enn hluti af opinberri stefnu um miðjan níunda áratuginn.<sup>268</sup> Frá árinu 1970 fór hlutur marghliða aðstoðar minnkandi úr rúmlega 79% niður í rúmlega 41%. Sérstök áhersla var lögð á framlög til Þróunarsamvinnustofnunar Sameinuðu þjóðanna (UNDP) en til ársins 1981 fóru framlög til stofnana Sameinuðu þjóðanna stórlega minnkandi, samhliða því að framlög til Alþjóðabankans og svæðisbundinna lánastofnanna fóru stækkandi.<sup>269</sup>

Finnland hefur frá upphafi beint aðstoð sinni að stærstum hluta til Afríku, upphaflega í gegnum norræn samstarfsverkefni í Tansaníu. Árið 1973 setti ríkisstjórnin viðmið fyrir val á móttökuríkjum. Þar var lögð áhersla á að þróunarstefnur móttökuríkjanna væru í samræmi við þróunaráætlanir Sameinuðu þjóðanna. Einnig var áréttuð sú nauðsyn að beina ætti sjónum að fáum móttökuríkjum. Ári síðar var enn skerpt á þessum viðmiðum. Auk þess að samræmi við áætlanir Sameinuðu þjóðanna væri krafist þurftu þróunarstefnur móttökuríkja að miða að efnahagslegu sjálfstæði og vinna að

---

<sup>267</sup> Kiljunen 1983: 33-40.

<sup>268</sup> Kiljunen 1983: 17.

<sup>269</sup> Kiljunen 1983: 42-44.

efnahagslegri og félagslegri framþróun. Sérstakt tillit var að auki tekið til aðgerða stjórnvalda móttökuríkja til að tryggja öllum samfélagsþegnum jöfn pólitísk, efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi. Að lokum var sérstaklega tekið mið af efnahagsstöðu viðkomandi ríkis.<sup>270</sup> Í skýrslu ríkisnefndar frá árinu 1978 var lagt til að finnskri þróunaraðstoð skyldi veitt til ríkja sem hefðu efnahagslegt sjálfstæði að leiðarljósi. Þremur árum síðar var lögð áhersla á að við val á þróunarverkefnum væri tekið tillit til efnahagslegra áhrifa þeirra á Finnland og að þau miðuðu að því að styrkja stöðu Finnlands.<sup>271</sup> Við lok sjöunda áratugarins hafði Finnland gert samninga um aðstoð til fjögurra þróunarlanda: Túnis, Perú, Tansaníu og Eþíópíu. Árið 1973 voru fimm ríki skilgreind sem meginþiggjendur finnskrar þróunaraðstoðar: Chile, Nígería, Sambía, Tansanía og Víetnam (Chile og Nígería voru þó fljótt svipt þeirri stöðu). Til ársins 1979 hafði um tveimur þriðju hlutum allrar finnskrar tvíhliða aðstoðar verið veitt til þriggja ríkja: Tansaníu, Sambíu og Víetnam. Árið 1978 var undirstrikað að meginþiggjendur væru ríki þar sem aðstoð gæti nýst öllum samfélagshópum.<sup>272</sup>

Verkefnanálgun var beitt að mestu þar til árið 1975 þegar aðstoð til þriggja meginþiggjendanna var áætluð yfir þriggja ára tímabil í senn. Áður hafði val á verkefnum byggt á eftirspurn einstakra ríkja og á frumkvæði finnskra útflutningsfyrirtækja. Verkefnaval fylgdi ekki viðmiðum fyrir val á móttökuríkjum heldur var tekið tillit til útflutningshvetjandi þátta eins og fjárfestingargetu og hagkvæmra markaðsskilyrða í móttökuríkjunum. Ári síðar bættist Namibía á lista yfir áætlunarlönd og árið 1982 fylgdu svo Búrma, Mósambík, Níkaragúa og Perú.<sup>273</sup>

#### 4.3.3. Ísland

Í lögum frá 1971 er lagt fram það markmið að Ísland nái sem fyrst því marki Sameinuðu þjóðanna að framlög Íslendinga nemi 1% af þjóðartekjum. Í upprunalegu frumvarpi til laga um Aðstoð Íslands við þróunarlöndin frá 1971 var ekkert markmið sem varðar framlög nefnt en tillögur um breytingar á því

---

<sup>270</sup> Kiljunen 1983: 45.

<sup>271</sup> Kiljunen 1983: 30.

<sup>272</sup> Kiljunen 1983: 46.

<sup>273</sup> Kiljunen 1983: 47.

komu fram þegar frumvarpið var til umræðu í þinginu. Þar var lagt til að aðstoðin ykist í áföngum svo að loknum tíu árum næmi hún 1% af þjóðartekjum. Í lögum segir hins vegar að stefnt skuli að því að ná markmiðinu sem fyrst.<sup>274</sup> Tíu árum seinna í lögum um Þróunarsamvinnustofnun Íslands er þetta markmið áréttað án breytinga.<sup>275</sup> Í þingsályktun frá 1985 er gert ráð fyrir að ná 0,7% markmiðinu að sjö árum liðnum, eða árið 1992.<sup>276</sup> Næstu þrjú ár á eftir lækkuðu hins vegar framlög Íslands sem hlutfall af landsframleiðslu. Árin 1989-1991 hækkuðu þau svo aftur uns þau námu 0,13%, það hæsta sem Ísland hafði komist.

Í lögum frá 1971 né lögum frá 1981 er hvergi minnst á skiptingu íslenskrar þróunaraðstoðar í marghliða og tvíhliða aðstoð. Frá upphafi hefur aftur á móti mun meira verið veitt til marghliða aðstoðar heldur en tvíhliða. Engin lög hafa gilt um marghliða aðstoð. Skiptingin hefur frá upphafi verið þannig að til marghliða aðstoðar hefur verið úthlutað um 60% af fjárframlögum til þróunaraðstoðar, og það hefur gerst að hlutfallið fari nálægt 70%.

Íslensk þróunaraðstoð hefur alfarið byggt á verkefnanálgun. Upphaflega einkenndist þátttaka Íslands í alþjóðlegri þróunaraðstoð af framlögum til stofnanna Sameinuðu þjóðanna og til Alþjóðabankans. Á áttunda áratugnum voru tvö verkefni í Afríku sett á fót og Ísland gerðist þátttakandi í samnorðnum verkefnum í Tansaníu. Löggin frá 1981 undirstrikuðu svo enn frekar þá stefnu íslenskra stjórnvalda að tvíhliða aðstoð ætti að snúast um einstaka verkefni. Í þeim var nokkurn veginn gengið út frá því að starfsemi Þróunarsamvinnustofnunar byggðist upp í kringum einstaka verkefni í þróunarlöndum, hvort sem verkefnin væru á forræði stofnunarinnar sjálfar eða stofnana Sameinuðu þjóðanna.

Snemma markaði Þróunarsamvinnustofnun sér þá stefnu að einbeita sér að þróun fiskveiði í strandríkjum og öðrum fiskveiðiríkjum í Afríku, með

---

<sup>274</sup> Lög um Aðstoð Íslands við þróunarlöndin nr. 20/1971, 2. gr. 4. mgr.

<sup>275</sup> Lög um Þróunarsamvinnustofnun Íslands, 43/1981, 3. gr. (i)

<sup>276</sup> Hermann Ö. Ingólfsson og Jónas H. Haralz. 2003. *Íslands og Þróunarlöndin: Álitsgerð um Þróunarsamvinnu Íslands og Þátttöku í Starfi Alþjóðastofnanna*. Utanríkisráðuneytið, bls. 7.

sjálfbæra nýtingu að markmiði og með það að leiðarljósi að fiskveiðisamfélög eru jaðarsamfélög og að veiðimenn teljast jafnan til fátækustu íbúanna.<sup>277</sup>

Val á móttökulöndum fylgdi í upphafi ákvörðunum hinna Norðurlandanna. Einnig var aðstoð veitt að beiðni móttökuríkis. Í seinni tíð voru ákveðin atriði höfð til grundvallar við val á móttökuríkjum: stjórnarsýsluumhverfi og efnahagsstjórn viðkomandi lands, þjóðartekjur á einstakling, staða mannréttinda, lýðræðispróun og tekjujöfnun. Val á verkefnum hefur ennfremur tekið mið af sérstöðu Íslands í sjávarútvegi.<sup>278</sup> Í þingsályktunartillögu frá 1985 um aukin framlög til þróunaraðstoðar var áréttuð sú meginstefna að við ráðstöfun framlaga skyldi miðað við hvar neyðin væri mest og hvar tryggast mætti telja að aðstoðin skilaði árangri. Í tillögunni var varað við því að dreifa aðstoðinni á of mörg móttökuríki og ítrekað að við framkvæmd verkefna skyldi tekið tillit til aðstæðna íbúa á hverjum stað. Einnig var lagt til að auka ætti framlög til verkefna sem Íslendingar gætu séð um sjálfir, og var efling fiskveiða og nýting jarðhita nefnt í því tilliti.<sup>279</sup>

Auk Grænhöfðaeyja og Kenýu bættist Malawi á lista samstarfsríkja Þróunarsamvinnustofnunar árið 1989. Upphaflega sá Ísland um fiskveiðipátt norræns samstarfs í Malawi, en í upphafi tíunda áratugarins víkkaði samstarfið við Malawi en frekar.<sup>280</sup>

#### 4.3.4. Noregur

Árið 1962 var það markmið sett fyrir norska þróunaraðstoð að hún skyldi nema 0,25% af hreinum þjóðartekjum. Engin tímamörk voru þó sett fyrir þetta markmið. Árið 1969 var ákveðið að veita 1% af hreinum þjóðartekjum fyrir árið 1973. Það markmið var endurskilgreint árið 1970 út frá vergri landsframleiðslu. Árið 1972 ítrekaði ríkisstjórn Verkamannaflokksins það markmið að veita 1% af VLF fyrir 1978. Árið 1976 uppfyllti Noregur svo fyrst 0,7% markmið Sameinuðu þjóðanna. Árið 1977 var samþykkt inn í fjárlög ársins 1978 að veita 1% prósent af VLF. Sama ár var tillaga ríkisstjórnarinnar

<sup>277</sup> Þórdís Sigurðardóttir. 2002. Iceland's Policy on Africa. Í Wohlgenuth (ritstj) *The Nordic Countries and Africa: Old and New Relations*. Uppsala: The Nordic Africa Institute, bls. 31.

<sup>278</sup> Utanríkisráðuneytið. 2006. *Þróunarsamvinna Íslands*. Stöðuskýrsla, bls. 7.

<sup>279</sup> Greinargerð með þingsályktunartillögu um þróunaraðstoð Íslands. Þingskjal 947, 507. mál á 107. Löggjafarþingi, 1984-1985.

<sup>280</sup> Hermann Ö. Ingólfsson og Jónas H. Haralz 2003: 43.

um nýtt markmið upp á 1,3% árið 1981 dregin til baka vegna samdráttar á alþjóðamörkuðum, en tekin upp aftur árið 1981 fyrir árið 1985. Í þingkosningum árið 1981 kepptust stjórnmalaflokkar um að yfirbjóða hver annan með tillögum um nýtt markmið, það lægsta 1% og það hæsta 2%. Ný ríkisstjórn gerði tillögur um 1% fyrir árin 1982 og 1983 sem voru hækkaðar af þinginu upp í 1,05% og 1,1%. Markmið ríkisstjórnarinnar fyrir 1984 var 1,15%, fyrir árið eftir var það 1,16% og fyrir árið 1986 var lagt til að þróunaraðstoð næmi 1,18% af VLF. Eftir það lækkaði markmiðið lítillega næstu tvö ár á eftir, fyrst niður í 1,16% og svo niður í 1,14%. Ekkert opinbert markmið var sett fyrir árið 1988 en samkvæmt endurskilgreiningu frá 1984 á því hvað ætti að falla undir opinbera þróunaraðstoð var gefið í skyn að hún skyldi lækka niður í 1,14%.<sup>281</sup>

Árið 1969 var ákveðið að hlutfall tvíhliða og marghliða aðstoðar af opinberri þróunaraðstoð ætti að vera jafnt en ekki 40% tvíhliða á móti 60% marghliða. Engen-nefndin frá árinu 1961 hafði lagt mikla áherslu á marghliða aðstoð, helst í gegnum stofnanir Sameinuðu þjóðanna og þróunarbanksana. Ennfremur hafði nefndin séð fyrir sér að veiting tvíhliða aðstoðar væri tímabundið ástand. Þær hugmyndir endurspegluðu vangaveltur innan norsku stjórnsýslunnar undir lok sjötta áratugarins að binda alfarið endi á tvíhliða aðstoð og veita einungis marghliða aðstoð. Önnur nefnd var skipuð árið 1965 og lagði hún til jafna skiptingu og aukna aðkomu einkageirans og frjálsra félagasamtaka.<sup>282</sup> Pólítísk samstaða um jafna skiptingu hélt til ársins 1984 þegar lagt var til að hækkanir á opinberri þróunaraðstoð umfram 1% af VLF skyldu veittar tvíhliða. Þessu var snúið við en lagt til af utanríkismálanefnd að hlutfallið ætti að vera u.þ.b. jafnt. Til ársins 1987 fór hlutfall marghliða aðstoðar minnkandi niður í rúmlega 40% síðasta árið.<sup>283</sup> Minnst var það árið 1978 eða 42% af heildarframlögum.<sup>284</sup> Stofnanir Sameinuðu þjóðanna voru stærstu þiggjendur marghliða aðstoðar Noregs, með 60-65% hlutdeild. Mestmegnis var veitt til UNDP, IDA og í matvælaáætlanir, áætlanir sem snéru

<sup>281</sup> Stokke 1989b: 207-209.

<sup>282</sup> Pharo, H.Ö. 2008. Reluctance, Enthusiasm and Indulgence: the Expansion of Bilateral Norwegian Aid. Í H. Pharo og M. P. Fraser (ritstj) *The Aid Rush: Aid Regimes in Northern Europe during the Cold War*, 1. bindi. Norway: Oslo Academic Press, bls. 63-64.

<sup>283</sup> Sama, bls. 188 og 225.

<sup>284</sup> Sama, bls. 225.

að heilsugæslu mæðra og barna, og aðgerðir til að sporna við fólksfjölgun. Árið 1972 var það viðmið sett að aðstoðin ætti að vera sett upp í styrkjaformi en ekki sem lán. Því var að mestu leyti fylgt til loka níunda áratugarins með undantekningu sem sneri að fjármögnun skuldbindinga norsks iðnaðar í þróunarlöndum.<sup>285</sup>

Viðmið fyrir val á móttökulöndum voru formlega sett árið 1972 og sneru að miklu leyti að aðstæðum í móttökulöndunum sjálfum, t.d. hvað varðaði þróunarstefnur þeirra. Norsk þróunaraðstoð átti að ýta undir jafnrétti og réttlæti og því skyldu móttökuríkin hafa þróunar og jafnréttismiðaðar stefnur. Jafnframt átti raunveruleg þörf fyrir aðstoð að vera tekin með í reikninginn.<sup>286</sup> Í lok sjöunda áratugarins var talað um nauðsyn þess að móttökuríki væru fá í þeim tilgangi að hámarka árangur af aðstoðinni. Nokkur lönd hafa verið skilgreind sem forgangslönd: Indland, Pakistan, Bangladesh, Sri Lanka, Kenýa, Tansanía, Úganda (hætt árið 1972), Sambía, Botswana og Mósambík. Árið 1976 var því viðmiði bætt við að forgangslöndin ættu að tilheyra hópi hinna minnst þróuðu ríkja sem hefðu þróun og félagslegt réttlæti að leiðarljósi í stefnumörkun sinni. Ennfremur var ætlast til þess af móttökuríkjunum að þau virtu þau mannréttindi sem stofnsáttmáli Sameinuðu þjóðanna heldur á lofti. Árið 1987 var lögð áhersla á mikilvægi þess að aðstoðin næði til fátækustu ríkjanna og ákveðinna markhópa innan þeirra. Sama ár var forgangurinn útvíkkaður og náði nú einnig yfir aðstoð innan stærri afmarkaðri svæða, eins og t.d. áframhaldandi aðstoð til forgangslöndanna í Asíu og aukin aðstoð til landa í suðurhluta Afríku. Einnig var Mið-Ameríka nefnd sem mögulegt forgangssvæði ef þörf yrði fyrir friðargæslu. Val á móttökulöndum fór einnig að töluverðu leyti eftir því innan hvaða geira og á hvaða grundvelli Norðmenn voru tilbúnir veita aðstoð.<sup>287</sup> Þar af leiðandi voru undantekningar á viðmiðunum sem ekki voru háðar landfræðilegum áherslum, t.d. sem sneru að fiskveiðum, umhverfisvernd og neyðaraðstoð.<sup>288</sup> Í upphafi byggði norsk þróunaraðstoð á verkefnanálgun. Árið 1975 lýsti ríkisstjórnin yfir þeirri fyrirætlun að veita aðstoð í auknum mæli á grundvelli áætlana sem gerðar

---

<sup>285</sup> Sama, bls. 205.

<sup>286</sup> Pharo 2008: 69-70; Stokke 1989b: 194-196.

<sup>287</sup> Stokke 1989b:193-199.

<sup>288</sup> Sama, bls. 193.

væru fyrir ákveðinn tíma í senn, og í gegnum fjárlagastuðning.<sup>289</sup> Á árunum 1978-1980 var meira veitt til slíkrar aðstoðar en til einstakra verkefna en í upphafi níunda áratugarins snerist sú þróun við og árið 1987 var hlutur aðstoðar til verkefna tæp 50%.<sup>290</sup>

#### 4.3.5. Svíþjóð

Árið 1968 voru í fyrsta sinn sett tímamörk fyrir 1% markmið Sameinuðu þjóðanna. Það skyldi nást á fjárlagaárinu 1974-1975 með 25% aukningu á hverju ári. Minnst hafði verið á 1% markmiðið árið 1962 en engin stefna verið mótuð um hvenær bæri að ná því.<sup>291</sup> Endurskilgreindu marki (0,7% af VÞF) var náð árið 1974 fyrst allra Norðurlandanna. 1% markið hefur engu að síður verið talið hið æskilega viðmið sænskrar þróunaraðstoðar.<sup>292</sup> Því marki var náð árið 1982 en var svo lækkað niður í 0,84% árið eftir og fór ekki upp í 1% það sem eftir var áratugarins (var þó 0,96% árið 1989). Almenn pólitísk samstaða hefur ríkt um 1% markið og hafa lækkanir allajafna verið gerðar með það að leiðarljósi að hækkun muni eiga sér stað síðar.<sup>293</sup>

Árið 1962 taldi marghliða aðstoð 68% af allri sænskri þróunaraðstoð. Fimm árum síðar var hlutur marghliða aðstoðar kominn niður í 42%. Undir lok níunda áratugarins var hlutfallið komið niður í tæplega 30%.<sup>294</sup>

Val á móttökuríkjum hefur bæði byggt á forsendum sænskrar þróunaraðstoðarstefnu og aðstæðum viðtökuríkjanna. Út frá forsendum sænskrar stefnumótunar byggir val á viðtökuríkjum m.a. á markmiðum sænskrar aðstoðar og þeirri nálgun sem viðhöfð er hverju sinni, verkefnanálgun á sjöunda áratugnum og verkefnaáætlanir (fjárframlög í áætlanir um verkefnakeðjur viðtökuríkja) á þeim áttunda. Árið 1968 var áætlað að verkefnum yrði aðallega komið á í sjö megin móttökuríkjum: Túnis, Tansaníu, Kenýu, Epíópíu, Súdan, Pakistan og Indland. Aðstoð til annarra ríkja ætti að byggja á sænskri utanríkisstefnu, og endurspegladist m.a. í

<sup>289</sup> Sama, bls. 203.

<sup>290</sup> Sama, bls. 227.

<sup>291</sup> Karre og Svensson 1989: 236; Carlson 1998: 11.

<sup>292</sup> Karre og Svensson 1989: 238.

<sup>293</sup> Sama: 236-239.

<sup>294</sup> Ljunggren, B.1986. Swedish Goals and Priorities. Í P. Frühling. (ritstj.) *Swedish Development Aid in Perspective: Policies, Problems and Results since 1952*. Anders & Wiksell International, bls. 69.

framlögum til frelsishreyfinga í Afríku og stuðningi við endurreisn Víetnam eftir stríðið þar. Þar fyrir utan var eitt helsta skilyrðið, á sjöunda áratugnum, fyrir vali á móttökuríkjum að þróunaraðstoð upp að einhverju marki væri þegar farin af stað í viðkomandi ríki. Einnig var talið mjög mikilvægt að verkefni og áætlanir samræmdust markmiðum sænskrar þróunaraðstoðar eins og lýðræðisþróun og félagslegu jafnrétti.<sup>295</sup> Árið 1970 lagði ríkisstjórnin áherslu á það að að beina aðstoðinni til færri móttökuríkja og þá sér í lagi þar sem efnahags- og félagsmálastefnur hefðu að sjónarmiði kerfisbreytingar sem ýttu undir efnahags- og félagslegan jöfnuð.<sup>296</sup> Árið 1971 tók ríkisstjórnin þá ákvörðun um að veita tvíhliða aðstoð á annan hátt en eingöngu í gegnum fjármögnun og stjórn verkefna. Val á verkefnum byggði eftirleiðis að mestu leyti á áætlunum móttökuríkisins eða sameiginlegri ákvörðun móttökuríkis og Svíþjóðar, sem að auki tæki á sig aukna fjárhagslega langtímaskuldbindingu við móttökuríki. Tvíhliða aðstoð skyldi einkennast í auknari mæli af stuðningi við verkefnaáætlanir viðtökuríkja. Sænska ríkisstjórnin ákvað upphæð framlaganna sem var svo ráðstafað innan ákveðinna sviða og geira samkvæmt forgangs röðun bæði móttökuríkis og gjafaríkis.<sup>297</sup> Þó var misjafnt eftir löndum hvaða háttur var hafður á við framkvæmd þessarar aðstoðar. Í tilfelli aðstoðar til Asíu birtist þessi nýjung meðal annars í auknum niðurgreiðslum á innflutningi.<sup>298</sup> Í Afríku gaf það ekki jafn góða raun vegna lítillar pólitískrar og stjórnsýslulegrar getu ríkja þar.<sup>299</sup>

Í upphafi veitti Svíþjóð lán til þróunaraðstoðar á hagstæðum kjörum sem urðu enn hagstæðari eftir því sem leið á sjöunda áratuginn. Undir lok áratugarins voru 90% af fjármögnun í formi styrkja. Um miðjan áttunda

---

<sup>295</sup> Andersson, C. 1986. Breaking Through. Politics and Public Opinion in the Period of Rapid Expansion. Í P. Fruhling (ritstj.) *Swedish Development Aid in Perspective: Policies, Problems and Results since 1952*. Anders & Wiksell International, bls. 38-43; Karre og Svensson 1986: 251-256.

<sup>296</sup> Ljunggren 1986: 71.

<sup>297</sup> Edgren G. 1986. Changing Terms: Procedures and Relationships in Swedish Development Assistance. Í P. Fruhling. (ritstj.) *Swedish Development Aid in Perspective: Policies, Problems and Results since 1952*. Stokkhólmur: Anders & Wiksell International, bls. 47-63; Karre og Svensson 1989: 250-251.

<sup>298</sup> Odén, B. 1986. Instead of Projects: Advantages and Limitations of Import Support. Í P. Fruhling. (ritstj.) *Swedish Development Aid in Perspective: Policies, Problems and Results since 1952*. Stokkhólmur: Anders & Wiksell International, bls. 101-108.

<sup>299</sup> Edgren 1986.



áratuginn voru styrkir orðnir ríkjandi í fjármögnun þróunaraðstoðar. Árið 1977 gaf Svíþjóð lánin til fátækustu landanna eftir.<sup>300</sup>

## 4.4. Niðurstöður

### 4.4.1. Merking einstakra þátta

Áður en gerður er samanburður á stefnunum þarf að skoða hvaða merkingu einstakir þættir innan stefnanna hafa, þ.e. hvað viðhorf til einstakra þátta og framkvæmd þeirra gefur til kynna. Hvort bendir hegðunin til þess að altrúismi eða sérhagsmunir ráði för? Hér verður að mestu leyti litið til áætlana, vinnubragða, viðmiða og meginreglna. Hvort taka þessir þættir fremur mið af þörfum þiggjandans eða hagsmunum veitandans? Norðurlöndunum hefur verið lýst sem mannúðlegum alþjóðasinum. Samkvæmt Stokke felur mannúðleg alþjóðahyggja í sér viðurkenningu á eigin skyldu ríkja til að berjast gegn fátækt í heiminum og styðja við efnahagslega, félagslega og pólitíska þróun þriðja heimsins og byggir á þeirri sannfæringu að réttlátari heimur þjóni langtímahagsmunum iðnríkjanna. Mannúðleg alþjóðahyggja gengur ennfremur út frá því að framkvæmd þessarar alþjóðlegu skyldu sé sambærileg við það að ríki aðhyllist ábyrga efnahags- og félagslega velferðarstefnu heima fyrir. Þetta birtist í hinum ýmsu markmiðum sem unnið er að á ýmsan hátt<sup>301</sup> og er í samræmi við skilgreininguna á altrúisma sem er í raun hugmyndafræðin á bak við norræna velferðarkerfið, að allir taki þátt í að létta byrðarnar hver hjá öðrum. Ef Norðurlöndin eru mannúðlegir alþjóðasinnar sem aðhyllast altrúistíska hegðun í veitingu þróunaraðstoðar ættu markmið, áætlanir, vinnubrögð, viðmið og meginreglur þeirra að bera lýsingu Stokke vitni.

Áætlanir gjafaríkja benda til þess hvar þau telja að mestar úrbætur þurfi að eiga sér stað til að þróunarferlið geti farið af stað, samkvæmt fyrirliggjandi skilgreiningum hverju sinni á því hvað kveikir þetta ferli. Markmið áætlunarinnar verður þá að bæta úr þeim lykilatriðum þar sem talið er að skorti á til að þróun geti átt sér stað. Ef aukinn hagvöxtur væri talin forsenda

---

<sup>300</sup> Edgren 1986: 57-59.

<sup>301</sup> Stokke 2005a: 42.

þróunar þyrfti að auka og efla utanríkisviðskipti og fjárfestingu, t.d. með því að opna markaði fyrir útflutningi frá þróunarlöndum og örva einkafyrirtæki til starfa og fjárfestingar í þróunarlöndum. Áhersla á iðnvæðingu sem drifkraft þróunar myndi kalla eftir styrkingu framleiðslugeira. Ef forsendan fyrir þróun væri hins vegar sú að samfélög gætu uppfyllt eigin grunnþarfir, miðuðust áætlanir við að efla getu samfélaga til þess. Áætlanir í því tilfalli myndu snúa m.a. að félagslegri þjónustu, menntun, heilsugæslu og aðgengi að hreinu vatni og eflingu grundvallarvinnugreina í landbúnaði, sjávarútvegi og iðnaði. Áætlun gjafaríkis getur einnig haft að leiðarljósi efnahagslega sérhagsmuni. Þá er aðstoðin veitt á þann hátt að hún tryggi að sem mest af fjármunum varið til þróunaraðstoðar skili sér aftur inn í hagkerfi gjafaríkissins. Þetta gæti t.d. verið gert með því að auðvelda aðgengi útflutnings úr gjafaríkjunum að mörkuðum í þróunarlöndum. Áherslur gjafaríkja gefa að nokkru leyti til kynna hvert viðhorf þeirra er til þróunaraðstoðar. Áhersla á að draga úr fátækt og úrbætur á innviðum samfélaga gefur til kynna að mannúðarsjónarmið séu höfð að leiðarljósi. Áhersla á að auka framleiðslugetu þróunarlöndanna og að opna alþjóðlega markaði fyrir útflutningi frá þróunarlöndunum bendir til þess að gjafaríki hafi kerfisbundnar úrbætur á alþjóðlega efnahagskerfinu að leiðarljósi. Hvort tveggja fellur undir skilgreiningu Stokke á mannúðlegri alþjóðahyggju.

Skipting marghliða og tvíhliða aðstoðar sem hlutfall af opinberri þróunaraðstoð ríkja gefur einnig ýmsar vísbendingar um forgangsöröðun gjafaríkja. Hinn augljósi kostur við marghliða aðstoð er almennt sá að framlögum er veitt til stofnana „sem hafa það bolmagn og sérþekkingu sem til þarf við undirbúning, framkvæmd og eftirlit verkefna við aðstæður sem oftast eru mjög erfiðar og gjörólíkar því sem þekktist á vesturlöndum.“<sup>302</sup> Í þessu ljósi beinist áherslan á marghliða aðstoð að því að „ná sem mestum heildarárangri með skynsamlegri verkaskiptingu og samstarfi á milli marghliða stofnana innbyrðis, jafnt sem á milli þeirra sem vinna á marghliða og tvíhliða grundvelli.“<sup>303</sup> Annar kostur er að hún er veitt sem framlag til alþjóðastofnana þar sem þróunarlönd eru aðilar og hafa atkvæðisrétt. Þannig er aðstoðin laus við þá sérhagsmunagæslu sem gæti skekkt sambandið milli veitanda og

<sup>302</sup> Hermann Ö. Ingólfsson og Jónas H. Haralz 2003: 11.

<sup>303</sup> Sama heimild.

þiggjanda.<sup>304</sup> Jafnframt er ráðstöfun hennar háð stefnumótun alþjóðastofnananna sem er afrakstur umræðu og samvinnu iðnríkja og þróunarlanda. Þannig fer stefnumótunin fram í umhverfi sem tryggir að viðtökuríkin séu efnahagslega og pólitískt óháð gjafaríkjunum. Hún er m.ö.o. óskilyrt af hálfu veitandans, árangursmiðuð og með hag þiggjandans fyrir brjósti. Engu að síður endurspeglar þátttaka og framlög til mismunandi alþjóðastofnanna ólíkar forsendur aðstoðar. Fyrir þróunarlöndin eru Sameinuðu þjóðirnar sá alþjóðlegi vettvangur hvar þau geta best unnið hagsmunum sínum brautargengi. Þar er atkvæðavægi jafnt og hafa þau kosið að beina kröftum sínum þangað. Innan Bretton Woods stofnananna er atkvæðavægi ríkja aftur á móti mælt út frá hlutfalli af framlögum þeirra. Því meira sem ríki leggja til Alþjóðabankans og AGS, því meiri áhrif geta þau haft á stefnumótunarferlið. Meiri áhersla á framlög til stofnana Sameinuðu þjóðanna endurspeglar þar af leiðandi ákveðnari vilja til að mæta kröfum þróunarlandanna og taka undir forsendur þeirra. Gjafaríki hafa haft tilhneigingu til að ráða ferðinni innan málaflokksins. T.a.m. eru engin þróunarlönd aðilar að DAC.<sup>305</sup> Áhersla á marghliða aðstoð er þannig í samræmi við kerfisbundna hagsmuni, hvort sem þeir felast í friðsömu, stöðugu og réttlátu alþjóðakerfi, einkum fyrir smáríki, sem endurspeglar þá sannfæringu mannúðlegrar alþjóðahyggju að réttlátara alþjóðakerfi þjóni langtímahagsmunum iðnríkjanna. Vægi þeirrar traustsyfirlýsingar til alþjóðakerfisins sem gjafaríki veita í gegnum marghliða framlög sín er upp að ákveðnu marki breytileg eftir því til hvaða stofnana gjafaríki ákveða að beina kröftum sínum og lýsir þannig ólíku viðhorfi þeirra til alþjóðakerfisins. Meiri áhersla á marghliða aðstoð, sérstaklega hlutverk Sameinuðu þjóðanna, gefur þannig til kynna að altrúistískar forsendur séu fyrir veitingu aðstoðarinnar. Sú traustsyfirlýsing vegur sérstaklega þungt í tilfalli smærri þjóða sem hafa takmarkaðri áhrif innan alþjóðastofnana.

Meiri áhersla á tvíhliða aðstoð gefur aftur á móti til kynna að gjafaríki vilji hafa betri stjórn á því hvernig framlög þeirra eru nýtt. Sú áhersla er

---

<sup>304</sup> Carlsson 1998: 10.

<sup>305</sup> Hjertholm, P. og White, H. 2000. Foreign Aid in Historical Perspective: Background and Trends. Í F. Tarp (ritstj) *Foreign Aid and Development. Lessons Learnt and Directions for the Future*. London og New York: Routledge, 84.

tilkomin af ýmsum ástæðum. Tvíhliða aðstoð er veitt með nokkrar ástæður að leiðarljósi: þarfir þiggjandans eða pólitíska, strategíska eða efnahagslega hagsmuni veitandans. Í fyrra tilfellinu er aðstoðin að mestu leyti veitt í samræmi við alþjóðleg viðmið og markmið sem hafa hagsmuni alþjóðakerfisins í heild sinni í fyrirrúmi. Hvatirnar að því eru sem fyrr félags- og efnahagslegt réttlæti og jöfnuður. Að því leyti getur tvíhliða aðstoð byggt alfarið á altrúistískum forsendum svo framarlega sem hún er óskilyrt, árangursmiðuð og með þarfir þiggjandans í fyrirrúmi. Í síðara tilfellinu er einna helst um að ræða ástæður sem liggja til grundvallar utanríkisstefnu og birtist einkum í vali á samstarfslöndum og nálgunum í veitingu aðstoðar, þ.e. í hvað mynd aðstoðin er veitt. Á þessum sviðum getur veitandinn í gegnum tvíhliða aðstoð betur komið að sínum eigin forsendum og ástæðum fyrir veitingu þróunaraðstoðar. Pólitískir hagsmunir túlkast sem m.a. pólitísk velvild, t.d. í formi atkvæða innan alþjóðastofnanna. Strategískir hagsmunir tengjast t.a.m. eðli alþjóðakerfisins og afstöðu gjafaríkis innan þess, hvernig alþjóðakerfi kemur sér best fyrir viðkomandi gjafaríki. Efnahagslegir hagsmunir vísa til þess ávinnings sem hagsmunaaðilar innan gjafaríkjann t.d. í viðskiptum, iðnaði og framleiðslugeirum gætu notið í gegnum veitingu þróunaraðstoðar. Tvíhliða veiting gefur gjafaríki færi á að binda eða skilyrða aðstoð sína svo að hún þjóni þessum hagsmunum og skili sér að sem mestu leyti aftur inn í hagkerfi gjafaríkissins, í formi keyptrar vöru, þjónustu eða sérfræðilpekkingar. Að þessu leyti getur tvíhliða aðstoð verið í ósamræmi við mannúðlega alþjóðahyggju upp að því marki sem hún tekur meira tillit til eigin hagsmuna en þarfa þiggjandans. Vonbrigði með lítið bakflæði framlaga til marghliða aðstoðar inn í hagkerfi gjafaríkissins getur þar með ýtt undir aukna tvíhliða aðstoð, sem hægt væri að skilyrða til að tryggja sem mest bakflæði framlaganna.

Viðmið fyrir val á móttökulöndum undirstrika enn frekar forsendur gjafaríkja fyrir veitingu þróunaraðstoðar. Ríki velja samstarfslönd út frá ýmsum forsendum. Smærri ríki hafa hag af því, vegna takmarkaðra stjórnsýslulegra úrræða og lítilrar þekkingar á samfélögum samstarfslanda, að velja færri

samstarfslönd og auka þannig árangur af aðstoðinni.<sup>306</sup> Fyrri tengsl veitanda og þiggjanda, s.s. nýlendutengsl, pólitísk tengsl, menningarleg tengsl eða viðskiptatengsl hafa haft umtalsverða vigt þegar kemur að vali á samstarfslöndum. Möguleg viðskiptatengsl sem þjóna hagsmunum einkageirans túlkast sem sérhagsmunir. Samstarfslönd eru einnig valin eftir því hvernig þau falla að utanríkisstefnu gjafaríkja. Aðstoðin getur þannig verið táknræn fyrir pólitískan stuðning gjafaríkis, eins og t.d. í tilfalli sænskrar aðstoðar til Víetnam sem gagnrýni á herrekstur Bandaríkjanna.<sup>307</sup> Smávægilegri þættir eins og tungumál móttökuríkis og veðurfarslegar aðstæður geta skipt máli. Þetta eru þó ekki úrslitaatriði og gefa aðallega til kynna við hvaða svæði gjafaríki vildu binda aðstoð sína. Í tilfalli Norðurlandanna var t.d. horft til Austur-Afríku vegna þess að þar var töluð enska og loftslag var mildara en annars staðar í Afríku.<sup>308</sup> Áherslan á fátækt var engu að síður til staðar og og í raun mun áhrifaríkari breyta í ákvörðunartökuferlinu. Áherslan á fátækt miðar að því að aðstoðinni sé beint þangað sem þörfin fyrir hana er mest. Skýrasta vísbendingin um það er verg landsframleiðsla ríkis. Ef tekið væri tillit til viðskiptahagsmuna við val á samstarfslöndum yrðu fyrir valinu minna fátæk ríki sem þegar væru komin lengra á veg í þróunarferlinu. Áherslan á fátækt endurspeglar hins vegar þau sjónarmið mannúðar og félagslegs réttlætis sem ríkjandi eru innan gjafaríkja og bendir ekki til þess að kerfisbundnir hagsmunir eða hagsmunir einkageirans séu teknir með í reikninginn. Málið er þó flóknara en svo því að eigi árangur að nást þarf að setja vali á samstarfslöndum ákveðin skilyrði. Gjafaríki sem hampa hugsjónum og normum á borð við lýðræði, mannréttindi og félagslegt réttlæti öðlast með því siðferðislega ásættanlegan grundvöll til að setja skilyrði fyrir því að stefnt sé að slíkum markmiðum í stefnu

---

<sup>306</sup> Stokke, O. 1989c. Determinants: A Comparative Analysis. Í O. Stokke (ritstj.). *Western Middle Powers and Global Poverty. The Determinants of the Aid Policies of Canada, Denmark, the Netherlands, Norway and Sweden*. Uppsala: The Scandinavian Institute of African Studies, bls. 287.

<sup>307</sup> Palmund, T. 1986. Altruism and Other Motives. Í P. Frühling. (ritstj.) *Swedish Development Aid in Perspective: Policies, Problems and Results since 1952*. Stokkhólmur: Anders & Wiksell International, bls. 116.

<sup>308</sup> Pharo 2008: 119.

viðkomandi móttökuríkis.<sup>309</sup> Stokke bendir á að nauðsynlegt sé að ríki sem leggur áherslu á fátækt í þróunaraðstoð sinni geri slíkar kröfur því að aðstoð með slíkt markmið þarf að vera veitt inn í svipað stefnumörkunarumhverfi eigi hún að bera árangur. Í raun væri eðlilegt að veitandi setti þrýsting á þiggjandann að miða stefnu sína við þarfir fátækra.<sup>310</sup> Mikil togstreita hefur ávallt verið milli þeirrar meginreglu að veita óskilyrta og óbundna aðstoð og þeirra sem vilja tryggja sem mest bakflæði framlaganna til gjafaríkisins.

Ólíkar nálganir lýsa ólíku viðhorfi til sambands veitanda og þiggjanda og gefa til kynna hvort að aðstoðin taki tillit til hagsmuna veitanda eða þarfa þiggjanda. Verkefnanálgun gengur út á það að veitandinn leggur fé í ákveðið verkefni í móttökuríkinu í þeim tilgangi að uppræta afmörkuð vandamál. Þessi nálgun hefur m.a. þann kost frá sjónarhorni veitanda að hún býður upp á það, eftir því hvernig útfærslu er háttáð, að aðkomu stjórnvalda móttökuríkis sé haldið í lágmarki. Gjafaríki er aftur á móti virkur aðili og hefur bein áhrif á val á framkvæmdaraðilum og skilmála varðandi umsýslu og bókhald. Því fylgir það að verkefni þurfa að svara kröfum gjafaríkisins frekar en stjórnvöldum viðtökuríkisins. Smærri veitendur með minni fjárhagsleg og stjórnsýsluleg úrræði hafa auk þess betri yfirsýn yfir framlög sín og geta betur tryggt árangur af framlögum sínum. Ennfremur gerir verkefnanálgun smærri veitendum kleyft að leggja fé til tvíhliða aðstoðar með því að velja sér verkefni sem þeir ráða við, líkt og í tilfalli Íslands, þar sem sýnileiki aðstoðarinnar skiptir máli og að veitendur sjái að aðstoð þeirra skiptir máli. Verkefnanálgun var vinsæl nálgun í upphafi tvíhliða veitingar og studdust norðurlöndin við hana lengi framan af. Um miðjan áttunda áratuginn voru 52% af allri þróunaraðstoð OECD-ríkjanna veitt í formi verkefnanálgunar, þar af meirihlutinn til verkefna sem snúa að innviðum samfélagsins: vegagerð, járnbrautakerfi, vatns- og fráveitakerfi, hafnir, flugvellir, orkustöðvar og fjarskipti.<sup>311</sup> Gallarnir eru m.a. þeir að, þrátt fyrir að verkefnin nái auðveldlega sértækum markmiðum sínum, eru

---

<sup>309</sup> Koponen, J og Siitonen, L. 2005. Finland: Aid and Identity. Í Hoebink og Stokke (ritstj), *Perspectives on European Development Co-operation: Policy and Performance of Individual Donor Countries and the EU*. London: Routledge, bls. 221.

<sup>310</sup> Stokke, O. 1995. Aid and Political Conditionality: Core Issues and State of the Art. Í Stokke (ritstj), *Aid and Political Conditionality*. London: Frank Cass, bls. 17-18.

<sup>311</sup> Mosley, P. og Eeckhout, M.J. 2000. From Project Aid to Programme Assistance. Í Tarp (ritstj), *Foreign Aid and Development: Lessons Learnt and Directions for the Future*. London: Routledge, bls. 133.

kerfisbundin langtímaáhrif ekki höfð að leiðarljósi og þar af leiðandi er hættu á að verkefni verði ósjálfbær og úr tengslum við heildarþróunaráætlanir viðtökuríkja. Annar stór ókostur er sá að með áherslu á þessa nálgun geta gjafaríki valið sér verkefni. Sú áhætta er þannig fyrir hendi að viðmiðin fyrir vali á verkefnum verði út frá hagsmunum gjafaríkisins fremur en þörfum viðtökuríkisins og þeirra sem fátækastir eru. Þörfin fyrir heildaráætlanir út frá langtímamarkmiðum gerði kröfu um nýja nálgun í þróunaraðstoð. Ríki tóku í auknari mæli að að veita aðstoð í verkefnaáætlanir eða verkefnakeðjur, þar sem stuðningur er afmarkaður við mismunandi þætti eins og vatn, heilsu, menntun o.s.frv. Sú nálgun felur í sér að ákveðin forgangslönd eru valin sem viðtakendur aðstoðar. Lagt er til framlag af hálfu gjafaríkis og viðtökuríkin leggja fram tillögur um ráðstöfun fjárins. Með þessu sýnir gjafaríki sveigjanleika og traust í garð viðtökuríkis og ber það vott um að þarfir viðtökuríkisins séu í fyrirrúmi. Ennfremur er tilgangurinn með aukinni aðstoð í áætlanir viðtökuríkis sá að auka tjáskipti milli veitanda og þiggjanda og samræmingu aðstoðar þiggjanda. Hættan er hins vegar sú að lítil stjórnsýsluleg geta viðtökuríkisins geti komið í veg fyrir að viðunandi árangur náist. Svar gjafaríkja við þessu hefur verið að velja forgangslönd sem hafa getu til þess að ráðstafa framlögunum og vinna úr þeim á árangursríkan hátt eða einfaldlega að auka hlut verkefnanálgunar. Hvort tveggja felur þó í sér ákveðna skilyrðingu á aðstoðinni. Í fyrra tilfellingu lýsir sér þannig að þess er krafist að viðunandi umgjörð til árangursríkrar úrvinnslu sé til staðar innan þess sviðs eða geira sem aðstoðin á að þjóna, í síðara tilfellingu lýsir það í skilyrðum og ágöllum verkefnanálgunar. Hvort tveggja dregur úr líkum á því að aðstoðin fari þangað sem hennar er mest þörf. Mannúðleg alþjóðahyggja eykst í hlutfalli við fækkandi skilyrði og aukið forræði, ábyrgð og eignarhald viðtökuríkis.

Hvað varðar upphæð opinberrar þróunaraðstoðar þá er hátt hlutfall af VLF sem framlag til þróunaraðstoðar ein stærsta og augljósasta vísbendingin um mannúðlega alþjóðahyggju þar sem það helst í hendur við hnattræna samstöðu og ábyrgð.

#### 4.4.2. Samanburður á stefnum Norðurlandanna

Ef litið er á ástæður Norðurlandanna fyrir veitingu þróunaraðstoðar til ársins 1990 má sjá að þær eru keimlíkar. Meginrökstuðningur fyrir veitingu aðstoðarinnar var á einn veg: alþjóðleg samstaða og siðferðisleg skylda til að deila byrðum alþjóðasamfélagsins. Aðrar ástæður voru engu að síður nefndar. Pólítískar ástæður endurspeglar þá kerfisbundnu hagsmuni sem smáriki hafa af friðsælu og stöðugu alþjóðakerfi. Þær má einnig sjá í stuðningi við Sameinuðu þjóðirnar sem leiðandi vettvang alþjóðasamskipta sem skipt Norðurlöndin miklu máli. Friður var þannig pólítískt markmið út af fyrir sig, stundum með vísan í hættuna á alþjóðlegri byltingu Þriðja heimsins gegn vestrænum iðnríkjum.<sup>312</sup> Einnig var Norðurlöndunum mikilvægt að tryggja, í gegnum hinn vaxandi málaflokk þróunaraðstoð, aðkomu þeirra sjálfra að hinum alþjóðlega vettvangi. Norðurlöndin hafa jafnframt verið óhrædd við að ítreka efnhagslega sérhagsmuni í stefnum sínum. Það byggir m.a. á mikilvægi viðskipta og verslunar fyrir þróun og miðar aðallega að því að gæta hagsmuna einkageirans og tryggja útflutningi markaði í þróunarlöndunum. Þessi ástæða hefur þó hvorki verið mjög áberandi né framarlega í forgangsröðinni þegar til hennar er tekið á annað borð.

Markmið þróunaraðstoðar Norðurlandanna má að mestu leyti rekja til félagslegra og pólítískra norma velferðarkerfisins. Ríkin töluðu um félagslegar úrbætur eða framfarir, jafnrétti, félagslegt réttlæti, mannlega reisn og sómasamleg lífsskilyrði og velferð fyrir alla. Jöfn tekjudreifing sem markmið endurspeglar jafnframt norm velferðarkerfisins en stafaði einnig af kerfisbundnum pólítískum hagsmunum Norðurlandanna sem smáriki. Friður og stöðugleiki, pólítískt sjálfstæði og sjálfsákvörðunarréttur og forræði yfir sjálfbærri og skynsamlegri nýtingu náttúruauðlinda eru allt saman markmið sem ætlað var að styrkja stöðu þróunarlanda innan alþjóðasamfélagsins og stuðla að jafnara alþjóðakerfi.

Áætlanir Norðurlandanna einkenndust fyrst og fremst af félagslegum áherslum. Í upphafi miðuðu áætlanir að því að koma á hagvexti en á áttunda áratugnum breyttist það og forgangsatíði var að draga úr fátækt, uppfylla grunnþarfir og styrkja félagslega innviði samfélaga. Áherslunni á að draga úr

<sup>312</sup> Sjá Frumvarp nr. 163 til laga um sjóð til aðstoðar við þróunarríkin. Sótt á [www.althingi.is](http://www.althingi.is) þann 12.12.2011.



fátækt fylgdi að beina ætti aðstoðinni til þeirra hópa sem verst voru settir. Allar miðuðu áætlanirnar að því að styrkja grunnatvinnuvegi eins og landbúnað og sjávarútveg þar sem finnast fátækustu hópar samfélagsins auk þess sem þær atvinnugreinar eru stundaðar á fátækustu svæðunum í dreifbýli. Öll ríkin höfðu þannig markvisst þjónað ákveðnum markhópum, þó ekki hafi slík fyrirætlun verið tiltekin sérstaklega í tilfalli Íslands, líkt og hinna ríkjanna. Með áherslu á fiskveiðar og framfarir innan þess geira var áhersla íslenskrar þróunaraðstoðar engu að síður á fátæk jaðarsvæði fiskveiðisamfélaga þar sem er að finna fátækustu hópana. Uppfylling grunnþarfa á borð við menntun, heilsugæslu, vatn og hreinlæti en einnig matvæli í gegnum styrkingu grunnatvinnuvega, endurspeglaði þann þunga sem þróunaraðstoð Norðurlandanna lagði á að auka velferð þeirra sem á því þurftu að halda. Undirstrikar sú staðreynd þá sterku tilhneigingu Norðurlandanna að veita aðstoð þangað sem þörfin fyrir hana var mest. Norðurlöndin lögðu einnig áherslu á að efla framleiðslu og iðnað til að auka viðskipti og útflutning þróunarlandanna. Þessar áherslur eru lýsandi fyrir markmið Norðurlandanna að stuðla að jafnara alþjóðakerfi og að auka hlut þróunarlandanna í alþjóðahagkerfinu.

Öll Norðurlöndin stefndu að því á tímabilinu að veita sem nemur 1% af VLF til opinberrar þróunaraðstoðar. Þrjú þeirra náðu því markmiði, Danmörk, Noregur og Svíþjóð. Finnland gaf sem nemur um 0,65% árin 1989-1990 en Ísland komst hæst 0,13% á árunum 1989-1991. Öll ítrekuðu ríkin að hlutur marghliða aðstoðar ætti að vera hár, í sumum tilfellum til jafns við tvíhliða aðstoð. Öll veittu þau hærra hlutfalli til marghliða aðstoðar en sem nam meðaltali DAC-ríkjanna. Þessir tveir þættir, hátt hlutfall af VLF til þróunaraðstoðar og hátt hlutfall marghliða aðstoðar, undirstrika þá trú sem Norðurlöndin höfðu á alþjóðasamfélaginu, og þá sérstaklega stofnunum Sameinuðu þjóðanna sem vettvangi fyrir þróunaraðstoð.

Ríkin höfðu öll svipaðar forsendur fyrir vali á viðtökulöndum. Viðmið eins og krafan um að viðtökuríkin hefðu þróunar- og jafnréttismiðaðar stefnur sneru fyrst og fremst að því að hámarka árangur af aðstoðinni. Öll ríki tóku tillit til efnahagsstöðu viðkomandi ríkja til að tryggja að aðstoðin bærist þangað sem mest þörf væri fyrir hana, þ.e. til fátækustu og minnst þróuðu ríkjanna. Önnur viðmið sem eru áberandi endurspeglar félagsleg og pólitísk norm á

Norðurlöndunum (mannréttindi og félagsleg réttindi og jöfnuður, lýðræði, krafan um jafnréttismiðaðar þróunarstefnur) og kerfisbundna hagsmuni Norðurlandanna (lýðræði, tekjujöfnun, efnahagslegt og pólitískt sjálfstæði). Öll aðhylltust ríkin þá stefnu að veita aðstoð til fárra viðtökuríkja í þeim tilgangi að hámarka árangur og vegna áherslunnar á að aðstoðin sé veitt út frá efnahagsstöðu viðkomandi ríkja fer hún að stórum hluta til Afríku. Til að byrja með veittu öll ríkin aðstoð sína til einstakra verkefna en á áttunda áratugnum fóru þau í auknari mæli (nema Ísland) að beina framlögum sínum inn í verkefnaáætlanir sem voru á forræði viðtökuríkjanna sjálfra.

Efnahagslegir sérhagsmunir hafa verið nefndir sem ástæða til að veita þróunaraðstoð. Þeir hagsmunir lýsa sér m.a. í skilmálum aðstoðarinnar, þ.e. hlutfalli lána og styrkja, skilyrðum og bindingu aðstoðar við kaup á vöru og þjónustu í gjafaríkinu. Þessir hagsmunir voru ekki áberandi í stefnum Norðurlandanna<sup>313</sup> en voru þó misfyrirferðamiklir. Skilyrt aðstoð getur verið veitt í tvennum tilgangi: til að þóknast þróunaráætluninni eða til að þóknast veitandanum.<sup>314</sup> Öll ríkin settu t.d. skilyrði fyrir vali á viðtökulöndum að þau hefðu kerfisbundin langtímasjónarmið að leiðarljósi sem gagnast áttu alþjóðakerfinu í heild sinni og leiða til jafnara alþjóðasamfélags. Öll hafa ríkin á einhverjum tímamarki bundið ákveðið hlutfall af aðstoð sinni til að tryggja að sem mest af henni skili sér aftur inn í eigin hagkerfi. Á bak við bindingu þróunaraðstoðar hvíla önnur sjónarmið en mannúðleg. Slík binding heftir viðskiptafrelsi þiggjandans og stangast á við lögmál frjáls markaðar auk þess sem það hækkar vöruverð og dregur þar með úr raunvirði aðstoðarinnar.<sup>315</sup> Noregur og Svíþjóð höfðu það fyrir meginreglu að þróunaraðstoð skyldi vera óbundin. Danmörk hafði enga slíka yfirlýsta meginreglu. Það var háð pólitískri ákvörðun að um 25% af allri opinberri þróunaraðstoð Danmerkur ætti að vera bundin við aðföng frá dönskum fyrirtækjum.<sup>316</sup> Finnisk lán til þróunaraðstoðar voru bundin þannig að 80% yrði eytt í Finnlandi. Opinber afstaða Finnlands til bindingar þróunaraðstoðar var engu að síður sú að vera á móti henni, en

<sup>313</sup> Efnahagslegir hagsmunir Norðurlandanna sem gjafaríki snéru aðallega að því að myndun efnahagslegs jafnvægis milli ríkra og fátækra ríkja og bygging efnahagslegs grundvallar fyrir þróunarlöndin að taka þátt í frjálsri alþjóðlegri verslun væri öllum í hag. Sjá Karre og Svensson 1989: 240.

<sup>314</sup> Stokke 1995: 15.

<sup>315</sup> Olesen og Pedersen 2010: 892.

<sup>316</sup> Svendsen 1989:103.

vegna þess að önnur ríki stunduðu það að binda sína aðstoð, sá Finnland sig nauðbeygt að gera það líka.<sup>317</sup> Svipað sjónarmið var tjáð af norskum stjórnvöldum undir lok áttunda áratugarins og var binding aðstoðar aukin.<sup>318</sup> Í upphafi áttunda áratugarins jók Svíþjóð hlutfall bundinnar aðstoðar töluvert. Það var gert á tímum efnahagsþrenginga til að viðhalda innlendum stuðningi við þróunaraðstoð og halda viðskiptageiranum ánægðum.<sup>319</sup> Réttlættingin fyrir þessum ástæðum hefur verið á þá leið að þær hafi hagsmuni þróunarlandanna og þróunaraðstoðar í huga, að með þessu sé verið að örva einkageirann til þátttöku í aðstoðinni og ýta undir jafnrétti í samskiptum við viðtökuríkin.<sup>320</sup> Sá rökstuðningur fellur betur að þeirri meginreglu að þarfir viðtökuríkja eigi að vera í fyrirrúmi.

Frávík frá hinum ríkjandi siðferðislega rökstuðningi eru samt sem áður til staðar. Finnland rökstuddi veitingu þróunaraðstoðar frekar út frá efnahagslegum forsendum heldur en siðferðislegum eða pólitískum. Finnland hefur verið óhræddara en hin Norðurlöndin við að minnast á þann hag sem gjafaríki ætti að hafa af veitingu þróunaraðstoðar. Hugtakið þróunarsamvinna var t.a.m. notað í stað þróunaraðstoðar til að undirstrika þann ávinning sem bæði veitandi og þiggjandi ættu að njóta af aðstoðinni.<sup>321</sup> Eins og áður segir hafa Danmörk og Finnland miðað stefnur sínar meira við það að auka bakflæði framlaga.

Af framantöldu má sjá að mikil líkindi eru á milli þróunarstefna ríkjanna og þá sér í lagi hvað varðar þær forsendur sem liggja þeim að baki. Innlend norm norræna velferðarkerfisins hafa haft mikið að segja um það hvernig stefnurnar hafa mótast. Afar fátæktarmiðuð aðstoð og áherslur á félagslegan jöfnuð og réttlæti, uppbyggingu félagslegra innviða og mæting grunnþarfa endurspeglar þau norm. Finnland og Danmörk taka meira mið af hagsmunum einkageirans við mótun þróunarstefna sinna og framkvæmd þeirra en hin Norðurlöndin. Mikill stöðugleiki einkennir stefnumótunina frá ári til árs og sést það hvað best í þáttum eins og magni opinberrar þróunaraðstoðar og þeirrar langtímaskuldbindingar sem nálgun þeirra og val á forgangslöndum felur í sér.

---

<sup>317</sup> Kiljunen 1983: 17.

<sup>318</sup> Stokke 1989b: 206.

<sup>319</sup> Jacoby 1986: 88-89.

<sup>320</sup> Jacoby 1986:88-89; Stokke 1989b: 172.

<sup>321</sup> Sjá Kiljunen 1983.

Miðað við meðaltal DAC-landanna gáfu Norðurlöndin meira til marghliða aðstoðar og minna af aðstoðinni var bundin.

Stokke fangar vel þá mynd sem alþjóðasamfélagið hefur af Norðurlöndunum sem veitendum þróunaraðstoðar. Þau voru altrúistísk, mættu þörfum viðtakandans en ekki kerfisbundnum eða efnahagslegum hagsmunum veitandans; þau voru örlát bæði hvað varðar magn og skilmála aðstoðarinnar; þau skiptu sér ekki af innanríkismálum viðtakanda sinn; þau veittu tvíhliða aðstoð með langtímasjónarmið að leiðarljósi með því að leyfa viðtakendum að skipuleggja eigin þróunaráætlanir til lengri tíma út frá þeirri aðstoð sem stóð til boða; og stór hluti aðstoðar þeirra var beint til marghliða stofnanna, sérstaklega Sameinuðu þjóðanna, þannig laus við fylgifiska veitandans.<sup>322</sup> Stokke segir enn fremur að þessi einkenni hafi verið í samræmi við og endurspeglad ríkjandi norm á Norðurlöndunum.

Í næstu köflum verður reynt að varpa ljósi á hvers vegna stefnur Norðurlandanna bera þessi einkenni, þ.e. hverjir áhrifaþættirnir eru, og hvort að þessi lýsing eigi enn við í dag eftir þróun málaflokksins síðustu tvo áratugi, einnig með tilliti til þeirra þátta sem helst hafa haft áhrif á mótun stefnanna. Að lokum verður skoðað hvort að Ísland falli undir þessa skilgreiningu og þá hvers vegna eða hvers vegna ekki.

#### **4.4.3.Áhrifaþættir**

Eins og áður hefur komið fram endurspeglast ástæðurnar fyrir veitingu þróunaraðstoðar að mjög miklu leyti í ofangreindum atriðum, þ.e. markmiðum og áætlunum sem liggja að baki stefnunum og svo loks í framkvæmd stefnanna og þeim viðmiðum og meginreglum sem liggja að baki vinnubrögðunum. Hægt er að greina tvær ástæður fyrir stefnumótun Norðurlandanna í þróunaraðstoð fram til ársins 1990. Í fyrsta lagi altrúistískar ástæður sem hafa að baki sér mannúðlegar hugsjónir. Í öðru lagi sömu ástæður og liggja til grundvallar mótun utanríkisstefnu. Þar eru pólitískir og efnahagslegir kerfisbundnir sérhagsmunir ráðandi. Mismunandi áhrifaþættir draga stefnuna ýmist í þá átt að veiting þróunaraðstoðar grundvallast á

---

<sup>322</sup> Stokke 2005b: 485.

mannúðarsjónarmiðum með þarfir móttökuríkissins að leiðarljósi, eða í þá átt að framkvæmd stefnunar taki frekar mið af sérhagsmunum gjafaríkissins.

Hér er settur fyrirvari við stefnu Íslands á því tímabili sem um ræðir þar sem að þróunaraðstoð var afar smá í sniðum. Ekki ber að líta svo á að eftirtalin atriði eigi ekki endilega við um aðstoð Íslands heldur var stefnumótun að mjög miklu leyti takmörkuð af smæð stjórnsýslunnar. Ekki var því alltaf tilefni til sérstakrar stefnumótunar á öllum sviðum aðstoðarinnar. Til dæmis á samþjöppun framlaga til ákveðinna svæða sem Norðurlöndin tileinkuðu sér um miðjan áttunda áratuginn ekki við þar sem Ísland veitti aðeins aðstoð til eins ríkis á þeim tíma. Í sama skilningi þurfti þróunaraðstoð Íslands, vegna smæðar og takmarkaðs fjármagns, að einbeita sér að afmarkaðri verkefnum innan einstakra sviða.<sup>323</sup> Því verður rætt sérstaklega um tilfelli Íslands í heild sinni, og þá sérstaklega út frá þeim breytingum sem áttu sér stað í alþjóðlegu umhverfi þess á tíunda áratugnum.

Ástæðurnar fyrir því að Norðurlöndin hófu að veita þróunaraðstoð eru af ýmsu tagi. Yfirlýstar ástæður eru eins og áður segir samstaða og siðferðisleg skylda. Oft er vísað til þess að vegna þess að Norðurlöndin hafi engin fyrri tengsl við nýlendurnar hafi þróunaraðstoð þeirra getað þróast ómenguð af hvers kyns efnahagslegum og kerfisbundnum hagsmunum.<sup>324</sup> Þó eru vísbendingar um að aðrar hvatir hafi haft þónokkuð að segja um stofnun tvíhliða aðstoðar. Utanaðkomandi þrýstingur var töluverður í upphafi sjöunda áratugarins og því engin tilviljun að Danmörk, Svíþjóð og Noregur hafi hvert fyrir sig myndað formlega umgjörð fyrir veitingu tvíhliða aðstoðar á sama tíma. Í fyrsta lagi var þróunaraðstoð í kjölfar stofnunar DAC og aðkomu nýrra aðildarríkja að Sameinuðu þjóðunum álitin ákjósanlegur vettvangur fyrir smáríki að vinna brautargengi kerfisbundnum pólitískum hagsmunum sínum sem fólust í friðsamlegu og stöðugu alþjóðakerfi. Í öðru lagi var aðild ríkjanna að DAC (Noregur 1962, Danmörk 1963, Svíþjóð 1965 og Finnland 1975)<sup>325</sup> og það faglega aðhald sem aðild að stofnuninni hafði í för með sér hvatning fyrir

<sup>323</sup> Kristín Loftsdóttir og Helga Björnsdóttir. 2008. Í Nafni Mannúðar og Menningar: Vald, Kyn og Atbeini í Íslenskri Þróunarhjálp. Í Valur Ingimundarson (ritstj.) *Uppbrot Hugmyndakerfis: Endurmótun Íslenskrar Utanríkisstefnu 1991-2007*. Reykjavík: Hið Íslenska Bókmenntafélag.

<sup>324</sup> Jacoby 1986: 86.

<sup>325</sup> OECD. 2006. *DAC in Dates: The History of OECD's Development Assistance Committee*, bls. 12-13.

ríkin að auka bæði umfang og magn opinberrar tvíhliða aðstoðar. Í þriðja lagi var einnig um að ræða aukinn þrýsting innanlands, s.s. frá frjálsum félagasamtökum og hagsmunaaðilum í einkageiranum.<sup>326</sup> Með tilliti til tveggja fyrstu atriðana bendir Pharo á að aukin þróunaraðstoð iðnvæddra vestrænna ríkja hafi verið leið þeirra til að bregðast við auknum áhrifum hinna nýfrjálsu ríkja á ákvarðanatöku í Sameinuðu þjóðunum (og þar með á marghliða þróunaraðstoð) og kröfu þeirra um aukin framlög af hálfu vestrænna iðnríkja, og þeim möguleika að Sovétríkin notfærðu sér þann pólitíska óstöðugleika sem fylgdi í kjölfar afnáms nýlendnanna. Pharo segir að Noregur hafi, til að bíða ekki álitshnekki og vera talið eftirbátur annarra gjafaríkja, látið undan alþjóðlegum þrýstingi um að uppfylla kröfur Bandaríkjanna og veita meira til þróunaraðstoðar.<sup>327</sup>

Eng og Pharo halda því fram að hægt sé að tengja fyrsta tvíhliða verkefni Norðmanna í Indlandi árið 1952 við Kalda stríðið að tvennu leyti. Í fyrsta lagi átti aukinn hagvöxtur og samfélagsþróun að vinna gegn kommúnískum áhrifum. Í öðru lagi veitti verkefnið stjórnvöldum tækifæri til að svara gagnrýni heima fyrir á NATO-aðild og hernaðarútgjöld í tengslum við Kóreustríðið. Fyrsta þróunarverkefni Noregs hafði þannig ákveðinn pólitískan tilgang, að skapa samstöðu og að draga athyglina frá óvinsælum hernaðarútgjöldum.<sup>328</sup> Eng og Pharo benda ennfremur á að þetta frumkvæði Noregs hafi verið innblástur fyrir Danmörku og Svíþjóð að skoða möguleika sína á að setja á fót eigið tvíhliða verkefni.<sup>329</sup> Í tilfalli Finnlands og Íslands setti þróunaraðstoð hinna Norðurlandanna þriggja tóninn fyrir upphafið. Ríkin tvö einsettu sér það að veita til jafns við hin Norðurlöndin. Finnland var þriggjandi þróunaraðstoðar til ársins 1967. Á sjöunda áratugnum jókst þrýstingur á að Finnland yki við og bætti aðstoð sína. Þessi þrýstingur kom í kjölfar fyrsta þróunaráratugar Sameinuðu þjóðanna, afnáms nýlendustefnunnar og stækkunar Sameinuðu þjóðanna í kjölfarið.<sup>330</sup> Hvað Ísland varðaði þá var talið tímabært að þar sem Norðurlöndin hefðu með höndum umfangsmikla

<sup>326</sup> Kiljunen 1983: 14; Pedersen 2008; 184; Pharo 2008: 61-62; Stokke 1989; 170-171; Tarp o.fl.. 1998: 2-3.

<sup>327</sup> Pharo 2008: 61-62.

<sup>328</sup> Eng og Pharo 2009: 116; Pharo 2008: 68-69.

<sup>329</sup> Eng og Pharo 2009: 117.

<sup>330</sup> Kiljunen 1983: 14.

starfsemi til hjálpar þróunarlöndunum væri tímabært að Ísland léti sitt af hendi rakna sömuleiðis.<sup>331</sup> Í öllum Norðurlöndunum var mikill innlendur þrýstingur á að opinberri þróunaraðstoð yrði hleypt af stokkunum, ýmist frá frjálsum félagasamtökum, æskulýðssamtökum eða ungliðahreyfingum stjórnmalaflokka.<sup>332</sup>

Þau markmið Norðurlandanna að stuðla að félagslegum framförum, félagslegum jöfnuði og réttlæti og tekjujöfnun endurspegla kröftuglega þau áhrif sem innlend norm velferðarkerfisins og boðberar þeirra, mannúðarsamtök, hafa haft. Markmið eins og lýðræðisþróun og efnahagslegt og pólitískt sjálfstæði endurspegla áhrif alþjóðalegra norma Sameinuðu þjóðanna, en einnig áhrif hagsmunaaðila í viðskiptun og útflutningi með kerfisbundna efnahagslega langtímahagsmuni að leiðarljósi.<sup>333</sup>

Áætlanir sem miða að því að bæta velferð þiggjandans, m.a. með því að leggja áherslu á að draga úr fátækt, uppfylla grunnþarfir og endurskipuleggja félagslega innviði samfélagsins, eru einnig undir áhrifum frá normum velferðarkerfisins. Framþróun innan málaflokksins á alþjóðavettvangi, t.d. áherslur ILO, OECD og Alþjóðabankans á grunnþarfir og fátækt, stuðlaði jafnframt að velferðaráherslum í áætlunum Norðurlandanna. Áherslur á iðnað og viðskipti bera sömu innlendu félagslegu og pólitísku normum vitni að því leyti sem þær miða að því að bæta stöðu fátækari ríkja innan alþjóðasamfélagsins. Utanaðkomandi áhrif, sérstaklega frá NIEO og UNCTAD, voru líka sterk þar sem þetta var í samræmi við kröfur þróunarlandanna um að auka hlut þróunarlanda á alþjóðlegum mörkuðum.

Í viðmiðum, vinnubrögðum og meginreglum ríkjanna koma e.t.v. hvað skýrast fram áhrif úr ólíkum áttum sem og frávik milli ríkjanna. Hvað varðar magn opinberrar þróunaraðstoðar og þá sér í lagi 0,7% markmið Sameinuðu þjóðanna. Hér hafði alþjóðasamfélagið, þ.e. Sameinuðu þjóðirnar og DAC,

---

<sup>331</sup> Christensen, S. 2002. Denmark and Africa. Past and Present Relations. Í L. Wohlgemuth (ritstj), *The Nordic Countries and Africa: Old and New Relations*. Uppsala: The Nordic Africa Institute, bls. 8; *Veftímarit um þróunarmál* 136(4), sótt á slóðina <http://archive.constantcontact.com/fs049/1102056362425/archive/1108412926687.html>, þann 29.12.2011.

<sup>332</sup> Sama

<sup>333</sup> Stokke 1989b:174.

upphaflega áhrif með því að setja markmið fyrir opinbera þróunaraðstoð.<sup>334</sup> Óbein áhrif frá vestrænum hugmyndafræðilegum og pólitískum Kaldastríðssjónarmiðum má sjá í kröfum um aukna tvíhliða aðstoð til að vinna vestrænum kerfisbundnum hagsmunum fótfestu í nýfrjálsum og óstöðugum nýlendunum. Gera má ráð fyrir að meira tillit til þessara sjónarmiða hafi verið tekið hjá NATO-ríkjunum þremur, Danmörku, Íslandi og Noregi. Engu að síður studdu Norðurlöndin NIEO viðræðurnar, á því tímabili sem þau náðu 0,7% markmiðinu sem bendir til þess að þeirra eigin kerfisbundnu hagsmunir um friðsamlegt og stöðugt alþjóðakerfi hafi vegið þyngra.<sup>335</sup> Einnig má tengja aukningu framlaga og stækkun tvíhliða aðstoðar við áhyggjur Norðurlandanna, a.m.k. Danmerkur, Noregs og Svíþjóðar, af alþjóðlegri ímynd sinni. Hvað Ísland og Finnland varðaði hafði góður árangur hinna Norðurlandanna hvetjandi áhrif á þeirra eigin markmiðssetningu. Mikill vöxtur í finnskri þróunaraðstoð á níunda áratugnum var tilkominn vegna þess að við ráðstöfun framlaga voru markaðsforsendur fremur en þróunarforsendur hafðar að leiðarljósi.<sup>336</sup> Þetta átti einnig við um Danmörk, Noreg og Svíþjóð. Undir lok áttunda áratugarins, þegar þessi ríki náðu 0,7% markinu átti sér stað á sama tíma aukin binding aðstoðarinnar. Önnur ástæða fyrir aukningu framlaga Finnlands frá árinu 1979 var að ríkisstjórnin vildi bæta trúverðugleika sinn innan málaflokksins. Þrátt fyrir efnahagsþrengingar á árunum 1981-1982 náði Finnland 0,32% markmiðinu sem það setti sér árið 1977. Kiljunen bendir á að almenningsálitið, vaxandi viðskiptahagsmunir og utanaðkomandi gagnrýni á brotin loforð hafi saman myndað svo öflugan þrýsting að framlög til þróunaraðstoðar voru undanskilin niðurskurði.<sup>337</sup> Ætla má að svipaðir hvarar hafi verið að verki hjá Danmörku, Noregi og Svíþjóð á seinni hluta áttunda áratugarins, þar sem innlendir viðskiptahagsmunir fengu aukið pláss í áætlunum ríkjanna eins og best má sjá í aukinni bindingu aðstoðar um þetta leyti.<sup>338</sup> Sjá má tengsl á milli viðhorfs almennings á veitingu þróunaraðstoðar

<sup>334</sup> Engh og Pharo 2009: 123.

<sup>335</sup> Engh og Pharo 2009:125.

<sup>336</sup> Kiljunen 1983: 38. Koponen, J. og Heinonen, H. 2002. Africa in Finnish Policy: Deepening Development. Í L. Wohlgemuth (ritstj), *The Nordic Countries and Africa: Old and New Relations*. Uppsala: The Nordic Africa Institute, bls. 23.

<sup>337</sup> Kiljunen 1983: 40.

<sup>338</sup> Jacoby 1986: 88-89; Stokke 1989b: 206-207.



og hlutfalli opinberrar þróunaraðstoðar af VLF.<sup>339</sup> Í Noregi, Svíþjóð og Danmörku var stuðningur við þróunaraðstoð mikill. Samkvæmt Kiljunen virðist almenningsálitið einnig hafa haft áhrif í Finnlandi. Á hinn bóginn þótti um 60% Íslendinga árið 1991 þau 0,07% sem Ísland veitti til þróunaraðstoðar hæfilegt eða of mikið.<sup>340</sup> Stuðningur meðal almennings við þróunaraðstoð getur þannig útskýrt hvers vegna stjórnarálflokkar á Norðurlöndum, að Íslandi undanskildu, eru jafnreiðubúnir og raun ber vitni að hækka hlutfall þróunaraðstoðar.

Hátt hlutfall marghliða þróunaraðstoðar má skýra með vísan í kerfisbundna hagsmuni Norðurlandanna sem smáriki og stuðning þeirra við stofnanir Sameinuðu þjóðanna. Stokke segir þá meginreglu að halda hlutfalli marghliða aðstoðar háu endurspegla það umhverfi sem gat hana af sér. Marghliða aðstoð var álitin altrúistískari og því í takti við innlend norm velferðarkerfisins á Norðurlöndum.<sup>341</sup> Hækkandi hlutfall tvíhliða aðstoðar endurspegla hins vegar aukin áhrif innlendra hagsmunaaðila. Ennfremur gerir krafan um aukningu framlaga jafnframt ráð fyrir því að gæði og umfang aðstoðarinnar aukist. Hlutur marghliða aðstoðar hefur haldist í hendur við þá trú sem veitendur hafa á því að marghliða stofnanir ráðstafi framlögum á árangursríkan hátt. Því hærri sem framlögin eru því meira er í húfi fyrir gjafaríkin að árangur náist. Á tímum þegar tiltrú á alþjóðastofnunum hefur verið í lágmarki er því auðveldara að réttlæta aukningu tvíhliða aðstoðar.

Megin áhrifaþættir fyrir val á viðtökuríkjum voru tengdir innlendum normum velferðarkerfisins. Þetta á við um þá meginreglu að binda samþjöppun framlaga við ákveðið svæði, sem var gert í þeim tilgangi að auka árangur af aðstoðinni, en einnig þá stefnu að veita aðstoð til fátækustu og minnst þróðu ríkjanna. Sú stefna er í andstöðu við þá viðskiptahagsmuni sem felast í auknum útflutningi.<sup>342</sup> Viðmið sem miða að því að búa einkaaðilum betri aðgengi að mörkuðum í þróunarlöndunum endurspegla hagsmuni einkageirans og iðnaðar. Þau eru meira áberandi í stefnum Danmerkur og Finnlands, þó að tekið hafi verið tillit til þessara þátta hjá öllum

---

<sup>339</sup> Sjá Lumsdaine 1993: 63-65.

<sup>340</sup> Morgunblaðið 12.04.1991, „Skoðanakönnun um viðhorf til þróunaraðstoðar.“

<sup>341</sup> Stokke 1989b: 190.

<sup>342</sup> Stokke 1989: 200.

ríkjunum. Að mestu var þó um að ræða þjónkun við kerfisbundna sameiginlega alþjóðlega hagsmuni sem felast í frjálsum viðskiptum og opnari mörkuðum. Sú stefna að veita aðstoð til ríkja með efnahags- og félagsstefnur miðaðar að kerfisbreytingum sem skapa áttu forsendur fyrir þróun byggðri á efnahagslegu og félagslegu jafnrétti samræmist innlendum normum og kerfisbundnum alþjóðlegum hagsmunum Norðurlandanna sem smáríkja. Fleiri sjónarmið voru tekin með í reikninginn þegar kom að því að velja viðtökuríki. Tekið var tillit til hvernig aðstæður samrýmdust stjórnsýslulegri getu gjafaríkisins til að annast þau verkefni sem stóðu til boða. Þannig voru sjónarmið og hagur þeirra aðila innan stjórnsýslu gjafaríkjana sem fóru með málefni þróunaraðstoðar sterkur áhrifaþáttur. Oft var talið mikilvægt að innan stjórnsýslu viðtökuríkjana væri töluð enska. Sú forsenda að mögulegt viðtökuríki væri þegar að njóta aðstoðar frá viðkomandi gjafaríki var einnig sett með þægindi og hag gjafaríkisins í huga. Stjórnsýsluleg geta viðtökuríkisins skipti máli þegar þurfti að hækka framlögin. Þá var mikilvægt að ríkið hefði bolmagn til að ráðstafa þeim auknu framlögum sem alþjóðlegur þrýstingur kallaði eftir. Þetta má m.a. sjá í áframhaldandi aðstoð Noregs við Indland.<sup>343</sup> nefna fleiri dæmi hér. Þessir þættir réðu þó ekki úrslitum um val heldur undirstrikuðu þeir frekar hina mikilvægu meginreglu Norðurlandanna um árangursmiðaða þróunaraðstoð. Efling norrænnar samvinnu var hvati upp að vissu marki, eins og best má sjá í samnorrænni aðstoð til Tansaníu á sjöunda áratugnum, og vísbending um það hvert framlögum skyldi beint að miklu leyti í framtíðinni, þ.e. til Austur-Afríku.<sup>344</sup> Þetta átti meira við í tilfellum Finnlands og Íslands sem hófu formlega þróunaraðstoð sína í gegnum slík samnorræn verkefni. Við val á Tansaníu sem viðtökulandi fyrir samnorræna þróunaraðstoð var m.a. horft til þess að fá gjafaríki voru virk í Tansaníu og að norrænt framtak yrði þar af leiðandi sýnilegt og myndi vekja athygli á alþjóðavettvangi.<sup>345</sup> Ímynd Norðurlandanna sem veitendur þróunaraðstoðar hafði því ákveðna vigt sem þó er einnig hægt að tengja við kröfuna um árangursmiðaða aðstoð.

---

<sup>343</sup> Sjá einnig Kiljunen 1983

<sup>344</sup> Engh og Pharo 2009:118-122; Sjá líka Pharo 2008: 67.

<sup>345</sup> Engh og Pharo 2009: 119.

Sú nálgun Norðurlandanna að veita aðstoð sem heildarstuðning inn í verkefnaáætlanir innan ákveðna sviða endurspeglar það meginviðmið að aðstoðin skuli fara fram á forsendum viðtökuríkisins. Byggir það á þeirri meginreglu að ekki eigi að hlutast til í innanríkismálefni annarra ríkja. Það er í samræmi við kröfur um að stuðla eigi að efnahagslegu og pólitísku sjálfstæði þróunarlanda og endurspeglar kerfisbundna hagsmuni Norðurlandanna. Meginrökstuðningur fyrir veitingu þróunaraðstoðar á forsendum viðtökuríkisins er krafan um að aðstoðin skili tilætluðum árangri.<sup>346</sup> Verkefnánálgun þjónar aftur á móti hagsmunum einkageirans og hagsmunaaðila í viðskiptum. Í tilfalli Íslands endurspeglar sú nálgun hins vegar smæð stjórnsýslunnar og hagsmuni hennar. Nálganirnar sem slíkar eru ólíkar en miða engu að síður báðar að því að hámarka árangur, hvor á sinn hátt. Verkefnánálgun gengur út frá því að stjórnsýsla gjafaríkisins sé sem best í stakk búin til að veita aðstoð á sem árangursríkan hátt og framlög í verkefnaáætlanir ganga út frá því að stjórnsýsla viðtökuríkisins geti ráðstafað aðstoðinni á hvað árangursríkan hátt. Hafa ber í huga að þrátt fyrir að fyrirliggjandi viðeigandi aðferðir hvers tíma fyrir sig hafi ekki borið tilætlaðan árangur, var þeim engu að síður beitt í þeim tilgangi. Áherslan á sjötta og sjöunda áratugnum á hagvöxt og að hann seitlaði niður á við frá þeim ríku til þeirra fátæku gekk út frá því að þannig næðist árangur og að þróun ætti sér stað. Norðurlöndin aðhylltust alla jafna bestu vinnubrögð eins og þau voru skilgreind hverju sinni. Í lok áttunda áratugarins þegar aukið forræði viðtökuríkja yfir aðstoðinni var ekki talið bera nægilegan árangur kom fram krafa um aukna aðild og ábyrgð gjafaríkja að fjármögnun verkefna. Þetta kallaðist á ensku *concerned participation* og gaf til kynna að meira þyrfti til en bara bein fjárframlög af hálfu gjafaríkisins. Sú bón kom líka frá viðtökuríkjunum sjálfum.<sup>347</sup>

Þróunaraðstoð Norðurlandanna varð fyrir áhrifum frá ýmsum mismunandi þáttum. Eðli stefnanna gefur til kynna að sömu áhrifaþættir hafi verið ríkjandi hjá Norðurlöndunum, þó í mismiklum mæli. Innlend norm velferðarkerfisins eru augljóslega fyrirferðamestu viðmiðin og rauður þráður í stefnum Norðurlandanna. Það kemur skýrast fram í yfirlýstum ástæðum þeirra fyrir veitingu aðstoðarinnar, markmiðum, áætlunum og viðmiðum og

<sup>346</sup> Stokke 1989b: 204.

<sup>347</sup> Edgren 1986: 51.

vinnubrögðum. Ástæður eins og samkennd og siðferðileg skylda að deila byrðunum má rekja til kristilegra gilda lúterstrúarinnar og voru áberandi í trúboðastarfsemi Norðurlandanna í Afríku. Veiting aðstoðar til að tjá samstöðu má rekja til gilda verkalýðshreyfingarinnar sem á Norðurlöndum er nátengd jafnaðastefnunni.<sup>348</sup> Þróunaraðstoð Norðurlandanna má rekja til trúboða, æskulýðssamtaka (pólítísk og ópólítísk) og frjálsra félagasamtaka sem öll höfðu mannúðarsjónarmið að leiðarljósi, og voru ennfremur mikilvægur drifkraftur í að þrýsta á um stofnun opinberrar tvíhliða þróunaraðstoðar innan Norðurlandanna.<sup>349</sup> Bætt og jafnari lífsskilyrði og útrýming fátæktar eru í fullu samræmi við norm velferðarkerfisins. Allir þessir þættir miða fyrst og fremst að því að beina aðstoðinni þangað sem hennar er þörf og ráðstafa henni á sem árangursríkastan hátt fyrir þá sem henni er ætluð. Kerfisbundnir hagsmunir Norðurlandanna sem smáríki höfðu einnig mikil áhrif. Það sést hvað best í háu hlutfalli marghliða aðstoðar, markmiðum og viðmiðum fyrir val á viðtökuríkjum. Hvað þessa þætti varðar tóku Norðurlöndin mikið tillit til sameiginlegra hagsmuna alþjóðakerfisins. Norðurlöndunum var einnig mikið í mun að skapa sér ákveðna ímynd sem veitendur þróunaraðstoðar. Það kemur skýrt fram í hinu samnorræna verkefni í Tansaníu. Krafan um árangur var í því tilliti nátengd þörfinni fyrir alþjóðlega athygli.<sup>350</sup> Einnig birtast kerfisbundnir hagsmunir Norðurlandanna í auknu umfangi tvíhliða aðstoðar þeirra og sterkri skuldbindingu við 0,7% markið. Það endurspeglar enn frekar hversu þeim var umhugað um ímynd sína sem veitendur þróunaraðstoðar.

Þrátt fyrir að Norðurlöndin hafi, mismikið og á ólíkan hátt, notað þróunaraðstoð í innlendum pólítískum tilgangi, til að friða kjósendur og hagsmunaaðila og draga athyglina frá öðrum óvinsælli málefnum, endurspeglar stefnurnar ekki djúpa pólítíska gjá. Þökkaleg samstaða var um að víkja ekki um of frá normum velferðarkerfisins eins og best má sjá í tilfelli

---

<sup>348</sup> Tostensen, A. 2002. Norway's Africa Policy. Í L. Wohlgemuth (ritstj) *The Nordic Countries and Africa. Old and New Relations*. Uppsala: The Nordic Africa Institut, bls. 36.

<sup>349</sup> Sjá L. Wohlgemuth (ritstj) 2002; Einnig *Veftímarit um þróunarmál* 138 (4), sótt á slóðina <http://archive.constantcontact.com/fs049/1102056362425/archive/1108622503175.html> þann 26.12.2011 og *Veftímarit um þróunarmál* 139 (4), sótt á slóðina <http://archive.constantcontact.com/fs049/1102056362425/archive/1108737484885.html> þann 26.12.2011.

<sup>350</sup> Engh og Pharo 2009: 119.

Danmerkur árið 1977 en þá þrýstu hagsmunaaðilar í iðnaði á um að hlutfall marghliða aðstoðar yrði lækkað um fjórðung og að á móti yrði hlutfall skilyrtra lána af allri þróunaraðstoð aukið upp í 50%. Ekki reyndist pólitískur vilji fyrir þessari breytingu.<sup>351</sup> Pólitík þróunaraðstoðar birtist einna helst í vali á viðtökuríkjum, og í viðhorfi til magns þróunaraðstoðar, en í síðarnefnda tilfellinu er í mesta lagi um að ræða stigsmun, ekki djúpstæðan eðlismun. Að öðru leyti hefur þróunaraðstoð að mestu verið hafin yfir pólitískt þref og ágreining. Endurspeglar það norm samstöðulýðræðisins.

Altrúisminn í stefnum Norðurlandanna birtist ekki síst í því hversu árangursmiðaðar þær eru. Þeim er raunverulega ætlað að gagnast þeim sem á því þurfa að halda og hefur það verið ákveðinn drifkraftur í því að móta stefnurnar með langtímasjónarmið að markmiði. Áhrifapættirnir eru að auki samtvinnaðir að mörgu leyti. Utanaðkomandi þrýstingur um hækkun og stækkun umfangs tvíhliða aðstoðar kallar eftir því að gjafaríkið sætti þau sjónarmið við almenning og hagsmunaaðila innanlands. Það gerir hann e.t.v með því að tryggja að framlög skili sér aftur inn í eigið hagkerfi eða með því að sannfæra þá um að aðstoðin í því formi sem hún er veitt muni skila árangri. Í því ljósi er tvíhliða aðstoð ákjósanlegri, sérstaklega ef trú á marghliða stofnanir er lítil. Á Norðurlöndunum var mikill stuðningur meðal almennings við þróunaraðstoð, enda hafa sum þeirra sem sérstakt markmið að „vinna að kynningu á þróunarlöndunum og málefnum þeirra með það fyrir augum að efla áhuga almennings, hagsmunasamtaka og hvers konar félaga á auknu samstarfi og aðstoð við þau.“<sup>352</sup> Hvað varðar eitt mikilvægasta normið innan málaflokksins, 0,7% markið, er ljóst að þeir hvatar sem leiddu til þess að Danmörk, Noregur og Svíþjóð uppfylltu markmiðið ítrekað, og gott betur en það, voru ekki til staðar hjá Íslandi og Finnlandi. Ísland var og er ekki aðili að OECD-DAC. Finnland gerðist aðili árið 1975. Frá árinu 1980 fór hlutfall finnskrar þróunaraðstoðar að hækka. Aðild að DAC hefur verið hvati fyrir Finnland að auka framlög sín.

Kiljunen útskýrir hvort tveggja dræmt upphaf finnskrar þróunaraðstoðar og það markmið hennar að endurbæta hið alþjóðlega hagkerfi með því að

---

<sup>351</sup> Svendsen 1989: 99.

<sup>352</sup> Lög 43/1981 um Þróunarsamvinnustofnun Íslands. 3. gr. (g). Sjá líka Stokke 1989b: 210.

vísa til jaðarstöðu Finnlands í alþjóðakerfinu. Efnahagslegir veikleikar, s.s. traust á erlent fjármagn og tækni, þröngur grundvöllur fyrir iðnað, einhæf og ótraust umgjörð um utanríkisverslun og stór hlutdeild frumframleiðslu, útskýra samkennd Finnlands með hinum nýfrjálsu nýlendum en einnig takmarkaða getu til að standa við stórar fyrirætlanir.<sup>353</sup> Þessa skýringu má einnig yfirfæra á Ísland þar sem það bjó yfir svipuðum eiginleikum.

Yfirlýstar stefnur Finnlands og Íslands endurspeгла vissulega norm velferðarkerfisins og hafa í því ljósi sama altrúistíska yfirbragð og hin Norðurlöndin. Að því leyti geta þau fallið undir sömu skilgreiningu. Hins vegar má draga þá ályktun að kerfisbundnir hagsmunir hafi verið ráðandi afl í þróunaraðstoð ríkjanna tveggja.

---

<sup>353</sup> Kiljunen 1983: 51-52.

## 5. 1990-2010: Breytt landslag, breytt hegðun

Að hvaða leyti breyttist hegðun Norðurlandanna á tíunda áratugnum og á fyrsta áratug 21. aldar? Í þessum kafla verður skoðað hvernig stefnur Norðurlandanna og hegðun héldu áfram að mótast á tímabilinu, með sérstöku tilliti til áhrifaþátta, án þess þó að farið verði í nánari samanburð á stefnunum.

Helstu einkenni þróunaraðstoðarstefnu Danmerkur hafa ekki breyst mikið á tímabilinu. Tveir þættir hafa umfram aðra einkennt danska þróunaraðstoð: aukið magn ODA og mikið samræmi við fyrri markmiðasetningu og stefnumótun, sem hvoru tveggja var þó raskað af nýrri ríkisstjórn árið 2001. Að draga úr fátækt er enn meginmarkmið aðstoðarinnar og árið 1994 bættust þrjú markmið við: þátttaka kvenna í þróunarferlinu, hnattræn umhverfisvernd og sjálfbær nýting auðlinda, og loks lýðræði og mannréttindi. Áhersla á að byggja upp getu opinberrar stjórnarsýslu þróunarlanda til að annast eigin þróunarferli fólst einkum í nýrri nálgun, svokallaðri geiranálgun, þar sem framlögum er beint inn í ákveðna geira í viðtökuríkjunum í gegnum ríkisstjórnir þeirra.<sup>354</sup> Stór hlutdeild marghliða aðstoðar fékk svo sterkari réttlætingu með ákveðinni viðhorfsbreytingu sem fólst í því að marghliða aðstoð Danmerkur myndi einkennast af virkri þátttöku. Það þýðir fyrst og fremst að tryggja þurfi aðkomu að starfsemi og ákvarðanatöku mismunandi alþjóðastofnanna. Það yrði gert með því að mynda bandalög með öðrum ríkjum, taka þátt í pólitískum og faglegum samskiptum við stofnanirnar, eyrnamerkja framlög og koma á betri samhæfingu milli tvíhliða og marghliða aðstoðar.<sup>355</sup> Dönsk þróunaraðstoð tekur áfram tillit til innlendra viðskiptahagsmuna og lítur á þá sem mikilvæga

---

<sup>354</sup> Olsen, G.R. 2005. Danish Aid Policy in the Post-Cold War Period: Increasing Resources and Minor Adjustments. Í Stokke (ritstj.) *Perspectives on European Development Co-operation: Policy and Performances of Individual Donor Countries and the EU*. London: Routledge, bls. 193-197.

<sup>355</sup> Sama, bls. 198.

stoð. Aukin áhersla á geiranálgun samfara meginreglunni um bundna aðstoð styrkir þá hagsmuni.<sup>356</sup>

Með nýrri ríkisstjórn árið 2001 rofnaði samstaðan um jafna skiptingu marghliða og tvíhliða aðstoðar, og árið 2006 nálgadist hlutfall tvíhliða aðstoðar 65% á móti 35% hlutfalli marghliða aðstoðar. ODA staðnaði í 0,8%. Þessa breytingu má rekja til nokkurra þátta. Í fyrsta lagi var það yfirlýst markmið hinna nýju ríkisstjórnar frjálslyndra og íhaldsmanna að skera niður framlög til þróunaraðstoðar. Þessi ákvörðun mætti ekki andstöðu mikilvægra aðila innan málaflokksins, sér í lagi hagsmunaaðila í iðnaðargeiranum, þar sem að þeir höfðu hag af þeirri auknu áherslu á tvíhliða aðstoð sem fylgdi niðurskurðinum. Önnur ástæða fyrir niðurskurðinum var óánægja með úrbótastarf innan UNDP til að stuðla að auknum árangri. Engin niðurskurður var hins vegar í framlögum til ESB.<sup>357</sup> Árið 2003 var því lýst yfir í starfsemi Danmerkur á alþjóðvettvangi skyldi taka mið af miklum breytingum í alþjóðasamfélaginu (þ.e.a.s. eftir 11. september 2011).<sup>358</sup> Vikið var frá hinni svo til nýju meginreglu um virka þátttöku í marghliða stofnunum og aukin áhersla lögð á að styrkja tengsl við Bandaríkin sem endurspegladist í þátttöku Danmerkur í hernaði í Írak og Afganistan.<sup>359</sup> Þessi áhersla á aukna tengingu við utanríkis- og öryggisstefnu hefur dregið úr þeirri meginreglu að veita aðstoð þangað sem hennar er mest þörf, út frá því hvar fátækt er hvað mest.

Finnland náði 0,7% markinu árið 1991 þegar það veitti 0,80% af VPT í ODA. Árin eftir snarlækkuðu finnsk framlög vegna efnahagskreppu, fyrst niður í 0,64% árið 1992, svo 0,45% árið 1993 og loks niður í 0,31% árið þar á eftir. Síðan þá hefur Finnland veitt á bilinu 0,30% og 0,40%.<sup>360</sup> Samkvæmt Koponen og Siitonen má rekja þá staðreynd að framlög voru ekki hækkuð aftur þrátt fyrir að kreppunni væri lokið til pólitískra forsendna finnskrar þróunaraðstoðar. Á meðan Finnland var utan við ESB og tengt Sovétríkjunum var þróunaraðstoð notuð til að undirstrika alþjóðlega vídd Finnlands sem eitt af Norðurlöndunum og tengja það þannig við hinn vestræna heim. Stór þáttur í

<sup>356</sup> Sama, bls. 206-207.

<sup>357</sup> Olesen og Pedersen 2010: 887; Olsen 2005.

<sup>358</sup> Wilks, A. 2010. *Reality of Aid 2010 Report. Aid and Development Effectiveness: Towards Human Rights, Social Justice and Democracy*. Filippseyjar: IBON Books, bls. 203

<sup>359</sup> Olesen og Pedersen 2010: 896.

<sup>360</sup> Stokke 2009: 546-547.



Því var að reyna a.m.k. að nálgast framlög hinna Norðurlandanna. Með aðild Finnlands að ESB var þörfin fyrir þessa pólitísku vesrænu tengingu hins vegar ekki lengur til staðar og Finnland ekki lengur knúið til þess að hækka framlög sín aftur þar sem að það studdist við viðmið ESB-ríkjanna.<sup>361</sup> Samhliða aðild að ESB jókst jafnframt hlutur marghliða aðstoðar sem var að stórum hluta beint til ESB. Áhrif frá ESB mátti sjá víðar í þróunarstefnu Finnlands, s.s. í vali á viðtökuríkjum.<sup>362</sup> Ennfremur miðuðu þær kröfur sem gerðar voru til viðkomandi viðtökuríkja að því að finna ríki þar sem líklegt væri að árangur næðist. Finnland tók að tileinka sér geiranálgun í auknum mæli og beina athygli sinni að nýjum áberandi þáttum sem þróunaraðstoð hefur einblínt á eftir 1990, eins og útbreiðslu alnæmis, hnattvæðingu og samskiptatækni.<sup>363</sup> Kohonen og Siitonen tala um að mótun finnskrar þróunaraðstoðarstefnu hafi í raun ávallt fylgt leit Finnlands að sjálfsmynd í alþjóðakerfinu. Eftir Seinni heimsstyrjöld voru góð tengsl við Sovétríkin mikilvæg. Finnland var hógvært í aðgerðum á alþjóðavettvangi og einbeitti sér að eigin þróun. Þegar það var mögulegt reyndi Finnland að tengja sig við Vesturlönd og undirstrika stöðu sína sem hlutlaust, norrænt ríki sem var virkt á alþjóðavettvangi, en ekki leppríki Sovétríkjanna. Þannig ber að skoða breytingar á stefnu Finnlands út frá því hvernig Finnland túlkar sjálfsmynd sína og sérhagsmuni. Í þessu ljósi, segja Koponen og Siitonen, endurspeglar hún annars vegar sjálfstæði og vestræna tengingu, þar sem viðskiptahagsmunir áttu greiðari aðgang að stefnumótun en altrúismi, og hins vegar Finnland sem meðlim í pólitísku ríkjasambandi þar sem hin sameiginlega sjálfsmynd er mikilvægur áhrifaþáttur.<sup>364</sup>

Þróunaraðstoðarstefna Noregs hefur að miklu leyti haldið samræmi við þau markmið, viðmið og meginreglur sem áður voru sett. Ástæður fyrir veitingu þróunaraðstoðar voru í grunninn þær sömu, þ.e. siðferðisleg skylda og alþjóðlegur stöðugleiki og friður, en við bættust nýjar víddir og forsendur, sem m.a. sneru að umhverfisáhrifum og mannréttindum. Markmið

---

<sup>361</sup> Koponen, J. og Siitonen, S. 2005. Finland: Aid and Identity. Í Stokke (ritstj.) *Perspectives on European Development Co-operation: Policy and Performances of Individual Donor Countries and the EU*. London: Routledge, bls. 225.

<sup>362</sup> Sama, bls. 230.

<sup>363</sup> Sama, bls. 235.

<sup>364</sup> Sama, bls. 239-240.

aðstoðarinnar byggðu einnig á eldri grunni en tengdust æ meira alhliða stefnumótun Noregs gagnvart þróunarlöndunum með það að leiðarljósi að tekið yrði tillit til afleiðinga almennrar utanríkis- og viðskiptastefnumótunar á þróunarlöndin. Ný markmið bættust við sem voru í takti við alþjóðlega forgangsröðun, eins og að vinna að friði, mannréttindum og lýðræði. Árið 2004 var stefnan og markmið hennar tengd Þúsaldarmarkmiðunum og þar með baráttunni gegn fátækt.<sup>365</sup> Á tíunda áratugnum fór hlutfall marghliða aðstoðar minnkandi. Samkvæmt Stokke er ástæðan fyrir því sú að Noregur eyrnamerkti framlög sín til alþjóðastofnana í auknum mæli en slík aðstoð flokkast sem tvíhliða aðstoð.<sup>366</sup> Á sama tíma var einnig minni áhersla lögð á landfræðilega samþjöppun framlaga og forgangslöndin undir því yfirskini að bæta árangur af þróunaraðstoð. Meiri aðstoð var veitt til Evrópu, aðallega fyrrum Jógúslavíu, og Palestínu. Meginviðmið fyrir val á viðtökuríkjum var enn fátækt, en lýðræði, mannréttindi og góð stjórnsýsla bættust við. Val á viðtökuríkjum var einnig háð forsendum utanríkisstefnu Noregs að því leyti sem grundvöllur var fyrir breiðara samstarfi. Horfið var frá meginreglunni um að aðstoð ætti að veita á forsendum viðtökuríkisins og því lýst yfir að í þeim tilfellum sem að norsk yfirvöld væru í andstöðu við forgangsröðun og markmið viðtökuríkisins yrði áframhaldandi veiting aðstoðar að vera endurskoðuð með mögulega minnkun framlaga í huga.<sup>367</sup> Árið 1995 féll ODA Noregs niður fyrir hið yfirlýsta 1% mark. Árið 2009 fór ODA aftur upp fyrir 1% þegar það náði 1,06% og ári síðar 1,10%.<sup>368</sup> Áætlanir tóku hvað mestum breytingum að því leyti að fleiri mál voru sett á dagskrá í hinu breytta alþjóðlega umhverfi tíunda áratugarins. Noregur tók undir þær áherslur alþjóðasamfélagsins. Eins og áður segir var norsk þróunaraðstoð skilgreind í víðara samhengi en áður og átti að endurspegla samræmingu alhliða stefnumótunar. Þannig sneru áætlanir að öðrum samskiptum við þróunarlöndin á fleiri sviðum en eingöngu þróunaraðstoð, s.s.

---

<sup>365</sup> OECD. 2008. *Norway. DAC Peer Review*. Paris: OECD; Stokke 2005b: 456.

<sup>366</sup> Stokke, O. 2005b. Norwegian Aid Policy: Continuity and Change in the 1990's and beyond. Í O. Stokke (ritstj.) *Perspectives on European Development Co-operation. Policy and Performance of Individual Donor Countries and the EU*. London: Routledge, bls. 469.

<sup>367</sup> Sama, bls. 476.

<sup>368</sup> OECD. *Development Aid Reaches an Historic High in 2010*. Sótt á síðuna [http://www.oecd.org/document/35/0,3746,en\\_2649\\_34447\\_47515235\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/35/0,3746,en_2649_34447_47515235_1_1_1_1,00.html), þann 07.01.2012.

viðskiptum, fjárfestingum, umhverfisstefnu og frið og stöðugleika. Áætlunum var ætlað að stuðla að: frjálslyndi í efnahagsmálum og hagvexti; pólitísku frjálslyndi, þ.e. lýðræði, mannréttindum og góðri stjórnsýslu; þróun einstaklingsins, þ.e. með bættri heilsu- og menntunarmöguleikum; sjálfbærri þróun; og friði. Í áætlunum endurspegluðust sterk kynjasjónarmið, krafan um ábyrgð viðtökuríkis á þróunarferlinu, áhersla á sérstöðu viðtökuríkja, virk þátttaka í alþjóðastofnunum (sem þó var ekki í samræmi við minnkandi hlut marghliða aðstoðar), hlutverk frjálsra félagasamtaka, skilyrðing aðstoðar og loks samræmi í stefnumótun.<sup>369</sup> Stokke segir að eftir 1990 hafi stefnumótun norskrar þróunaraðstoðar tekið mun meira mið af alþjóðlegum normum, gildum og meginreglum en áður og að þau gildi sem endurspegli ríkjandi norm í norsku samfélagi hafi ekki verið eins sýnileg.<sup>370</sup>

Danielson og Wohlgemuth benda á að engar breytingar hafa verið á yfirlýstum ástæðum fyrir veitingu sænskrar þróunaraðstoðar, samstaða hafi alltaf verið meginástæðan.<sup>371</sup> Markmið aðstoðarinnar hafa haldist óbreytt frá því fyrir 1990 með einni viðbót árið 1996 þegar stefnt var að jafnrétti milli karla og kvenna. Hið nýja markmið var í samræmi við alþjóðlega þróun. Árið 1992 var kastljósið enn á fátækustu ríkin og fátækustu hópana innan þeirra. Milli 1992 og 1999 féll ODA úr 1% niður í 0,7%.<sup>372</sup> Fyrri hluta þessa tímabils var þó hækkun í ODA sem má rekja til framlaga til nýrra ríkja í Austur-Evrópu og eyja í Karabíska hafinu sem Danielson og Wohlgemuth rekja til framboðs Svíþjóðar til Öryggisráðs Sameinuðu þjóðanna.<sup>373</sup> Árið 2006 veitti Svíþjóð 1,02% í ODA og settu sænsk stjórnvöld í kjölfarið það markmið að veita magn ODA skyldi framvegis stefna á að ná 1%.<sup>374</sup> Á tímabilinu hefur hlutfall marghliða aðstoðar haldist í kringum 30% og framlög til stofnanna Sameinuðu

---

<sup>369</sup> Stokke 2005b: 457-466.

<sup>370</sup> Sama, bls. 485.

<sup>371</sup> Danielson, A. og Wohlgemuth, L. 2005. Swedish Development Co-operation in Perspective. Í Stokke (ritstj.) *Perspectives on European Development Co-operation: Policy and Performances of Individual Donor Countries and the EU*. London: Routledge, bls. 523.

<sup>372</sup> Selbervik, H. og Nygaard, K. 2006. *Nordic Exceptionalism in Development Assistance? Aid Policies and the Major Donors: The Nordic Countries*. Noregur: Chr. Michelsen Institute.

<sup>373</sup> Sama, bls. 538.

<sup>374</sup> OECD. 2009. *Sweden. DAC Peer review*. Paris: OECD, bls. 43.

þjóðanna um 40%.<sup>375</sup> Líkt og í tilfalli Noregs kemur aukin eyrnamerking marghliða aðstoðar þar við sögu. Auknum framlögum hefur að auki verið beint til ESB og hefur aðild Svíþjóðar að sambandinu haft áhrif á það hvaðan Svíþjóð sækir lögmæti stefnumótunar sinnar, þ.e. til sameiginlegra ákvarðanna, umræðu og gilda innan samstarfs ESB en ekki Norðurlandanna.<sup>376</sup> Á síðustu árum hefur Svíþjóð jafnframt veitt aukna aðstoð til ríkja Austur-Evrópu í þeim tilgangi að undirbúa þau fyrir aðild og aðlögun að ESB.<sup>377</sup> Aukin áhersla hefur einnig verið á veitingu neyðaraðstoðar, sem hefur haft áhrif á viðmið fyrir val á viðtökuríkjum. Samþjöppun framlaga hefur minnkað sem og áherslan á landfræðilegar forsendur. Aðstoð var í auknum mæli veitt í samræmi við almenna stefnumótun í öðrum málaflokkum, sérstaklega utanríkisstefnu og viðskiptum. Einnig byggði ákvörðunin um veitingu aðstoðar meira á grundvelli sameiginlegrar forgangsröðunar gjafaríkis og viðtökuríkis sérstaklega út frá lýðræði, mannréttindum og góðri stjórnsýslu.<sup>378</sup> Þetta endurspeglar aukna skilyrðingu sænskrar þróunaraðstoðar. Sænsk stjórnvöld hafa viljað tileinka sér meiri sveigjanleika í skilgreiningum á allri þróunaraðstoð sem er umfram 0,7% markið. Það myndi þýða að um 30% allrar þróunaraðstoðar færu í útgjöld til hernaðar- og öryggismála og að snúið væri bakinu við 1% markmiðinu.

Helstu breytingar á stefnum Norðurlandanna fólust í því að takast á við þær alþjóðlegu kerfisbreytingar sem áttu sér stað í kjölfar endaloka Kalda stríðsins og eftir 11. september 2001. Hin hefðbundna aðstoð Norðurlandanna var komin í samkeppni um framlög við Austur-Evrópu, umhverfisverkefni og Evrópusamrunann.<sup>379</sup> Í kjölfar upplausnar Sovétríkjanna veitti Finnland aðstoð til Rússlands í þeim tilgangi að vernda finnskt samfélag og sporna gegn fólksflóttu frá Rússlandi. Svíþjóð, Danmörk og Noregur veittu aðstoð til fyrrum Júgóslavíu og Bosníu í sama tilgangi. Norðurlöndin, sem áður voru talin hafa önnur gildi og markmið og fara sínar eigin leiðir í stefnumótun, fylgdu nú vindum alþjóðakerfisins. Það mátti m.a. sjá í hinnu alþjóðlegu áherslu á

<sup>375</sup> Danielson og Wohlgemuth 2005; OECD. 2009. *Sweden. DAC Peer review*, Paris: OECD, bls. 48.

<sup>376</sup> Danielson og Wohlgemuth 2005: 529.

<sup>377</sup> OECD. 2009. *Sweden. DAC Peer review*, Paris: OECD, bls. 45.

<sup>378</sup> Danielson og Wohlgemuth 2005: 524.

<sup>379</sup> Farewell tol Nordic Aid Model. 2010 (desember) *Development Today*.

mannréttindi, lýðræði og góða stjórnarhætti, sem byggði Norðurlöndunum siðferðislegan grundvöll fyrir skilyrðingu aðstoðar sinnar.<sup>380</sup> Ennfremur aðlöguðu þau stefnur sínar í auknum mæli að nýju öryggisfyrirkomulagi í alþjóðakerfinu sem kemur fram í aukinni tengingu framlaga við útgjöld til hernaðar- og öryggismála. Eftir árásirnar 11. september 2001 var aðstoð beint til Írak og Afganistan sem verkfæri í baráttunni gegn hryðjuverkum.<sup>381</sup> Með aðild Svíþjóðar og Finnlands að ESB var þar orðið í auknum mæli grundvöllur fyrir stefnumótun Norðurlandanna.

Afleiðingarnar fyrir hið norræna þróunaraðstoðarlíkan birtust einna helst í því að meginreglur og viðmið voru ekki virt. Markmið breyttust vissulega en áhersla á mannréttindi, lýðræði og gott stjórnarfar var siðferðislega réttlæt看leg. Aukin aðstoð til ríkja fyrrum Jógóslavíu og Sovétríkjanna var það hins vegar ekki. Hún féll ekki að yfirlýstum markmiðum og ástæðum þróunaraðstoðar Norðurlandanna, heldur var hún veitt í þeim tilgangi að sporna við flóttamannastraumi til Norðurlandanna. Hún samræmist hvorki meginreglunni um að veita aðstoð til fátækustu ríkjanna og fátækustu hópanna,<sup>382</sup> né þeirri meginreglu að veita mest af aðstoðinni til Afríku. Norðurlöndin veittu aðstoð í auknum mæli út frá innlendum sérhagsmunum<sup>383</sup> sem er í andstöðu við sterka og ítrekaða siðferðislega réttlætingu á veitingu þróunaraðstoðar og meginregluna um það að aðstoð eigi að vera veitt á forsendum viðtökuríkis. Norðurlöndin fóru ennfremur í auknari mæli að tileinka sér alþjóðleg norm í stefnumótun sinni í stað þess að fylgja normum hins norræna þróunaraðstoðarlíkans.

## 5.1. Ísland og hið norræna þróunaraðstoðarlíkan

Í þessum kafla verður skoðað hvort og að hvaða leyti Ísland passar inn í það hegðunarmynstur sem hefur verið greint hér að framan og skilgreinir Norðurlöndin sem sérstaka veitendur þróunaraðstoðar.

Eins og áður hefur komið fram voru umsvif íslenskrar þróunaraðstoðar mjög lítil lengi framan af. Ísland veitti aðeins aðstoð til tveggja ríkja til ársins

<sup>380</sup> Koponen og Siitonen 2005: 221.

<sup>381</sup> Development Today 2010.

<sup>382</sup> Wilks 2010: 251

<sup>383</sup> Sjá Development Today 2010.

1989 þegar hið þriðja bættist við. Ástæðuna fyrir því að Ísland ákvað í upphafi að beina framlögum sínum til samnorrænna verkefna má rekja til fjárskorts.<sup>384</sup> Einnig ber að taka tillit til þess að Ísland þáði framlög frá UNDP til ársins 1977,<sup>385</sup> og hefur þannig sjálft verið skilgreint sem þróunarland á sama tíma og það hóf að veita aðstoð. Þannig hafði það áhrif á getu Íslands til að veita sjálfstæða tvíhliða aðstoð að Ísland var í svipaðri stöðu og Finnland, þ.e. smáríki á jaðrinum í alþjóðakerfinu, með efnahagslega og kerfislega veikleika sem endurspegluðust í trausti á erlent fjármagn og tækni, þröngum grundvelli fyrir iðnað og einhæfri og berskjaldaðari utanríkisverslun sem var háð frumframleiðslu.

Á tíunda áratugnum víkkaði Ísland aðstoð sína til fleiri viðtökuríkja. Auk Grænhöfðaeyja og Malaví bættust Mósambík (1995), Namibía (1990) og Úganda (2000). Verkefni Þróunarsamvinnustofnunar í þessum ríkjum sneru aðallega að fiskveiðum, en einnig var um að ræða verkefni á sviði heilsugæslu og menntun, verkefni sem tryggja áttu aðgang að vatni og félagsleg verkefni sem sneru aðallega að jafnréttismálum og fullorðinsfræðslu.<sup>386</sup> Árið 2005 hófst samstarf við Srí-Lanka, sem lauk árið 2009, og árið 2006 var skrifað undir samstarfssamning við Níkaragúa sem rennur út árið 2012. Ísland hefur í auknum mæli víkkað skilgreiningu sína á þróunaraðstoð í samræmi við markmið sín og alþjóðlega framþróun innan málaflokksins. Árið 2001 varð friðargæsla hluti af þróunaraðstoð og hefur aðstoð verið veitt til uppbyggingar á ófriðarsvæðum eins og Afganistan, Írak, Kósóvó og Bosníu Hersegóvínu. Neyðaraðstoð hefur í tengslum við markmið um frið og öryggi verið veitt í auknum mæli. Þessi víðari skilgreining hefur m.a. gert Íslandi kleyft að auka framlög sín eftir árið 2000.<sup>387</sup>

Árið 1992 skilaði skilaði nefnd um þróunarmál af sér tillögum að Ísland ætti að setja sér raunhæfari markmið en áður um magn ODA eða milli 0,3% og 0,4% af VPT fyrir árið 2000. Engu að síður lækkaði hlutfallið og var 0,1%

<sup>384</sup> Kristín Loftsdóttir og Helga Björnsdóttir 2007: 187.

<sup>385</sup> Pétur J. Thorsteinsson. 1992. *Utanríkisþjónusta Íslands og Utanríkismál: Sögulegt Yfirlit*, 3. bindi. Reykjavík: Hið Íslenska Bókmenntafélag, bls. 1089.

<sup>386</sup> Hermann Ö. Ingólfsson og Jónas H. Haralz 2003: 42-59.

<sup>387</sup> Utanríkisráðuneytið. 2005. *Stefnumið Íslands í Þróunarsamvinnu 2005-2009*, bls. 20

árið 1997. Það ár var set nýtt markmið, 0,15% fyrir árið 2003.<sup>388</sup> Frá árinu 2000 til ársins 2009 hækkðu framlög Íslands úr 0,12% upp í 0,35% af VPT, en lækkðu árið 2010 niður í 0,28%.<sup>389</sup>

Íslensk þróunaraðstoð fellur að hinu norræna hegðunarmynstri að ýmsu leyti. Öll þróunaraðstoð Íslands er veitt sem gjafafé en ekki lánsfé. Hlutfall marghliða aðstoðar hefur verið mjög hátt, milli 50% og 70%. Ísland veitir einnig aðstoð að mestu til fátækustu þróunarlandanna, s.s. Malaví, Mósambík og Úganda.<sup>390</sup> Ennfremur var aðstoðinni eingöngu beint til Afríkurríkja þangað til árið 1999 þegar aðstoð var veitt til enduruppbyggingar á ófriðarsvæðum í Bosníu og Hersegóvínu og í Írak árið 2003, og til íslensku friðargæslunnar í Kósósvó, Sri Lanka og Afganistan árið 2000.<sup>391</sup> Ísland hefur ekki tileinkað sér geiranálgun eða fjárlagastuðning eins og hin Norðurlöndin hafa gert, heldur veitt aðstoð sína í formi verkefnanálgunar þar sem að hún þykir vænlegri kostur með tilliti til umfangs starfsemi ÞSSÍ, að því leyti að markmið eru auðskilgreinanlegri og eftirlit með framvindu og árangri verkefna er auðveldari auk þess sem fjármálastjórn er í höndum ÞSSÍ.<sup>392</sup> Ísland hefur ekki veitt jafn rausnarlegt hlutfall af VPT til þróunaraðstoðar og hin Norðurlöndin og hefur jafnan verið meðal þeirra OECD-ríkja sem veita hvað minnst ásamt Ítalíu og Bandaríkjunum.<sup>393</sup>

Baldur Þórhallsson heldur því fram að hegðun Íslands í alþjóðasamfélaginu megi rekja til áherslu á beina efnahagslega hagsmuni. Það hafi íslenskum stjórnvöldum tekist að gera með góðum árangri í gegnum tvíhliða samskipti frá því að sjálfstæði var tryggt árið 1944. Þar af leiðandi hafi stjórnvöld verið treg til að auka marghliða samskipti og ekki séð ástæðu til virkrar þátttöku í alþjóðastofnunum á borð við Sameinuðu þjóðirnar, EFTA,

---

<sup>388</sup> Hermann Ö. Ingólfsson og Jónas H. Haralz 2003: 7.

<sup>389</sup> Utanríkisráðuneytið og Þróunarsamvinnustofnun Íslands. 2011. *Alþjóðleg Þróunarsamvinna Íslands: Yfirlit yfir Þróunarsamvinnu Íslands 2009 og 2010*, bls. 5.

<sup>390</sup> Sama, bls. 8.

<sup>391</sup> Utanríkisráðuneytið. 2005. *Stefnumið Íslands í Þróunarsamvinnu 2005-2009*, bls. 35.

<sup>392</sup> Utanríkisráðuneytið. 2005. *Stefnumið Íslands í Þróunarsamvinnu 2005-2009*, bls. 24.

<sup>393</sup> Baldur Þórhallsson. 2005. What Features Determine Small States' Activities in the International Arena? Iceland's Approach to Foreign Relations until the Mid-1990's. Í *Stjórnsmál og Stjórnsýsla. Vef tímarit*, 1(1), bls. 127.

NATO og Alþjóðabankann.<sup>394</sup> Öfugt við hin Norðurlöndin sem hafa miðað að virkri þátttöku í alþjóðastofnunum benda þessir þættir til þess að ólík viðhorf til alþjóðakerfisins hafi mikil áhrif á hegðun Íslands. Hvað þróunaraðstoð Íslands varðar segir Baldur að Ísland hafi ekki haft nokkra beina efnahagslega hagsmuni af þátttöku í alþjóðastofnunum á borð við Sameinuðu þjóðirnar<sup>395</sup> og Alþjóðabankann en verið virkt innan AGS vegna þess ávinnings sem hlaust af því, en Ísland hefur þurft að reiða sig á sérfræðipækkingu, aðhald og lán frá stofnuninni.<sup>396</sup> Ennfremur vantar Ísland þann mannúðlega og siðferðislega grundvöll sem er að finna í trúboðastarfsemi hinna Norðurlandanna í Afríku og ljáir þeim e.t.v sterkari rætur í mannúðarstarfsemi og dýpri tengingu við vandamál þróunarlandanna.<sup>397</sup> Á móti kemur að Ísland var sjálft nýlenda sem ætti að gefa því þá tenginu og þær rætur sem um ræðir. Hins vegar getur sú staðreynd, eins og kemur fram hér framar í kaflanum, haft áhrif á getu Íslands til að veita þróunaraðstoð.

Samkvæmt skilgreiningu Keohane á stærð ríkja er Ísland ríki sem lagar sig að alþjóðakefinu en getur ekki haft áhrif á það (e. system-ineffectual). Sú staða er ekki síst tilkomin vegna þeirrar hugmyndar sem íslensk stjórnvöld hafa haft um eigin getu til þess að hafa áhrif. Útskýrir það litla áherslu á virka þátttöku í alþjóðastofnunum. Norðurlöndin, einkum Danmörk, Noregur og Svíþjóð hafa hins vegar, samkvæmt skilgreiningu Keohane, trú á því að þau geta haft áhrif á alþjóðakerfið (e. system-affecting) sem endurspeglast virkri þátttöku í alþjóðastofnunum og miklu ástfóstri þeirra við norm alþjóðasamfélagsins og vegferð þeirra.

Einn skýrasti munurinn á þróunaraðstoð Danmerkur, Noregs og Svíþjóðar annars vegar og Finnlands og Íslands (sérstaklega) birtist í magni ODA. Magn ODA er mikilvægt hér út frá því hvaða tilgangi það er skoðað. Ef skoðað er hvers vegna Norðurlöndin hafa veitt þróunaraðstoð koma tvær ástæður skýrt í ljós. Annars vegar veita þau af siðferðislegri skyldurækni og samstöðu og hins vegar vegna þess að þau hafa kerfisbundna hagsmuni af

<sup>394</sup> Baldur Þórhallsson 2005: 107-140.

<sup>395</sup> Ísland var virkt innan FAO (Matvæla- og landbúnaðarstofnun Sp) en þátttakan tengdist fyrst og fremst beinum efnahagslegum hagsmunum Íslands en lagði litla áherslu á þróunaraðstoð stofnunarinnar. Sjá Baldur Þórhallsson 2005: 127.

<sup>396</sup> Baldur Þórhallsson 2005: 127.

<sup>397</sup> Wohlgemuth, L. (ritstj.) 2002. *The Nordic Countries and Africa: Old and New Relations*. Uppsala: The Nordic Africa Institute.



því. Kerfisbundnir hagsmunir Íslands og Finnlands hafa að mörgu leyti verið ólíkir hagsmunum hinna ríkjanna. Í tilfellum allra ríkjanna eru þeir þó nátengdir sjálfsmýnd þeirra. Danmörk, Noregur og Svíþjóð keppast við að ryðja brautina í veitingu þróunaraðstoðar og hafa tengt lögmæti hegðunar sinnar við norm hins norræna velferðarkerfis. Eftir aðild Svíþjóðar og Finnlands að ESB hefur það orðið að mikilvægum grundvelli fyrir stefnumótun ríkjanna. Á sama hátt og hegðun Finnlands mótaðist að miklu leyti út frá sambandi þess við Sovétríkin, hefur Ísland skilgreint alþjóðlega sjálfsmýnd sína að miklu leyti út frá sjálfstæði sínu og nánú sambandi við Bandaríkin.<sup>398</sup> Ísland hafði fullnægt hagsmunum sínum í gegnum tvíhliða aðgerðir og undirstrikað lögmæti þeirra með vísan í samband sitt við Bandaríkin. Jafnframt undirstrikar sú hugmynd sem Íslendingar hafa af sjálfstæðisbaráttu sinni að þeim hafi tekist að tryggja sjálfstæði sitt upp á eigin spýtur óháð framvindu mála á alþjóðavettvangi og án allrar aðkomu alþjóðastofnana þá áherslu sem Ísland hefur lagt á tvíhliða aðgerðir í alþjóðakerfinu.<sup>399</sup> Finnland endurskilgreindi sig í alþjóðlegu tilliti með aðild að ESB og hefur mótað sér nýja sjálfsmýnd innan sambandsins.<sup>400</sup> Ísland þurfti í raun ekki að leika virkt hlutverk í alþjóðakerfinu þar sem það fullnægði þegar kerfisbundnum utanríkishagsmunum og öryggis- og varnarhagsmunum sínum í gegnum samband sitt við Bandaríkin. Tvíhliða samskipti við Bandaríkin urðu þannig að hinu raunverulega viðmiði á sama hátt og Finnland fann sitt viðmið í aðild sinni að ESB. Ef sjálfsmýnd Íslands var að einhverju leyti tengd hinni norrænu sjálfsmýnd endurspegladist hún ekki í þróunaraðstoðarstefnunni. Hvað þetta varðar hefur sjálfsmýnd Norðurlandanna dregið þróunaraðstoðarstefnur þeirra í ólíkar áttir. Danmörk, Noregur og Svíþjóð hafa meira mótast af norrænu sjálfsmýnd sem byggir á normum velferðarkerfisins á meðan sjálfsmýnd Íslands hefur meira mótast af samskiptunum við Bandaríkin og hinni vestrænu tengingu.

Baldur Þórhallson bendir aftur á móti á að eftir miðjan tíunda áratuginn hafi Ísland séð sér fært að taka virkari þátt í alþjóðastofnunum vegna þess að stjórnsýsluleg geta ríkisins hafi aukist. Engu að síður sé Ísland enn stjórnsýslulega veikburða samanborið við Norðurlöndin og önnur sambærileg

---

<sup>398</sup> Sama, bls. 119-122.

<sup>399</sup> Baldur Þórhallsson 2005: 114.

<sup>400</sup> Tiilikainen 1998.

ríki, s.s. Lúxemborg.<sup>401</sup> Þessi aukna áhersla á þátttöku í alþjóðakerfinu hefur að nokkru leyti komið fram í þróunaraðstoð Íslands, sér í lagi hvað varðar magn ODA. Ísland hefur bætt stjórnsýslulegt umhverfi þróunaraðstoðar sinnar á síðustu árum. Árið 2006 fór Bandaríkjaher með herlið sitt á brott af Íslandi sem þurfti eftirleiðis að bera ábyrgð á eigin vörnum og öryggi. Sama ár var í skýrslu utanríkisráðherra um fyrirkomulag þróunarsamvinnu talað um að trúverðug utanríkisstefna hljóti að taka mið af þeim ólíku þáttum sem hafa áhrif á framtíð okkar. Einnig er ítrekað að það sé siðferðisleg skylda og hagsmunir Íslands að hjálpa þeim sem minna mega sín.<sup>402</sup> Í skýrslu frá 2003 er ítrekað nefnt mikilvægi þess að sækja um aðild að DAC og skipa sér þar með vestrænum iðnríkjum sem veitandi þróunaraðstoðar<sup>403</sup> Árið 2008 voru sett lög um skipulag þróunaraðstoðar og voru þar með, í fyrsta skipti, sett lög um marghliða þróunaraðstoð. Árið 2011 lagði utanríkisráðherra fram þingsályktunartillögu um línulega hækkun framlaga upp í 0,7% til ársins 2019. Noregur, Danmörk og Svíþjóð hafa aftur á móti það markmið að veita 1% í ODA og hefur það orðið að hinu norræna viðmiði. Hvorki Ísland né Finnland setja markið svo hátt. Framtíðarsýn um bætta þróunaraðstoð endurspeglar e.t.v. tómarúm í sjálfsmynd Íslands. Ef hins vegar Ísland kys að vera áfram á pari við Bandaríkin hvað magn ODA varðar, vantar það sjálfsmyndina til þess að ljá þeirri hegðun lögmæti sitt. Aðild að DAC gæti eftt á ný hina vestræna tengingu sem er Íslandi svo mikilvæg og rofnaði með brottför Bandaríkjahers.

---

<sup>401</sup> Baldur Þórhallsson. 2006. Iceland's Involvement in Global Affairs since the Mid-1990's: What Features Determine the Size of a State. *Stjórnsmál og Stjórnsýsla*. Vef tímarit. 2(2). bls. 203-208.

<sup>402</sup> Skýrsla utanríkisráðherra um fyrirkomulag þróunarsamvinnu Íslands. (133. löggjafarþing 2006-2007). Þskj. 1062-681. mál.

<sup>403</sup> Hermann Ö. Ingólfsson og Jónas H. Haralz 2003.

## 6. Niðurstöður

Í þessari ritgerð hafa nokkur grundvallaratriði verið höfð til hliðsjónar við greiningu á hegðun og stefnum Norðurlandanna í þróunaraðstoð. Fyrst er að nefna samspil sjálfsmýndar og hegðunar. Hér hefur sérstaklega verið horft til þess hvort og að hvaða leyti hegðun Norðurlandanna og þætti í stefnum þeirra megi rekja til sameiginlegrar norrænnar sjálfsmýndar. Í öðru lagi hvort að réttlætjanlegt sé að alhæfa um hegðun Norðurlandanna með tilvísun í norrænt þróunaraðstoðarlíkan. Í þriðja lagi var miðað að því að svara því hvort og að hvaða leyti stefnumótun og hegðun Norðurlandanna í þróunaraðstoð veitti þeim sérstöðu innan málaflokksins sem og í alþjóðakerfinu.

Stuðst var við hugsmíðihyggju til að leggja áherslu á mikilvægi sjálfsmýndar við mótun hegðunar ríkja í alþjóðakerfinu. Sýnt var fram á það hvernig mótun norrænnar sjálfsmýndar gengur út frá þeirri forsendu að Norðurlöndin búi yfir ákveðinni sérstöðu, sem skilji þau frá öðrum ríkjum og sjálfsmýndum þeirra. Þannig byggi grundvöllurinn fyrir sérstöðu Norðurlandanna á þeirri forsendu að til sé sameiginleg norræn sjálfsmýnd sem hefði enn fremur þann tilgang að staðsetja þau sem gerendur í alþjóðakerfinu.

Útskýrt var hvernig þróunarastöð sem norm væri í samræmi við sjálfsmýnd Norðurlandanna og innlend norm velferðarkerfisins og mótmælendatrúar og hvernig Norðurlöndin væru þar af leiðandi vel til þess fallin að vinna því normi brautargengi í alþjóðakerfinu. Þróunaraðstoð er í því ljósi birtingarmynd hinna altrúistísku norma velferðarkerfisins í alþjóðakerfinu. Það ljáir Norðurlöndunum þann trúverðuleika sem brautryðjandi norms þarf að hafa eigi normið að festa sig í sessi.

Samanburður á stefnum Norðurlandanna sýndi fram á að tvær hvatir væru ríkjandi í stefnumótun ríkjanna, altrúistískar ástæður og kerfisbundnir hagsmunir Norðurlandanna í alþjóðakerfinu. Þessar tvær hvatir endurspeglu tvenns konar sjálfsmýndir. Annars vegar hina norrænu sjálfsmýnd og hins vegar einstakar sjálfsmýndir ríkjanna.

Sérstakri athygli var beint að stefnumótun Íslands í þeim tilgangi að undirstrika það að Norðurlöndin eru fimm talsins og eigi greining á norrænu þróunaraðstoðarlíkani og hegðun Norðurlandanna að fara fram þurfi að taka tillit til allra sjónarmiða. Niðurstaðan var sú að Ísland, ásamt Finnlandi, rýfur samræmið í hegðun Norðurlandanna.

Það er meginniðurstaða þessarar ritgerðar að norrænt þróunaraðstoðarlíkan eigi sér ekki stoð í raunveruleikanum. Ástæðurnar fyrir því eru aðallega tvær. Í fyrsta lagi er slíkur munur á stefnum ríkjanna og framkvæmd þeirra að ekki er hægt horfa framhjá honum. Hér vegur þyngst magn ODA sem hefur verið nokkurs konar mælikvarði á þróunaraðstoð Norðurlandanna og táknræn vísbending umfram aðra þætti um það að Danmörk, Noregur og Svíþjóð eru í fremstu röð meðal veitenda. Ísland hefur hins vegar verið meðal þeirra iðnríkja sem veita hvað minnst til þróunaraðstoðar og skipar flokk með Bandaríkjunum og Ítalíu. Finnland hefur stuðst við meðaltal Evrópusambandsríkjanna sem viðmið. Bæði ríkin stefna á hið alþjóðlega 0,7% mark Sameinuðu þjóðanna en hingað til hefur lítið verið gert til að standa við það. Hin Norðurlöndin þrjú stefna hins vegar öll á að gefa 1% af VPT í þróunaraðstoð og setja þar með nýtt norrænt viðmið sem Ísland og Finnland hafa ekki sýnt nokkurn vilja til að nálgast. Það viðmið hefur reyndar verið sett áður og því mætt af Danmörku, Noregi og Svíþjóð. Að þessu leyti væri nær að tala um skandinavískt þróunaraðstoðarlíkan sem þá teldi Skandinavíuríkin Noreg og Svíþjóð auk Danmerkur. Vissulega eru líkindi milli stefna allra ríkjanna fimm og má rekja þau til sameiginlegrar norrænnar sjálfsmyndar og innlendra norma velferðarkerfisins og mótmælendatrúar. En lengra en það nær hið norræna þróunaraðstoðarlíkan ekki. Ástæðan fyrir því liggur hjá ólíkum sjálfsmyndum ríkjanna. Finnland hefur byggt sína sjálfsmynd á togstreitunni milli vestrænnar tengingar í gegnum Norðurlöndin og nánú sambandi við Sovétríkin. Eftir að þau féllu fundu þau ný viðmið fyrir veitingu þróunaraðstoðar í ESB til að fylla upp í það tómarúm sem myndaðist í sjálfsmynd þeirra. Ísland hefur alltaf fullnægt sínum hagsmunum í gegnum tvíhliða eða einhliða aðgerðir og sækir þann hluta sjálfsmyndar sinnar í sjálfstæðisbaráttu sína og samband sitt við Bandaríkin. Danmörk, Noregur og Svíþjóð sækir lögmæti hegðunar sinnar í hina norrænu sjálfsmynd. Norræna

sjálfsmyndin hefur því aðeins verið grundvöllur fyrir hegðun þriggja Norðurlandanna af fimm.

Sérstaða Norðurlandanna í heild sinni, þ.e. sem sameiginlegir gerendur, byggir að öllu leyti á hinni norrænu sjálfsmynd. Þrátt fyrir að hægt sé að segja að Danmörk, Noregur og Svíþjóð hafi sérstöðu innan þróunaraðstoðar og það skapi þeim sérstöðu í alþjóðakerfinu þá er sú sérstaða ávallt háð tilvísun í norræna sjálfsmynd. Einungis væri hægt að tala um Norðurlöndin fimm sem sameiginlega gerendur ef að þau byggðu öll hegðun sína á tilvísun í norræna sjálfsmynd. Þá myndi þróunaraðstoð Íslands og Finnlands jafnframt þurfa að batna til muna og verða líkari aðstoð hinna ríkjanna þriggja, sérstaklega hvað varðar magn og gæði, til að umræða um norrænt þróunaraðstoðarlíkan og norræna sérstöðu sé réttlætanleg. Engu að síður eru einkenni

Vísbendingar eru um að Danmörk, Noregur og Svíþjóð hafi eftir árið 1990 verið að hverfa frá því að móta stefnur sínar út frá innlendum normum velferðarkerfisins og mótmælendatrúar og aðlaga sig að normum alþjóðakerfisins. Ennfremur virðist Finnland una sér vel í félagsskap ESB-ríkja og byggja stefnumótun sína að miklu leyti á áhrifum þaðan. Fram til ársins 2006 var stefnumótun og hegðun Íslands undir miklum áhrifum þeirri sjálfsmynd sinni sem byggði á nánu sambandi við Bandaríkin og sterkri vestrænni tengingu. Þrátt fyrir vísbendingar um að Norðurlöndin séu að fjarlægjast hvert annað og hið norræna þróunaraðstoðarlíkan æ meira og aðlagast alþjóðakerfinuvirðist engu að síður sem þau byggi enn stóran og mikilvægan hluta stefnumótunar sinnar á norrænni sjálfsmynd, og er þá sérstaklega verið að vísa til magns ODA og þeirrar staðreyndar að Danmörk, Noregur og Svíþjóð stefna á veita a.m.k. 1% af VÞT til þróunaraðstoðar. Að auki bíður breytt staða Íslands upp á marga möguleika og nýjustu yfirlýsingar benda til þess að það sé tilbúið að taka á sig auknar skuldbindingar. Enn sem komið er virðast þær yfirlýsingar samræmast normum alþjóðakerfisins en ekki hins norræna þróunaraðstoðarlíkans. En enn er tími því nái Ísland markmiði sínu að veita 0,7% af VÞT til ODA árið 2019 getur það sett sér ný markmið sem samræmast markmiðum Danmerkur, Noregs og Svíþjóðar. Hugmyndirnar um norræna sjálfsmynd og norrænt þróunaraðstoðarlíkan eru enn til staðar og þjóna í raun og veru sem viðmið eða áminning um þann

árangur sem hægt væri að ná. Það er greinilegt að Danmörk, Noregur og Svíþjóð halda fast í þann eiginleika norrænnar sjálfsmyndar að Norðurlöndin séu framúrskarandi gerendur á alþjóðavettvangi og í raun betri en Evrópa. Það virðist enn vera vilji til að ryðja brautina í málaflokknum og það norm sem þau hafa valið sér, fyrst 0,7% markið og svo 1% markið, er eitt það allra mikilvægasta því það eru jú einu sinni framlög iðnríkjanna sem gera þróunaraðstoð mögulega.

Það er mat höfundar að það kæmi öllum að gagni, þróunaraðstoð sem málaflokki, alþjóðasamfélaginu og Norðurlöndunum sjálfum ef öll Norðurlöndin stæðu undir þeim væntingum sem hugmyndir um norræna sjálfsmynd og norrænt þróunaraðstoðarlíkan gera til þeirra. Því vilji Norðurlöndin varðveita þá hugmynd að þau búi yfir ákveðinni sérstöðu í alþjóðakerfinu er nauðsynlegt að þau byggi á hinni norrænu sjálfsmynd til að styðja þá hugmynd. Ef að hegðun Íslands og Finnlands væri sambærileg hegðun hinna Norðurlandanna þriggja, gætu þau samkvæmt kenningu Keohane e.t.v. valið sér nýja stærð í alþjóðakerfinu, a.m.k. innan þróunaraðstoðar, og í stað þess að vera smáríki sem engin áhrif hafa verið ríki sem getur haft áhrif í gegnum marghliða samvinnu og alþjóðastofnanir.

## Heimildaskrá

Alesina, A. og Dollar, D. 2000. Who Gives Foreign Aid to Whom and Why? Í *Journal of Economic Growth*, 5 (Mars).

Andersson, C. 1986. Breaking Through. Politics and Public Opinion in the Period of Rapid Expansion. Í P. Fruhling (ritstj) *Swedish Development Aid in Perspective: Policies, Problems and Results since 1952*. Anders & Wiksell International.

Arter, D., Elder, N. og Thomas, A. H. 1982. *The Consensual Democracies? The Government and Politics of the Scandinavian States*. Oxford: Martin Robertson & Company Ltd.

Baldur Þórhallsson. 2005. „What Features Determine Small States' Activities in the International Arena? Iceland's Approach to Foreign Relations until the Mid-1990's,“ *Stjórnsmál og stjórnsýsla vef tímarit* 1 (1): 107-140.

Baldur Þórhallsson. 2006. „Iceland's Involvement in Global Affairs since the Mid-1990's: What Features Determine the Size of a State.“ *Stjórnsmál og Stjórnsýsla*. Vef tímarit. 2(2).

Bennett, A. L. og Oliver, J. K. 2002. *International Organizations: Principles and Issues*. New Jersey: Prentice Hall.

Björn Dagbjartsson. 2001. Icelandic International Development Agency: Reflections on a 20-year History. Í *ICEIDA Newsletter*, 12. Reykjavík: ICEIDA.

Björn G. Ólafsson. 1998. *Small States in the Global System: Analysis and Illustrations from the Case of Iceland*. England: Ashgate Publishing Ltd.

Browning, C. S. 2007. „Branding Nordicity. Models, Identity and the Decline of Exceptionalism.“ *Cooperation and Conflict: Journal of the Nordic International Studies Association*. 42(1): 27-51.

Carlson, J. 1998. *Swedish Aid for Poverty Reduction: a History of Policy and Practice*. London: Overseas Development Institute.

Carr, E. H. 1946. *The Twenty Years' Crisis 1919-1939*. London: The Macmillan Press Ltd.

Christensen, S. 2002. Denmark and Africa. Past and Present Relations. Í L. Wohlgemuth (ritstj), *The Nordic Countries and Africa: Old and New Relations*. Uppsala: The Nordic Africa Institute.

Christiansen, N. F. og Markkola, P. 2006. Introduction. Í N. F. Christiansen, N. Edling, P. Haave og K. Petersen. (ritstj.) *The Nordic Model of Welfare. A Historical Reappraisal*. Kaupmannahöfn: Museum Tusulanum Press.

Clay, E. 1995. Conditionality and Programme Food Aid: From the Marshall Plan to Structural Adjustment. Í Stokke (ritstj.) *Aid and Political Conditionality*. London: Frank Cass.

Cooper, F. og Randall P. 1997. Introduction. Í Cooper og Randall (ritstj.) *International Development and the Social Sciences: Essays on the History and Politics of Knowledge*. Berkeley and Los Angeles: University of California Press.

Danielson, A. og Wohlgemuth, L. 2005. Swedish Development Co-operation in Perspective. Í O. Stokke (ritstj.) *Perspectives on European Development Co-operation: Policy and Performances of Individual Donor Countries and the EU*. London: Routledge.

Della Porta, D. og Diani, M. 2006. *Social Movements: An Introduction*. Bandaríkin: Blackwell Publishing Ltd.

Edelman, M. og Haugerud, A. 2005. Introduction: The Anthropology of Development and Globalization. Í Marc Edelman og Angelique Haugerud (ritstj.) *The Anthropology of Development and Globalization: From Classical Political Economy to Contemporary Neoliberalism*. USA: Blackwell Publishing.

Edgren G. 1986. Changing Terms: Procedures and Relationships in Swedish Development Assistance. Í P. Frühling (ritstj.) *Swedish Development Aid in Perspective: Policies, Problems and Results since 1952*. Stokkhólmur: Anders & Wiksell International.

Engh, S. og Pharo, H. 2009. Nordic Cooperation in Providing Development Aid. Í N. Götz og H. Haggrén (ritstj.) *Regional Cooperation and International Organizations: The Nordic Model in Transnational Alignment*. London: Routledge.

Escobar, A. 1995. *Encountering Development. The Making and Unmaking of the Third World*. New Jersey: Princeton University Press.

Esping-Andersen, G. 1990. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. New Jersey: Princeton University Press.

Evans, G. og Newnham, J. 1998. *Dictionary of International Relations*. London: Penguin Books.

Farewell to the Nordic Aid Model. 2010 (desember). *Development Today*.

Finnemore, M. og Sikkink, K. 1998. „International Norm Dynamics and Political Change“, *International Organization* 52 (4): 887-917.



Frumvarp til laga um aðstoð Íslands við þróunarlöndin nr 630/1971, 4. liður, 2. gr.

Frumvarp nr. 163 til laga um sjóð til aðstoðar við þróunarríkin. Sótt á [www.althingi.is](http://www.althingi.is) þann 12.12.2011.

Gates, S. og Hoeffler, A. 2004. *Global Aid Allocation: Are Nordic Donors Different?* Ritgerð: Centre for the Study of African Economies.

Greinargerð með þingsályktunartillögu um þróunaraðstoð Íslands. Þingskjal 947, 507. mál á 107. löggjafarþingi, 1984-1985.

Grettve, A. 1986. *White Elephants and Little Sisters: Twenty Years of Swedish Aid to Industrial Development.* Í P. Frühling (ritstj.) *Swedish Development Aid in Perspective: Policies, Problems and Results since 1952.* Stokkhólmur: Anders & Wiksell International.

Hall, R. B. 1999. *National Collective Identity: Social Constructs and International Systems.* New York: Columbia University Press.

Harry S. Truman, vígsluræða, 20. janúar 1949. Í *Harry S. Truman Library and Museum.* Sótt af [http://www.trumanlibrary.org/whistlestop/50yr\\_archive/inagural20jan1949.htm](http://www.trumanlibrary.org/whistlestop/50yr_archive/inagural20jan1949.htm) þann 01.09.11

Heidar, K. 2004. *State and Nation-building in the Nordic Area.* Í K. Heidar (ritstj.) *Nordic Politics. Comparative Perspectives.* Noregur: Universitetsforlaget.

Henningsen, B. 1997. *Swedish Construction of Nordic Identity.* Í B. Strath og Ö. Sörensen (ritstj.) *The Cultural Construction of Norden.* Osló: Scandinavian University Press.

Heppling, S. 1986. *The Very First Years: Memories of an Insider.* Í P. Frühling (ritstj.) *Swedish Development Aid in Perspective: Policies, Problems and Results since 1952.* Stokkhólmur: Anders & Wiksell International.

Hermann Ö. Ingólfsson og Jónas H. Haralz. 2003. *Íslands og Þróunarlöndin: Álitsgerð um Þróunarsamvinnu Íslands og Þátttöku í Starfi Alþjóðastofnanna.* Utanríkisráðuneytið.

Hilson, M. 2008. *The Nordic Model. Scandinavia Since 1945.* London: Reaktion Books Ltd.

Hjertholm, P. og White, H. 2000. *Foreign Aid in Historical Perspective: Background and Trends.* Í F. Tarp (ritstj.) *Foreign Aid and Development. Lessons Learnt and Directions for the Future.* London og New York: Routledge.

Holtsberg, C. 1986. The Development of Rural Development: Swedish Strategies for the Countryside. Í P. Frühling (ritstj.) *Swedish Development Aid in Perspective: Policies, Problems and Results since 1952*. Stokkhólmur: Anders & Wiksell International.

Ingebritsen, C. 1998. *The Nordic States and European Unity*. Ithaca: Cornell University Press.

Ingebritsen, C. 2002. „Norm Entrepreneurs. Scandinavia’s Role in World Politics“. Í *Cooperation and Conflict: Journal of the Nordic International Studies Association*. 37(1): 11-23.

Ingebritsen, C. 2006a. „Scandinavia’s Global Role“, *Scandinavian Review* 94 (2): 62-68.

Ingebritsen, C. 2006b. *Scandinavia in World Politics*. USA: Rowman & Littlefield Publishers, Inc.

Jacoby, R. 1986. Idealism versus Economics: Swedish Aid and Commercial Interests. Í P. Frühling (ritstj.) *Swedish Development Aid in Perspective: Policies, Problems and Results since 1952*. Stokkhólmur: Anders & Wiksell International.

Karre, B. og Svensson, B. 1989. The Determinants of Swedish Aid Policy. Í O. Stokke (ritstj) *Western Middle Powers and Global Poverty. The Determinants of the Aid Policies of Canada, Denmark, the Netherlands, Norway and Sweden*. Uppsala: The Scandinavian Institute of African Studies.

Katzenstein, P. J. 1996. Introduction: Alternative Perspectives on National Security. Í P. J. Katzenstein (ritstj.) *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics*. New York: Columbia University Press.

Keck, M. E. og Sikkink, K. 1998. *Activists Beyond Borders*. Ithaca & London: Cornell University Press.

Keohane, R. O. 1969. „Lilliputians’ Dilemmas. Small States in International Politics.“ *International Organization* 23(2): 291-310.

Keohane, R. O. 1986a. Theory of World Politics: Structural Realism and Beyond. Í R. O. Keohane (ritstj.), *Neorealism and its Critics*. New York: Columbia University Press.

Keohane, R. O. 1986. Realism, Neorealism and the Study of World Politics. Í R. O. Keohane (ritstj.), *Neorealism and its Critics*. New York: Columbia University Press.

Keohane, Robert O. 2002. *Power and governance in a Partially Globalized World*. London: Routledge.

Kettunen, Pauli. 2006. *The Power of International Comparison. A Perspective on the Making and Challenging of the Nordic Welfare State.* Í N. F. Christiansen, N. Edling, P. Haave og K. Petersen. (ritstj.) *The Nordic Model of Welfare. A Historical Reappraisal.* Kaupmannahöfn: Museum Tusulanum Press.

Kiljunen, K. 1983. *Finnish Aid in Progress: Premises and Practice of Official Development Assistance.* Helsinki: University of Helsinki.

Koponen, J. og Heinonen, H. 2002. *Africa in Finnish Policy: Deepening Development.* Í L. Wohlgemuth (ritstj.), *The Nordic Countries and Africa: Old and New Relations.* Uppsala: The Nordic Africa Institute.

Koponen, J. og Siitonen, S. 2005. *Finland: Aid and Identity.* Í Stokke (ritstj.) *Perspectives on European Development Co-operation: Policy and Performances of Individual Donor Countries and the EU.* London: Routledge.

Kristín Loftsdóttir og Helga Björnsdóttir. 2008. *Í Nafni Mannúðar og Menningar: Vald, Kyn og Atbeini í Íslenskri Þróunarhjálp.* Í Valur Ingimundarson (ritstj.) *Uppbrot Hugmyndakerfis: Endurmótun Íslenskrar Utanríkisstefnu 1991-2007.* Reykjavík: Hið Íslenska Bókmenntafélag.

Laatikainen, K. V. 1995. „Nordic EU Membership: The Swan Song of Nordic Development Assistance.“ *Scandinavian Review* 83(1): 30-36.

Laatikainen, Katie V. 2003. „Norden's Eclipse. The Impact of the European Union's Common Foreign and Security Policy on the Nordic Group in the United Nations.“ *Cooperation and Conflict: Journal of the Nordic International Studies Association.* 38(4): 409-441.

Larraín, J. 1989. *Theories of Development.* Cambridge: Polity Press.

Ljunggren, B. 1986. *Swedish Goals and Priorities.* Í Frühling, P. (ritstj.) *Swedish Development Aid in Perspective: Policies, Problems and Results since 1952.* Stokkhólmur: Anders & Wiksell International.

Lumsdaine, D. H. 1993. *Moral Vision in International Politics. The Foreign Aid Regime 1949-1989.* New Jersey: Princeton University Press.

Lög um danska þróunaraðstoð nr. 297 frá 10. júní 1971, á slóðinni <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=72034>.

Lög um danska þróunaraðstoð nr. 297 frá 10. júní 1971, á slóðinni <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=72034>.

Lög um Aðstoð Íslands við þróunarlöndin nr. 20/1971

Lög um Þróunarsamvinnustofnun Íslands nr. 43/1981.

Marx, K. og Engels, F. Manifesto of the Communist Party. Í M. Edelman og A. Haugerud (ritstj) *The Anthropology of Development and Globalization. From Classical Political Economy to Contemporary Neoliberalism*. UK: Blackwell Publishing Ltd.

Mingst, K. A. 2008. *Essentials of International Relations*. New York og London: W. W. Norton & Company.

Morgenthau, H. J. 1948. *Politics among Nations: The Struggle for Power and Peace*. New York: Alfred A. Knopf.

*Morgunblaðið* 12.04.1991, „Skoðanakönnun um viðhorf til þróunaraðstoðar.“

Morrison, K. 2006. *Marx, Durkheim, Weber. Formations of Moderns Social Thought*. Sage Publications Ltd.

Mosley, P. og Eeckhout, M.J. 2000. From Project Aid to Programme Assistance. Í F. Tarp (ritstj), *Foreign Aid and Development: Lessons Learnt and Directions for the Future*. London: Routledge

Odén, B. 1986. Instead of Projects: Advantages and Limitations of Import Support. Í P. Frühling. (ritstj.) *Swedish Development Aid in Perspective: Policies, Problems and Results since 1952*. Stokkhólmur: Anders & Wiksell International.

Odén, B. 2011. *The Africa Policies of Nordic Countries and the Erosion of the Nordic aid Model. A Comparative Study*. Uppsala: Nordiska Afrikainstitutet.

OECD. 2006. *DAC in Dates: The History of OECD's Development Assistance Committee*. Paris: OECD.

OECD. 2007. *OECD Development Assistance Committee. Where Governments Come Together to Make Aid Work*. Paris: OECD.

OECD. 2008. *Norway. DAC Peer Review*. Paris: OECD.

OECD. 2009. *Sweden. DAC Peer Review*. Paris: OECD.

OECD. *Development Aid Reaches an Historic High in 2010*. Sótt á síðuna [http://www.oecd.org/document/35/0,3746,en\\_2649\\_34447\\_47515235\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/35/0,3746,en_2649_34447_47515235_1_1_1_1,00.html), þann 07.01.2012.

Olesen, Thorsten B. 2000. „Choosing or Refuting Europe.“ *Scandinavian Journal of History* 25 (1): 147-168.

Olesen, T. B. og Pedersen, J. 2010. „On the Side of Angels: Altruism in Danish Development Aid 1960-2005.“ *European Review of History*, 17 (6): 881-903.

Olsen, G.R. 2005. Danish Aid Policy in the Post-Cold War Period: Increasing Resources and Minor Adjustments. Í O. Stokke (ritstj.) *Perspectives on European Development Co-operation: Policy and Performances of Individual Donor Countries and the EU*. London: Routledge

Ólafur Björnsson (flm.) 69. mál, aðstoð Íslands við þróunarlöndin. 11. fundur, 91. löggjafarþing. Sótt á síðuna <http://www.althingi.is/altext/gomulraeda.php4?nr=1893&lthing=91&dalkur=1776>,

Paasi, Anssi. 1996. *Territories, Boundaries and Consciousness: The Changing Geographies of the Finnish-Russian Border*. UK: John Wiley & Sons Ltd.

Palmlund, T. 1986. Altruism and Other Motives. Í P. Frühling. (ritstj.) *Swedish Development Aid in Perspective: Policies, Problems and Results since 1952*. Stokkhólmur: Anders & Wiksell International.

Parker, Noel. 2002. „Differentiating, Collaborating, Outdoing: Nordic Identity and Marginality in the Contemporary World.“ Í *Identities: Global Studies in Culture and Power*, 9: 355-381.

Pedersen, J. 2008. Denmark's Bilateral Aid, 1962-1991. Í H. Pharo og M. P. Fraser (ritstj.) *The Aid Rush: Aid Regimes in Northern Europe during the Cold War, 1. bindi*. Noregur: Oslo Academic Press.

Peet, R. 1999. *Theories of Development*. New York: The Guilford Press.

Peterson, K. 2006. Constructing Nordic Welfare? Nordic Social Political Cooperation 1919-1955. Í N. F. Christiansen, N. Edling, P. Haave og K. Petersen (ritstj.) *The Nordic Model of Welfare. A Historical Reappraisal*. Kaupmannahöfn: Museum Tusulanum Press.

Peterson, O. 1995. *The Government and Politics of the Nordic Countries*, þýð. Frank Gabriel Perry. Stokkhólmur: Fritzes I.

Pétur J. Thorsteinsson. 1992. *Utanríkisþjónusta Íslands og Utanríkismál: Sögulegt Yfirlit*, 2.-3. bindi. Reykjavík: Hið Íslenska Bókmenntafélag.

Pharo, H.Ö. 2008. Reluctance, Enthusiasm and Indulgence: the Expansion of Bilateral Norwegian Aid. Í H. Pharo og M. P. Fraser (ritstj.) *The Aid Rush: Aid Regimes in Northern Europe during the Cold War, 1. bindi*. Norway: Oslo Academic Press.

Riddell, R. C. 1987. *Foreign Aid Reconsidered*. Baltimore: John Hopkins University Press.

Riddell, R. C. 2007. *Does Foreign Aid Really Work*. Oxford: Oxford University Press.

Risse, T. og Sikkink, K. 1999. The Socialization of International Human Rights Norms Into Domestic Practices: Introduction. Í T. Risse, S. C. Ropp og K. Sikkink (ritstj.) *The Power of Human Rights. International Norms and Domestic Change*. UK: Cambridge University Press.

Rist, G. 1997. *The History of Development: from Western Origins to Global Faith*. London & New York: Zed Books.

Ruggie, J. G. 1998. „What Makes the World Hang Together? Neo-utilitarianism and the Social Constructivist Challenge“, *International Organization* 52 (4): 855-885.

Selbervik, H. og Nygaard, K. 2006. *Nordic Exceptionalism in Development Assistance? Aid Policies and the Major Donors: The Nordic Countries*. Noregur: Chr. Michelsen Institute.

Simon, H. A. 1993. Altruism and Economics. *American Economic Review*, 83 (2).

Skýrsla utanríkisráðherra um fyrirkomulag þróunarsamvinnu Íslands. (133. löggjafarþing 2006-2007). Þskj. 1062-681. mál.

Stenius, H.. 1997. The Good Life Is a Life of Conformity: The Impact of the Lutheran Tradition on Nordic Political Culture. Í B. Strath og Ö. Sörensen (ritstj.) *The Cultural Construction of Norden*. Oslo: Scandinavian University Press.

Stokke, O. 1989a. The Determinants of Aid Policies: General Introduction. Í Stokke (ritstj) *Western Middle Powers and Global Poverty. The Determinants of the Aid Policies of Canada, Denmark, the Netherlands, Norway and Sweden*. Uppsala: The Scandinavian Institute of African Studies.

Stokke, O. 1989b. The Determinants of Norwegian Aid Policy. Í O. Stokke (ritstj). *Western Middle Powers and Global Poverty. The Determinants of the Aid Policies of Canada, Denmark, the Netherlands, Norway and Sweden*. Uppsala: The Scandinavian Institute of African Studies.

Stokke, O. 1989c. Determinants: A Comparative Analysis. Í O. Stokke (ritstj). *Western Middle Powers and Global Poverty. The Determinants of the Aid Policies of Canada, Denmark, the Netherlands, Norway and Sweden*. Uppsala: The Scandinavian Institute of African Studies.

Stokke, O. 1995. Aid and Political Conditionality: Core Issues and State of the Art. Í O. Stokke (ritstj.) *Aid and Political Conditionality*. London: Frank Cass & Co. Ltd.

Stokke, O. 2005a. The Changing International and Conceptual Environments of Development Co-operation. Í P. Hoebink og O. Stokke (ritstj.) *Perspectives*

*on European Development Co-operation: Policy and Performance of Individual Donor Countries and the EU*. London: Routledge.

Stokke, O. 2005b. Norwegian Aid Policy: Continuity and Change in the 1990's and beyond. Í O. Stokke (ritstj.) *Perspectives on European Development Co-operation. Policy and Performance of Individual Donor Countries and the EU*. London: Routledge.

Stokke, O. 2009. *The UN and Development: From Aid to Cooperation*. Bloomington og Indianapolis: Indiana University Press.

Strath, B. og Sörensen, Ö. 1997. Introduction: The Cultural Construction of Norden. Í B. Strath og Ö. Sörensen (ritstj.) *The Cultural Construction of Norden*. Oslo: Scandinavian University Press.

Strath B. 2004. „Nordic Modernity: Origins, Trajectories and Prospects“. Í *Thesis Eleven*, 77 (maí): 5-23.

Svensden, K. E. 1989. Danish Aid: Old Bottles. Í O. Stokke (ritstj.) *Western Middle Powers and Global Poverty. The Determinants of the Aid Policies of Canada, Denmark, the Netherlands, Norway and Sweden*. Uppsala: The Scandinavian Institute of African Studies.

Tarp, F., Bach, C.F., Hansen, H., Baunsgaard, S. 1998. *Danish Aid Policy: Theory and Empirical Evidence*. Discussion Paper: Háskólinn í Kaupmannahöfn.

Thorbecke, E. 2000. The Evolution of the Development Doctrine and the Role of Foreign Aid, 1950-2000. Í F. Tarp (ritstj) *Foreign Aid and Development. Lessons Learnt and Directions for the Future*. London og New York: Routledge.

Thorskildsen, D. 1997. Religious Identity and Nordic Identity. Í B. Strath og Ö. Sörensen (ritstj.) *The Cultural Construction of Norden*. Oslo: Scandinavian University Press.

Titmuss, R. 2006. Universalism versus Selection. Í C. Pierson og F. G. Castles (ritstj.) *The Welfare State Reader*. Cambridge: Polity Press.

Toye, J og Toye, R.. 2004. *From Multilateralism to Modernisation: US Strategy on Trade, Finance and Development in the United Nations, 1945–63*. Forum for Development Studies.

Tostensen, A. 2002. Norway's Africa Policy. Í L. Wohlgemuth (ritstj) *The Nordic Countries and Africa. Old and New Relations*. Uppsala: The Nordic Africa Institut.

Tragardh, L. 1997. Statist Individualism: On the Culturality of the Nordic Welfare State. Í B. Strath og Ö. Sörensen (ritstj.) *The Cultural Construction of Norden*. Oslo: Scandinavian University Press.

Udholt, L. 1997. *Danish Aid Policies for Poverty Reduction*. London: Overseas Development Institute.

UNDP. 2007. *Samantekt. Þróunarskýrsla 2007/2008. Baráttan við Loftslagsbreytingar: Samstaða Manna í Sundruðum Heimi*.

Utánríkisráðuneytið. 2005. *Stefnumið Íslands í Þróunarsamvinnu 2005-2009*.

Utánríkisráðuneytið. 2006. *Þróunarsamvinna Íslands*. Stöðuskýrsla.

Utánríkisráðuneytið og Þróunarsamvinnustofnun Íslands. 2011. *Alþjóðleg Þróunarsamvinna Íslands: Yfirlit yfir Þróunarsamvinnu Íslands 2009 og 2010*.

Van Lieshout, P. Went, R. og Kremer, M. 2010. *Less Pretension, More Ambition. Development Policy in Times of Globalization*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Veftímarit um þróunarmál, 136 (4), sótt á slóðina <http://archive.constantcontact.com/fs049/1102056362425/archive/1108412926687.html>, þann 29.12.2011.

Veftímarit um þróunarmál 138 (4), sótt á slóðina <http://archive.constantcontact.com/fs049/1102056362425/archive/1108622503175.html> þann 26.12.2011.

Veftímarit um þróunarmál 139 (4), sótt á slóðina <http://archive.constantcontact.com/fs049/1102056362425/archive/1108737484885.html> þann 26.12.2011.

Wahren, C. 1986. *The Crucial Family: Swedish Concern for Population and Family Planning*. Í P. Frühling. (ritstj.) *Swedish Development Aid in Perspective: Policies, Problems and Results since 1952*. Stokkhólmur: Anders & Wiksell International.

Waltz, K. N. 1959. *Man, the State and War: a Theoretical Analysis*. New York: Columbia University Press.

Waltz, K. N. 1979. *Theory of International Politics*. USA: MacGraw-Hill.  
Weber, M. 2005. *The Evolution of the Capitalistic Spirit*. Í M. Edelman og A. Haugerud (ritstj) *The Anthropology of Development and Globalization. From Classical Political Economy to Contemporary Neoliberalism*. UK: Blackwell Publishing Ltd.

Wendt, A. 1999. *Social Theory of International Politics*. Cambridge University Press.

Wilks, A. 2010. *Reality of Aid 2010 Report. Aid and Development Effectiveness: Towards Human Rights, Social Justice and Democracy*. Filippseyjar: IBON Books.



Witoszek, N. 1997. Fugitives from Utopia: The Scandinavian Enlightenment Reconsidered. Í B. Strath og Ö. Sörensen (ritstj.) *The Cultural Construction of Norden*. Oslo: Scandinavian University Press.

Wæver, O. 1992. „Nordic Nostalgia: Northern Europe After the Cold war.“ *International Affairs* 68 (1): 77-102.

Þórdís Sigurðardóttir. 2002. Iceland's Policy on Africa. Í L. Wohlgemuth (ritstj.) *The Nordic Countries and Africa. Old and New Relations*. Uppsala: Nordiska Afrikainstitutet.

Östergard, U. 1997. The Geopolitics of Nordic Identity. Í B. Strath og Ö. Sörensen (ritstj.) *The Cultural Construction of Norden*. Oslo: Scandinavian University Press.