

CIVITA-KRONIKKEN

# GLOBALISERING OG DEMOKRATI

Tore Wikan



# GLOBALISERING OG DEMOKRATI

Tore Wikan

## Utgivers forord

I to og et halvt år nå har CIVITA gitt ut bøker og rapporter. "Globalisering og demokrati" er først i en ny serie, som vi har valgt å kalle "CIVITA-kronikken". Vår målsetting med kronikkene å øke omfanget av våre utgivelser.

Helt siden starten har vi i CIVITA vært opptatt av globalisering, av en rettferdig globalisering. Vi er overbevist om at tettere samkvem og samhandel mellom land er grunnleggende positivt.

Tradisjonell bistand vil fortsatt være nødvendig for å løfte flere land ut av fattigdommens helvete, men erfaring forteller at det er gjennom deltagelse i den internasjonale handel at lands økonomier virkelig skyter fart. I denne rapporten ser forfatteren på sammenhengen mellom demokrati og globalisering. Er det slik at det er en sammenheng mellom en liberal, fri økonomi og demokrati?

En hovedhensikt med CIVITA er å skape ny debatt. Ta opp vesentlige problemstillinger i vårt samfunn og gjerne belyse dem fra nye sider. Vi skal i tillegg utfordre tilvante oppfatninger og komme med forslag til løsninger som kan være mer markante og utfordrende enn hva vi finner i det daglige ordskiftet.

CIVITA er en uavhengig, liberal tankesmie. Det betyr at vi gir våre forfattere betydelig frihet og innholdet i utgivelsene våre står for forfatterens regning.

Dette er jo selve grunnlaget for en tankesmie. Vi skal jo nettopp smi tanker om hva vi mener er viktige spørsmål. I dag ser vi et større behov enn tidligere for å gjøre hva som er mulig for å få samfunnsdebatten til å dreie seg om *det vesentlige*.

Oslo, mai 2006

Terje Svabø  
Daglig leder

## **INNHOLD**

FORORD .....	3
INNLEDNING.....	5
FATTIGDOM, DEMOKRATI OG GLOBALISERING .....	10
GLOBALISERING OG DEMOKRATI.....	19
Globalisering og Institusjonsbygging .....	28
GLOBALISERING I EN EUROPEISK KONTEKST.....	31
GLOBALISERING I EN ASIATISK KONTEKST.....	35
Industrialisering og Vekst.....	35
Asiatiske verdier?.....	38
Mer Demokrati?.....	40
Finanskrisen 1998 .....	41
KONKLUSJON .....	43
VEDLEGG.....	44
LITTERATUR.....	47

## FORORD

Intensjonen i foreliggende essay er å si noe om forholdet mellom globalisering og demokrati. Nå, i år 2006, er det et langt større antall demokratiske stater enn det var for bare tyve år siden. Samtidig er det slik at globaliseringen, i betydning økonomisk samhandling, er blitt mer intens i samme periode. Spørsmålet som forsøkes besvart er om det er en sammenheng mellom disse to utviklingstrekk.

Etter en kort innledning presenteres et teoretisk perspektiv på forholdet mellom fattigdom, utvikling og demokrati. Noe av bakgrunnen for dette er hentet fra nobelprisvinneren Amartya Sen. Uansett hvordan man bedømmer globalisering står man igjen med det faktum at de land som har fulgt en politikk som innebærer integrasjon i verdenshandelen, koblet med et betydelig innslag av markedsøkonomi, har opplevd relativ sterk vekst. For de fleste land har dette også ført til at fattigdommen er kraftig redusert og at flere grupper i samfunnet er gitt økonomiske og delvis politiske muligheter de ikke hadde tidligere.

Deretter følger et kapittel som blant annet oppsummerer de vesentligste funn i forholdet mellom økonomisk globalisering og demokrati. Et kjennetegn ved flere av disse studiene er en påpekning av at liberalisering av handelsregimer, så vel som liberalisering av kapitalmarkeder synes å korrelere med demokrati.

Globalisering er ofte forstått som et nord-sør fenomen: Mellom rike vestlige land og fattige land i den tredje verden. Riktignok er det en del av det totale bildet, men man overser da samtidig det faktum at globalisering også kan foregå i en regional sammenheng. Samarbeidet i Sørøst-Asia gjennom ASEAN er ett eksempel, et annet er NAFTA. Det beste eksempelet er kanskje likevel utviklingen av den Europeiske Union. På begynnelsen og midten av 1980-tallet ble Hellas, Portugal og Spania medlemmer av det daværende Europeiske Fellesskap. Hva kan man si om effekten av medlemskap i økonomisk henseende og på det politiske og sosiale området? Er det grunn til å tro at vi kommer til å se en liknende utvikling i Øst-Europa?

En av de mest bemerkelsesverdige endringer i verdensøkonomien de siste tyve årene er fremveksten av hurtigvoksende økonomier i Asia. Disse statene har flere klare fellestrekk: Industrialisering, sterk eksportvekst fulgt av liberalisering av både handels- og kapitalregimer. Samtidig har store deler av befolkningen fått muligheten til et bedre liv. De er løftet ut av fattigdom, og utdannelsessystemet er kraftig utbygd. I sum har dette ført til at flere mennesker i denne regionen har fått muligheter til å skape seg et bedre liv. Dette er muligheter de ikke hadde for tyve år siden.

Foreliggende essay forsøker å gi en bred oversikt over forholdet mellom utvikling, globalisering og demokrati. Følgelig er de mer tekniske aspektene forsøkt holdt på et minimum. Dette er i noen grad kompensert gjennom noteapparatet.

I tillegg er en del datasett gitt som et separat vedlegg. Også her er nødvendige henvisninger inkludert.

## INNLEDNING

Francis Fukuyama skrev på begynnelsen av 1990-tallet boken «The End of History and the Last Man».<sup>1</sup> Fukuyamas tese var at etter slutten på den kalde krigen sto de liberale demokratier igjen som «seierherrer». Dette innebar også, slik Fukuyama så det, at markedsøkonomien hadde demonstrert sin overlegenhet som økonomisk system. Imidlertid var det ikke bare sovjetsystemet som hadde mistet både politisk og økonomisk legitimitet. Også i en rekke latinamerikanske land var fundamentale regimeendringer underveis. I tillegg ble Hellas, Spania og Portugal medlemmer av den Europeiske Union i løpet av åttitallet. Nå mente selvsagt ikke Fukuyama at historien hadde kommet til noen form for endepunkt eller avslutning. Hans poeng var at man så slutten på en langvarig periode som blant annet var kjennetegnet av utviklingen av stadig flere demokratiske strukturer, og at i en globalisert verden ville autoritære og totalitære systemer ha vanskeligheter med å opprettholde sitt grep på befolkningen. Politisk legitimitet bygges gjennom demokrati.

Hva kan man så si om utviklingen de siste ti til femten år? Man trenger ikke å gå god for alle Fukuyamas poenger for å se at de utviklingstrekk han påpekte har fortsatt. På den ene siden har man utviklingen i Øst-Europa: Etter en smertefull økonomisk omstilling vokser de fleste av landene i denne regionen kraftig. Delvis gjennom ytre press er de fleste stater demokratiske og har et velfungerende parlamentarisk system. I tillegg er nesten alle medlemmer i den Europeiske Union. I løpet av en relativt kort tidsperiode på femten år er dette en bemerkelsesverdig utvikling.

På den andre siden har man land i Asia: Det bildet som her fremtrer av forholdet mellom økonomisk vekst og globalisering på den ene siden og demokrati på den andre er mer sammensatt. Flere land har fortsatt autoritære trekk, som for eksempel Malaysia og Singapore. Samtidig er det også slik at flere land, som Korea, Taiwan og Thailand, har gjennomgått fundamentale endringer. Fra å være stater med klart autoritære strukturer er alle tre i dag demokratiske. Samtidig er det slik at Korea og Taiwan fører an i en økonomisk utvikling der viktigheten av innovasjon og høyteknologi blir stadig større. Man kan ikke utelukke at en slik «post-industriell»

---

<sup>1</sup> Francis Fukuyama: The End of History and the last Man, New York, The Free Press 1992

økonomi stiller andre krav til organisering av samfunnet, noe som i sin tur vil ha konsekvenser for demokratiet.<sup>2</sup> Samtidig er det bevegelse i retning av mer demokrati i andre stater i Asia, som for eksempel Indonesia. Sannsynligvis fungerte finanskrisen i Asia på slutten av 1990-tallet som en katalysator for regimeendringer. Svakheterne ved et system med nære forbindelser mellom maktelite og økonomiske aktører, samt mangelen på åpenhet har ført til strukturelle omstillinger i en del lands økonomier, noe som også har tvunget frem politiske endringer. I tillegg har verdens største demokrati, India, forlatt en proteksjonistisk politikk som i noen grad holdt utviklingen tilbake, blant annet gjennom en restriktiv holdning ovenfor utenlandske investeringer. India opplever i dag en økonomisk fremgang som målt i vekst i bruttonasjonalprodukt tangerer den veksten som gjennom et tiår var vanlig i Sørøst-Asia på begynnelsen av 1990-tallet.

Disse endringene har skjedd samtidig med en stadig økende globalisering. Nå er det selvsagt ikke slik at globalisering er et nytt fenomen; handel har vært et grunntrekk ved nesten alle samfunn og de fleste stater i verden gjennom flere århundrer. Det som *er* nytt er delvis omfanget av både handel og kapitalbevegelser, samt en øket institusjonalisering av rammevilkår. Denne institusjonaliseringen har vært instrumentell for utviklingen av eksportdrevet vekst i for eksempel Asia gjennom å sikre markedsadgang, den har vært instrumentell for utenlandske investeringer, og den har vært instrumentell i forbindelse med forskning og utvikling gjennom å etablere felles patentregimer og så videre. I tillegg har utviklingen av blant annet bilaterale skatteavtaler vært helt vesentlig for etableringer utenfor eget hjemmemarked.

Institusjonaliseringen av felles handelsregimer har altså vært en nødvendig forutsetning både for økonomisk vekst og for økonomisk integrasjon. Det spiller her mindre rolle om handelsregimene har vært globale, regionale eller til og med bilaterale. Det viktige er at de har skapt *forutsigbare* rammebetingelser for produksjon, teknologioverføring, eksport og handel. På samme måte har forutsigbare rammer muliggjort investeringer i en rekke land. Ett av siktemålene i foreliggende essay er å vise sammenhengen mellom økonomisk vekst og institusjonsbygging. Det er sannsynligvis riktig at analyser av viktigheten av institusjonsbygging har vært et

---

<sup>2</sup> Se Fukuyama, ibid side 28-29



delvis neglisjert område. Dette er nå i ferd med å endres. Institusjoner som Verdensbanken og Det Internasjonale Pengefondet legger i dag avgjørende vekt på viktigheten av institusjoner.<sup>3</sup>

Insisteringen på viktigheten av velfungerende institusjoner blir også tydelig demonstrert i en europeisk kontekst. Forut for medlemskapsforhandlinger for landene i Øst-Europa satte EU som et ufravikelig krav at forutsetningen for medlemskap var velfungerende institusjoner. Dette gjaldt både på det politiske og det økonomiske område. I en europeisk sammenheng har altså EU, gjennom å veve sammen politiske og økonomiske strukturer, fungert som en demokratiserende og stabiliserende kraft. Denne projisering av «soft power» har hatt enorm betydning for utviklingen av demokratier i Øst-Europa. Regimeendringene på Balkan og i Ukraina er en utmerket illustrasjon på dette.

Begrepet globalisering brukes ofte så upresist og i så mange sammenhenger at det er i ferd med å tømmes for innhold. I den offentlige debatt inkluderer det alt fra kritikk av multinasjonale selskaper, skepsis overfor nedbygging av tollmurer til spørsmål om kulturell påvirkning. Globalisering omfatter altså kulturelle, økonomiske og sosiale prosesser. Vi skal imidlertid her konsentrere oss om økonomisk globalisering forstått som «integration of economic activities across borders through markets».<sup>4</sup> Én effekt av en slik integrasjon er at økonomiske og teknologiske endringer i ett land eller én del av verden vil ha globale konsekvenser. Et illustrerende eksempel på teknologiske endringer (og innovasjon) er utviklingen av telekommunikasjon og Internett. Det er knapt noen tvil om at dette har endret transaksjonskostnadene for økonomiske aktører, og samtidig hatt enorm innflytelse på andre sektorer i samfunnet. Martin Wolf, medredaktør av Financial Times sier det slik: «Changes in technology and economic policy do have [...] political, social and cultural effects. Today, a regime that wants its people to be fully engaged in the global economy cannot prevent them from gaining access to the extraordinary range of information, including that about their own country. This may make despotic regimes unsustainable.»<sup>5</sup>

---

<sup>3</sup> The World Bank: World Development Report 2002 Building Institutions for Markets, Washington 2002

<sup>4</sup> Martin Wolf: Why Globalization Works, New Haven, Yale University Press 2004, side 14

<sup>5</sup> Wolf: ibid., side 18

Selv om globalisering innebærer integrasjon og nedbygging av nasjonale barrierer på en rekke områder, betyr ikke det at nasjonalstatens handlingsrom er suspendert. Som påpekt av økonomen Jagdish Bhagwati, er ikke globalisering et nytt fenomen. Det som *er* nytt er den grad stater aktivt har intervenert for å redusere blant annet handelshindringer.<sup>6</sup>

Men også økonomisk liberalisering og globalisering rommer flere elementer: På den ene siden øket global handel, på den andre siden blant annet friere kapitalbevegelser over landegrensene. Selv om disse to fenomenene er knyttet sammen er det likevel forskjeller. Med henvisning til krisen i Asia i 1997-1998, understreker Bhagwati at «Openness to trade had been at the heart of the East Asian «miracle», whereas imprudent and hasty freeing of financial flows was at the heart of the brutal interruption of this miracle.»<sup>7</sup> Bhagwati argumenterer for at en del av landene i Asia ikke hadde på plass robuste institusjoner og rammeverk som kunne hindre negative effekter av kortsiktige kapitalbevegelser i området. Imidlertid er dette ikke noe argument for å begrense global handel.

Det viktigste her er forholdet mellom globalisering i økonomisk betydning og demokrati. Ett av spørsmålene er hvorvidt det finnes en korrelasjon mellom globalisering og fremveksten av demokratiske strukturer. Er det slik at det er større sannsynlighet for at stater og regimer som integreres i internasjonale rammeverk blir mer demokratiske?

En slik innfallsvinkel utelater vesentlige spørsmål knyttet til for eksempel effekten av et globalisert informasjonssamfunn. I tråd med for eksempel Verdensbankens sterkere vekt på institusjonsbygging, blir spørsmålet om et fritt og uavhengig informasjonssamfunn essensielt. Som påpekt er Internett ett eksempel på informasjonskanaler som det er vanskelig å kontrollere. Det samme er tilfelle med globaliserte frivillige organisasjoner innen områder som miljøvern og menneskerettigheter. Regimers mulighet til å kontrollere informasjonsstrømmen er i dag betydelig mindre. Dette er også ett eksempel på globalisering.

---

<sup>6</sup> Bhagwati, Jagdish: In Defense of Globalization, Oxford: Oxford University Press 2005, side 11

<sup>7</sup> Bhagwati, *ibid*, side 7



## FATTIGDOM, DEMOKRATI OG GLOBALISERING

Er det en sammenheng mellom økonomisk vekst og demokrati? Spørsmålet kan selvsagt formuleres begge veier: Leder økonomisk vekst til demokrati, eller er det slik at stater med demokratiske strukturer jevnt over har høyere vekstrater? Det er sannsynligvis umulig å gi et fullgodt svar på spørsmålet. Svaret vil i noen grad være avhengig av hvilke stater man analyserer, hvilken tidsperiode man bruker i analysen og hvilke faktorer man legger vekt på. Dessuten kan det stilles spørsmål ved om vekst i bruttonasjonalprodukt er eneste parameter som fanger inn utvikling over tid.<sup>8</sup> Kan det tenkes at det finnes andre faktorer som for eksempel utdanning og helse som over tid kan vise seg viktige, men som ikke så enkelt lar seg kvantifisere? Uansett: Flere studier peker på at det gjennomgående er slik at demokratiske stater har en høyere vekstrate enn ikke-demokratiske regimer.<sup>9</sup> Som påpekt i innledningen er det muligens slik at type vekst er viktig; Sovjetunionen kunne på femti- og sekstitallet vise til en betydelig økonomisk vekst, men denne veksten var i stor grad knyttet til hva man har kalt en «kull og ståløkonomi». En «post-industriell» økonomi med stort innslag av evne og vilje til innovasjon i både produksjons- og organisasjonsformer stiller andre krav.<sup>10</sup>

På tross av at globalisering, forstått som økt økonomisk samhandling, først og fremst er et fenomen mellom land i OECD-området, har mye av debatten dreid seg om effekten globaliseringen har i mindre utviklede land. Noe av globaliseringskritikken er bygd på den antagelse at det oppstår en asymmetrisk økonomisk relasjon: De rike (vestlige) land vinner mer enn hva som skapes i den tredje verden. En slik kritikk er lite nyansert og krever en rekke presiseringer med hensyn til hvilke land man snakker om, hvordan og hva som måles og så videre. En annen del av kritikken antar at eksisterende, autoritære maktstrukturer sementeres, ved at utenlandske investeringer kun beriker den politiske elite og ikke kommer den store del av befolkningen til gode. Hvordan man enn bedømmer globalisering er det vanskelig å komme utenom det

---

<sup>8</sup> Se Sen, Amartya: *Development as Freedom*, Oxford: Oxford University Press 2001, side 44

<sup>9</sup> Bhalla, Surjit: *Imagine There's No Country: Poverty, Inequality, and Growth in the Era of Globalization*, Washington DC: Institute for International Economics 2002

<sup>10</sup> CIA gjorde den interessante observasjon på åttitallet at på grunn av samfunnets totalitære natur ville Sovjet ikke være i stand til fullt ut å nyttiggjøre seg moderne datateknologi. Hvis alt var hemmelig, hva skulle man putte inn i datamaskinene?

faktum at for de fleste utviklingsland som har gått veien om åpnere handels- og investeringsregimer har den økonomiske veksten vært sterk og langvarig.

På begynnelsen av 1960-tallet var de fleste land i Sør- og Øst Asia kjennetegnet av betydelig fattigdom. Store deler av økonomien var knyttet til primærnæringene, spesielt jordbruk, og utdannelsesnivået la dramatisk under hva man fant i vestlige land. I dag er situasjonen annerledes. En rekke av disse statene kan vise til en økonomisk vekst gjennom flere år som er unik i verdenssammenheng. Industri utgjør en betydelig andel av økonomien, eksportandelen er høy og utdannelsesnivået har steget dramatisk. Flere land hadde før et bruttonasjonalprodukt omtrent på samme nivå som Tanzania og Kenya. Gjør man sammenlikningen i dag ser man at bildet er dramatisk endret.

**Tabell 1 Bruttonasjonalprodukt 2003<sup>11</sup>**

Land	US\$	PPP US\$
Indonesia	970	3 361
Korea	12 634	17 971
Malaysia	4 187	9 512
Singapore	21 492	24 481
Thailand	2 305	7 595
Kenya	450	1 037
Tanzania	287	621
OECD	25 750	25 915

Vi skal komme tilbake til de faktorer som synes å ha størst innvirkning på endringer av økonomi og samfunnsforhold over tid. Dette kapitlet skal ta opp noen prinsipielle betraktninger om forholdet mellom utvikling, vekst og demokrati. La oss til å begynne med slå fast følgende: På tross av eksisterende forskjeller i både inntekt og muligheter er store deler av befolkningen i en del nylig industrialiserte land gitt muligheter de ikke hadde tidligere ved at de er blitt løftet ut av fattigdommen. Flere av disse landene har gått fra å være autoritære og delvis paternalistiske samfunn til å bli mer demokratiske; større deler av befolkningen er gitt muligheter til å delta i beslutningsprosesser og å gjøre sin stemme hørt.

<sup>11</sup> United Nations Development Programme New York: Human Development Report 2005, Tabell 14, side 266-268

**Tabell 2 Andel av befolkningen under fattigdomsgrense<sup>12</sup>**

Land	1975	1985	1995
Kina	59,5	37,9	22,2
Indonesia	64,3	32,2	11,4
Malaysia	17,4	10,8	4,3
Thailand	8,1	10	1

**Tabell 3 Utdannelsesniva 1970 - 1995<sup>13</sup>**

Land	Elementær		Videregående	
	1970	1995	1970	1995
Indonesia	75,6	99,0	13,0	55,0
Korea	99,0	99,0	45,4	93,4
Malaysia	84,1	88,7	25,5	55,9
Taiwan		99,0	75,0	87,4
Thailand	78,6	88,2	18,2	34,9

Nettopp denne sammenhengen mellom økonomisk utvikling og demokratisering er det som har opptatt den indiskfødte nobelprisvinneren Amartya Sen.<sup>14</sup> For Sen er frihet, forstått som mulighet til selvrealisering på den ene side og utvikling på den andre side uløselig knyttet sammen. I et slikt perspektiv er fattigdom ikke bare et spørsmål om mangel på, eller lav inntekt, men også fravær av muligheter for selvrealisering i bred betydning. Dette innebærer også at Sen uttrykker en viss skepsis til massiv inntektsoverføring som et middel i fattigdomsbekjempelse.<sup>15</sup> Uten at dette er tematisert i detalj hos Sen, vil et slikt perspektiv også ha konsekvenser for hvilken type utviklingshjelp som er best egnet i bekjempelsen av fattigdom.

<sup>12</sup> Mari Pangestu: The Social Impact of Globalization in Southeast Asia, Genève: OECD Development Centre, Working Paper No. 187, desember 2001, side 10

<sup>13</sup> Pangestu, ibid. side 11

<sup>14</sup> Amartya Kumar Sen er født i India i 1933. Han har gitt vesentlige bidrag innen økonomi og filosofi, spesielt i forbindelse med utviklingsteori, public choice-teorier og politisk filosofi. Sen fikk nobelprisen i økonomi i 1998. Han er i dag professor på Harvard University.

<sup>15</sup> Sen understreker at det er vesentlig å 'distinguish between income as a *unit* in which to measure inequality and income as the *vehicle* of inequality reduction. Even if inequality in capabilities is well measured in terms of equivalent incomes, it does not follow that transferring income would be the best way to counteract the observed inequality.' Amartya Sen: Development as Freedom, Oxford University Press, 2001, side 84

Selvrealisering er blant annet de muligheter som åpner seg som følge av utdanning, muligheter for kvinner til å skaffe seg betalt arbeid utenfor familien, muligheter til oppstart av forretningsvirksomhet som følge av tilgang til kapital, og muligheter til å ta del i kommersielle transaksjoner. Spesielt dette siste blir viktig for Sen.

På et aggregert nivå er det vanskelig å trekke entydige konklusjoner om forholdet mellom demokrati og økonomisk vekst, mener Sen. Vi skal senere se på forholdet mellom globalisering og demokrati. Der synes det å være en betydelig sterkere sammenheng. Men, som Sen påpeker, skal man evaluere økonomisk vekst er det ikke tilstrekkelig å utelukkende se på veksten i bruttonasjonalprodukt. Andre faktorer som for eksempel økning i personlig frihet og økning i hva som har blitt kalt «human capital» må trekkes inn. Det ligger likevel som et premiss bak Sens argumentasjon at vekst er en nødvendig forutsetning for fattigdomsbekjempelse: Økonomisk vekst koblet til frihet og institusjonsbygging blir veien ut av fattigdom.

Sen argumenterer for et syn som innebærer at den tradisjonelle forståelse av utvikling ikke er bred nok. Et ensidig fokus på økonomisk utvikling utelater vesentlige faktorer. Imidlertid benekter han selvsagt ikke at økonomisk vekst er absolutt nødvendig, spesielt i de fattigste land. Han fremhever at selve begrepet utvikling må utvides til også å inkludere fundamentale verdier og rettigheter, og at det må skapes institusjoner og strukturer som muliggjør realiseringen av slike verdier.

Maksimering av muligheter for selvrealisering blir slik både mål og middel for utvikling. Dette forutsetter også en forståelse av at det er en rekke aspekter ved frihetsbegrepet som er knyttet sammen og som virker gjensidig forsterkende.

I seg selv er dette verken spesielt nytt eller kontroversielt. Imidlertid har det, som påpekt, visse implikasjoner for hvordan utvikling bør evalueres: For Sen innebærer dette et begrep om utvikling som også innbefatter demokrati - ikke bare som et mål i seg selv, men også som en *nødvendig* forutsetning for utvikling. Det er i et slikt perspektiv muligheter for selvrealisering både i den økonomiske og politiske sfæren blir så vesentlige. Ett av virkemidlene blir blant annet muligheten til å ta utdanning og tilgang til et helsevesen. Sen påpeker at det er alminnelig akseptert at tilgang til

økonomiske ressurser er avgjørende for at utvikling skal skje. Men det er ikke nok. Vi må også inkludere andre typer frihet.

Ett av de mest kjente eksemplene Sen bruker i forbindelse med diskusjon om forholdet mellom demokrati og fattigdom er det faktum at katastrofer som hungersnød kun inntreffer i ikke-demokratiske stater. Hans poeng er at hungerskatastrofer nettopp ikke kan sammenliknes med naturkatastrofer. De er tvert imot skapt av stater uten demokratiske strukturer. Dette inkluderer mangelen på en fri presse og mangelen på en artikulert opposisjon. Kort sagt er det et kjennetegn ved slike *skapte* katastrofer at de bare inntreffer i stater der det ikke finnes demokratiske korreksjonsmekanismer som kunne avverget resultatene av en villet politikk.<sup>16</sup>

### **Frihet som mulighet**

Sen identifiserer fem aspekter ved frihet som han anser som essensielle for utvikling (forstått både som økonomisk og politisk utvikling):

- Politisk frihet
- Økonomisk frihet (muligheten til å inngå i økonomiske forbindelser)
- Sosiale muligheter
- Åpenhet (fravær av blant annet korrupsjon)
- Minimumsstandarder for sosial beskyttelse

Politisk frihet inkluderer blant annet muligheten for å delta i politiske beslutningsprosesser gjennom frie valg og tilgang til informasjon gjennom en fri presse. Økonomisk frihet innebærer på den ene siden muligheten til å utnytte tilgjengelige ressurser, og på den andre siden reell tilgang til en rettferdig andel av individuell og total verdiskapning i samfunnet. Økonomisk frihet innbefatter også muligheten til å kunne *utnytte* økonomiske ressurser for forbruk, produksjon og kommersielle transaksjoner. I sin tur er disse avhengige av ressurstilgang, og mulighet til eierskap til ressurser. Det inkluderer tilgang til kreditt og tilstedeværelsen av et velfungerende marked. Dette siste forutsetter at samfunnet er organisert slik at en viss

---

<sup>16</sup> Sen, *ibid* side 168-188



spredning av total verdiskaping finner sted. Dette igjen forutsetter politisk frihet og pluralisme. Sen understreker at både tilgjengelighet og tilgang til kapital kan være avgjørende for økonomisk frihet. Dette gjelder «all the way from large enterprises (in which hundred of thousands of people work) to tiny establishments that are run on micro credit. A credit crunch, for example can severely affect the economic entitlements that rely on such credit.»<sup>17</sup> Sosiale muligheter er de strukturer samfunnet etablerer med hensyn til utdanning, helsetjenester og så videre - faktorer som er avgjørende for å kunne leve et fullverdig liv. I tillegg er dette faktorer som bestemmer et individs mulighet til å kunne delta i samfunnet fullt ut. Det fjerde aspektet gjelder åpenhet. Sen understreker at man alltid vil finne et element av tillit (trust) i velfungerende samfunn.<sup>18</sup> Et samfunns åpenhet blir således en nødvendig forutsetning for å kunne ta rasjonelle beslutninger som angår ens eget liv. Det siste aspektet i Sens liste over fundamentale friheter gjelder sosial sikkerhet for utsatte grupper. Dette sosiale sikkerhetsnett inkluderer institusjonelle strukturer som for eksempel kompensasjon ved arbeidsledighet så vel som *ad hoc*-arrangement i forbindelse med for eksempel naturkatastrofer.

Det er et essensielt poeng i denne sammenhengen at Sen hevder det er en nær forbindelse mellom disse fem aspekter. Både hver for seg og i sum skaper de større personlige og sosiale muligheter, noe som i sin tur er en nødvendig forutsetning for økonomisk vekst og derigjennom fattigdomsbekjempelse.<sup>19</sup>

Man kan spørre om ikke denne insisteringen på frihet som det sentrale spørsmål i utviklingsøkonomi ikke er en form for luksus. Hvor mye er frihet verd hvis man er berøvet basale midler nødvendig for å opprettholde livet? Sens svar er at et slikt spørsmål ikke griper poenget. Poenget er at demokrati skaper muligheter for selvrealisering, og en slik realisering av personlige preferanser skaper økonomisk vekst. I sin tur forutsetter dette selvsagt at økt verdiskapning spres og ikke

---

<sup>17</sup> Sen, *ibid*, side 39

<sup>18</sup> Se også Francis Fukuyama: *Trust: The social virtues and the creation of prosperity*, London: Hamish Hamilton, 1995. Fukuyama går langt i å forklare forskjeller i økonomisk vekst som en funksjon av graden av åpenhet og tillit i et samfunn.

<sup>19</sup> Sen forklarer noe av bakgrunnen for Kinas bemerkelsesverdige vekst gjennom å påpeke at da Kina 'turned to marketization in 1979, it already had a highly literate people, especially the young, with goods schooling facilities across the bulk of the country. In this respect China was not very far from the basic educational situation in South Korea or Taiwan, where too an educated population had played a major role in seizing the economic opportunities offered by a supportive market system.' Sen: *Development as freedom*, side 42

utelukkende havner i lommene på en politisk og/eller økonomisk elite. Så kan man selvsagt spørre hvor realistisk *dette* er. Fører økonomisk fremgang i for eksempel utviklingsland til større verdispredning? Får de som trenger det mest del i den økonomiske veksten? Flere studier synes å bekrefte at det er en sammenheng mellom vekst og øket velstand for et flertall av befolkningen.<sup>20</sup> Fra Sens perspektiv er det altså en årsakssammenheng mellom politisk frihet og økonomisk vekst.

### **Utvikling og markedsøkonomi**

Gitt Sens insistering på den nære sammenhengen mellom politisk og økonomisk frihet blir spørsmålet om markedsøkonomi som strategi for fattigdomsbekjempelse av stor betydning. Som han påpeker har mye av debatten for eller imot markedsløsninger fokusert på resultater: Er det slik at markedsøkonomien skaper større vekst enn andre økonomiske systemer?<sup>21</sup> Dette er ikke noe trivielt spørsmål, tvert imot: Markedsøkonomiens rolle som motor for utvikling er av stor betydning og har vidtrekkende konsekvenser for hvordan samfunnet bør organiseres. Men forbindelsen mellom markedsmekanismer og frihet, og derigjennom økonomisk utvikling reiser to spørsmål som må skilles: På den ene side: «[a] denial of opportunities of transaction, through arbitrary controls can be a source of unfreedom in itself.»<sup>22</sup> Det første spørsmål dreier seg altså om frihetsaspektet. Et forbud eller en urimelig høy terskel mot å delta i økonomiske transaksjoner innebærer en mangel på frihet i seg selv, og vil dermed være et hinder for selvrealisering. Dette poenget angår ikke spørsmålet om markedsøkonomien er et overlegent system eller ikke. Som tidligere påpekt legger Sen helt avgjørende vekt på et velfungerende marked som en nødvendig forutsetning for utvikling. Imidlertid er det også slik at rasjonelle, individuelle så vel som kollektive, økonomiske beslutninger og transaksjoner ikke bare forutsetter et institusjonelt rammeverk, men også åpenhet og tillit.<sup>23</sup>

Den sentrale rolle som økonomiske transaksjoner spiller blir ofte oversett fordi vi tar dem for gitt. Imidlertid er det slik at *reglene* for disse transaksjonene skapes gjennom

---

<sup>20</sup> Se for eksempel Surjit Bhalla: *Imagine There's No Country: Poverty, Inequality, and Growth in the Era of Globalization*, Washington DC: Institute for International Economics 2002

<sup>21</sup> Sen, op. cit. side 112

<sup>22</sup> Sen, side 25. Se også Sen, *Rationality and Freedom*, Harvard University Press 2003.

<sup>23</sup> Se Fukuyama: *Trust*

et komplekst samspill som nettopp forutsetter velfungerende institusjoner. Mangelen på et slikt sett av regulerende institusjoner kan spille en avgjørende rolle. I et slikt perspektiv blir blant annet elementær etikk en vesentlig forutsetning for utvikling og «[t]o see capitalism as a system of pure profit maximization based on individual ownership of capital is to leave out much that has made the system such a success in raising output and in generating income.»<sup>24</sup>

En talende illustrasjon på hvor vesentlig frihetsaspektet oppfattes er det faktum at selv om store deler av befolkningen i Øst-Europa, og spesielt Russland, opplevde et fall i levestandarden etter kommunismens fall, klarte likevel ingen kommunistiske partier å vinne tilslutning i åpne valg.

For å oppsummere: Ifølge Sen er det et komplekst og komplementært forhold mellom institusjoner, inkludert «non-market» organisasjoner og markedet. Men hva er det som gjør markedsøkonomien så vesentlig i et utviklingsperspektiv utover det faktum at den skaper et sett av fundamentale friheter? Dette er ikke et spørsmål om å være for eller imot markedsløsninger:

«The central question is not whether to use the market economy. That shallow question is easy to answer, because it is hard to achieve economic prosperity without making extensive use of the opportunities of exchange and specialization that market relations offer. Even though the operation of a given market economy can be significantly defective, there is no way of dispensing with the institutions of markets in general as a powerful engine of economic progress.»<sup>25</sup>

Sen går så langt som å hevde at det er vanskelig å i det hele tatt se hvordan en konsistent kritikk mot et økonomisk system bygd på markedsmekanismer kan reises. Eventuelle negative effekter ved denne type økonomisk organisering skyldes som regel heller eksterne faktorer som mangel på informasjon, mangel på åpenhet og fremfor alt mangel på demokrati - altså ikke systemet i seg selv.

---

<sup>24</sup> Se Amartya Sen: Moral Codes and Economic Success. London School of Economics, The Development Economics Research Programme.

<sup>25</sup> Sen, Development, side 122

Til slutt: hva har Sen å si om globalisering? I det store og hele bedømmer Sen globaliseringen positivt. Eventuelle negative effekter er et spørsmål som i stor grad kan løses gjennom institusjonelle reformer.<sup>26</sup>

---

<sup>26</sup> Se Amartya Sen: How to Judge Globalism: The American Prospect, Vol. 13, No. 1, januar 2002. Se også: Powell, Alvin: Summers, Sen agree (mostly) on globalization, Harvard University Gazette, 18.april 2002, <http://www.news.harvard.edu/gazette/2002/04.18/06-summersen.html>

## GLOBALISERING OG DEMOKRATI

Er det en sammenheng mellom globalisering og demokrati? Spørsmålet kan stilles på en rekke måter og man kan velge å vektlegge forskjellige forhold. Imidlertid skal vi i det følgende konsentrere oss om de økonomiske aspekter; altså forholdet mellom økonomisk åpenhet på den ene side og demokrati på den andre siden. På tross av at spørsmålet går til kjernen av debatten om globalisering er det relativt få studier tilgjengelig som direkte sier noe om korrelasjonen mellom globalisering og demokrati.

Økonomisk åpenhet kan forstås som både global handel og kapitalbevegelser over landegrensene. Det er en rekke forhold som både driver og påvirker transnasjonale investeringer. Det er liten grunn til å anta at tilgangen til billig arbeidskraft er den eneste eller den viktigste årsak til etableringer i andre land.

Tilgang til markeder, spesielt i hurtigvoksende økonomier er sannsynligvis den vesentligste årsak til transnasjonale etableringer.<sup>27</sup> Det er også en vesentlig observasjon at globalisering, inklusiv etableringer i andre land ikke fører til noen uthuling av faglige rettigheter.<sup>28</sup> En nylig publisert studie understøtter også det syn at flernasjonale selskaper ikke på noen måte fører til lavere standard for de arbeidere som er ansatt i disse selskapene. Tvert imot er det slik at selskapene delvis adopterer nasjonale standarder, nasjonale lover og følger vertslandets politikk med hensyn til lønnsnivå.<sup>29</sup>

For å ta direkte investeringer, altså investeringer med sikte på eierskap først: Det finnes en rekke empiriske studier som peker på at investeringsbeslutninger tas på bakgrunn av en rekke faktorer som for eksempel sosial og fysisk infrastruktur, utdanningsnivå, politisk stabilitet og så videre. Tilgang til billig arbeidskraft blir kun

---

<sup>27</sup> Stephen Thomsen: Investment Patterns in a Longer-Term Perspective, OECD, Working Papers on International Investments, november 2000/2, side 8

<sup>28</sup> Se Layna, Mosley og Saika Uno: Racing to the Bottom or Climbing to the Top? Foreign Direct Investment and Labour Rights Violations, University of Notre Dame, 2004

<sup>29</sup> Wilensky, side 658.

én av flere faktorer som bestemmer hvor og under hvilke forutsetninger et selskap velger å etablere seg. Det samme synes også å gjelde skatteregimer. Selv om høyt skattenivå kan begrense etableringer, er det liten støtte for det syn at skattenivå er av avgjørende betydning.<sup>30</sup> Det er også grunn til å stille spørsmål ved den oppfatning at det kun finnes ett globalt finansmarked og at investeringsbeslutninger, enten det gjelder direkte investeringer eller portfolioinvesteringer følger ett og samme mønster. Som påpekt av Wilensky: «Whatever the trend in capital flows, the assertion that we now live in a new world with a single funds flow freely to the investments with the highest rate of return is simple wrong.»<sup>31</sup>

Det er heller ikke slik at investeringer først og fremst er et fenomen begrenset til store, multinasjonale selskaper. Det finnes flere eksempler på at mindre og mellomstore selskaper, ofte fra mindre land, står for en betydelig andel av transnasjonale investeringer. Imidlertid er det mulig at motivene for disse selskapene er forskjellige fra større selskaper. Det er studier som synes å peke på at tilgang til kunnskap og tilgang til markeder spiller en større rolle for mindre selskaper.<sup>32</sup>

Det har blitt fremhevet av flere forfattere at liberalisering av finansmarkeder vil lede til krav om større åpenhet. Effekten av dette er ikke bare en begrensning av såkalt «crony-capitalism». Det vil også styrke demokratiske institusjoner. Men først og fremst er det slik at investorer søker forutsigbarhet: «It's easier to anticipate future economic policy in a well-functioning democracy than in a system where policies are made behind closed doors.»<sup>33</sup>

I økonomisk forstand er liberalisering nært knyttet til liberalisering og åpning av handelsregimer både nasjonalt og regionalt, så vel som til liberalisering av finansmarkeder. Hva kan man si om forholdet mellom globalisering, liberalisering og demokrati? Er det slik at fjerning av handelshindringer og liberalisering av

---

<sup>30</sup> Holger Wolf: Globalization and the Convergence of Social Expenditure in the European Union, Columbian College of Arts and Sciences and Elliot School of International Affairs, The George Washington University, Occasional Paper Series, oktober 2002, side 1

<sup>31</sup> Harold Wilensky: Rich Democracies, University of California Press, 2002., side 638

<sup>32</sup> Dunning; John H.: Resolving some Paradoxes of the Emerging Global Economy: Small Nations as Trailblazers, Centre for International Management and Development, University of Antwerp, Discussion Paper No. 1997/E/33

<sup>33</sup> Sylvia Maxfield: Capital Mobility and Democratic Stability, Journal of Democracy, Vol. 11, No. 4, oktober 2000

finansmarkeder leder til større demokratisering? Eller er det, som globaliseringsmotstanderne hevder, slik at globalisering sementerer eksisterende maktforhold? Det er lite som tyder på at åpning av kapitalmarkeder leder til politisk instabilitet. Tvert imot kan det være grunn til å tro at « [l]iberalization that boosts corporate bond and equity markets should help nurture democracy by helping dismantle oligopolistic corporate structures. »<sup>34</sup>

På tross av at globalisering har visse effekter på innenlandsk politikk, er det heller ingen grunn til å overdrive betydningen. Det er få holdepunkt for at globalisering resulterer i noe massivt press for å tilpasse seg internasjonale rammevilkår. Harold Wilensky uttaler at han har

«[r]epeatedly found that the external pressure that are labelled 'globalization' have little or no effect in explaining social policies or system-outputs - such non-trivial outcomes as economic performance, political legitimacy, equality, poverty reduction, safety and real wealth. What counts are national differences in political, economic, demographic and social structures. Although these structures are converging with continuing industrialization, the national differences remain large.»<sup>35</sup>

Handlingsrommet for nasjonal politikk er på tross av globaliseringen betydelig. Det er ikke slik at økonomisk integrasjon og globalisering i vesentlig grad reduserer staters handlingsmuligheter. Det er altså andre faktorer enn globalisering i og for seg som kan forklare konvergering av for eksempel av sosiale systemer over tid. Dette er en observasjon som er konsistent med hva man har funnet i Spania og Portugal etter at disse to landene ble medlemmer i EU på midten av 1980-tallet.

På tross av at mye av debatten om globalisering har dreid seg om hvorvidt større økonomisk åpenhet har implikasjoner for den politiske utvikling, er det få studier som *systematisk* tester forholdet mellom globalisering og demokrati.

I 2001 publiserte den svenske statsviteren Jonas Johansson en studie som nettopp forsøkte å vise at det eksisterer en sammenheng mellom større økonomisk åpenhet og

---

<sup>34</sup> Maxfield, Sylvia: Capital Mobility and Democratic Stability, Journal of Democracy, Vol 11, No. 4, side

<sup>35</sup> Wilensky, op. cit. side 640.

demokrati.<sup>36</sup> Kjernepunktet i hans studie var at fremveksten og graden av demokrati synes å korrelere med graden av globalisering.

Johansson åpner gjennom å konstatere at antallet demokratier har øket de seneste ti til femten år. I dag er liberale demokratier den politiske norm i Europa, på det amerikanske kontinent og i et stadig større antall asiatiske land. Bildet er mer utydelig i Afrika og det tidligere Sovjetunionen, mens demokratiske strukturer stort sett synes å være fraværende i den arabiske verden.

Som sagt, spørsmålet Johansson søker et svar på er hva som er forholdet mellom spredning av demokrati og en akselererende globalisering. I studien konstateres det at det finnes en positiv korrelasjon mellom demokrati og økonomisk åpenhet. Men er det også slik at det er mulig å etablere en *årsakssammenheng* mellom disse to fenomenene? Med visse reserver som følge av datagrunnlaget, er Johannsons konklusjon at det eksisterer en slik kausal sammenheng.

Det er selvsagt flere forklaringsmodeller på hvorfor stater blir og forblir demokratiske enn globaliseringen alene. Svarene på hvorfor globalisering nettopp synes å lede til større press for demokratiske reformer kan derfor være mange og vil heller ikke være like verken over tid eller fra land til land. Men, som Johansson påpeker, den underliggende antagelsen bak en slik forklaringsmodell er at øket økonomisk eksponering mot omverdenen undergraver den isolasjon, og dermed den muligheten for kontroll som er nødvendig for at autoritære stater skal kunne overleve over tid.

Johansson starter med å operasjonalisere begrepene demokrati og globalisering. En teoretisk definisjon er ikke tilstrekkelig hvis hensikten er å *måle* sammenhengen mellom demokrati og globalisering. Hva vi trenger er et sett kjennetegn og målbare størrelser.

Demokrati først: Hva kjennetegner demokratiske stater? Johansson starter med å skille mellom kollektivt og individuelt demokrati. Kollektivt innebærer at det finnes demokratiske strukturer som for eksempel et parlament, et uavhengig rettssystem og

---

<sup>36</sup> Jonas Johansson: Globalisering och Demokrati. Finnes det ett samband? Svensk Näringsliv 2001.



en fri presse. På det individuelle plan innebærer det muligheten til å delta i åpne og frie valg og fri tilgang til uavhengig informasjon.

En fullstendig gjennomgang av alle karakteristika som har betydning for graden av demokrati er selvsagt umulig. Vi må altså konsentrere oss om hva som er målbart. Det innebærer at formelle og institusjonelle egenskaper ved de enkelte lands systemer i noen grad må legges til grunn for en kvantitativ sammenligning. Nå er det selvsagt slik at det finnes en rekke stater med formelt demokrati som slett ikke oppfyller kravene til fungerende folkestyre. Imidlertid er det vanskelig å finne eksempler på det motsatte; altså fungerende demokratier uten formelt demokratisk rammeverk. En grunn til likevel å legge vekt på de formelle kriterier er at de tenderer mot å være mer enn bare formelle.

En demokratiindeks krever altså at man er i stand til å operasjonalisere flere aspekter ved selve begrepet demokrati. En rekke av de kvantitative målinger av graden av demokrati tenderer mot å sammenstille forskjellige indikatorer. Slike indikatorer kan være andel stemmeberettigede, valgfrekvens, og i hvor stor grad valg er åpne. I tillegg vektlegges størrelser som reell valgdeltagelse, opposisjon, organisasjonsfrihet og så videre.

Johansson benytter data utarbeidet av det USA-baserte instituttet Freedom House som siden 1973 har målt graden av demokrati gjennom å utarbeide en indeks basert på politiske rettigheter og graden av individuell frihet. Politiske rettigheter måles på bakgrunn av ni forskjellige variabler, mens graden av individuell frihet måles gjennom tretten forskjellige indikatorer.<sup>37</sup>

Så globalisering: På tross av en relativt intens diskusjon om både årsaker og konsekvenser er det sjelden man møter en entydig definisjon på hva som skal forstås med globalisering. For å bringe diskusjonen om forholdet mellom demokrati og globalisering et skritt videre er det nødvendig også å kunne måle graden av globalisering. Som vi allerede har påpekt rommer globalisering mer enn kun økte

---

<sup>37</sup> Se [www.freedomhouse.org](http://www.freedomhouse.org)

transnasjonale økonomiske forbindelser. Globalisering innebærer også innveving i internasjonale rammeverk og medlemskap i internasjonale organisasjoner.

Når det gjelder i hvor stor grad et land er eksponert for globalisering bruker Johansson fem indikatorer:

1. Handel (eksport pluss import som andel av bruttonasjonalprodukt)
2. Andel utenlandske investeringer i et land per innbygger
3. Antall medlemskap i internasjonale organisasjoner
4. Medlemskap i ikke-statlige internasjonale organisasjoner
5. Antall ratifiserte internasjonale konvensjoner

Johansson måler så forholdet mellom frihet, som indekset av Freedom House, og graden av et lands globalisering. Dette gjøres gjennom en regresjonsanalyse. Men, som Johansson selv påpeker, vil det være betydelige forskjeller. For eksempel scorer et land som Indonesia høyt på globaliseringsindeksen, men relativt lavt på demokratiindeksen. På tross av dette påpeker Johansson at det er mulig å avdekke et *mønster* som synes å bekrefte en lineær sammenheng mellom demokrati og globalisering. Videre er denne samvariasjon sterkere enn for eksempel korrelasjonen mellom relativt utviklingsnivå og demokrati. Imidlertid ser det ut til at *effekten* av globalisering er sterkere for land på en visst utviklingsnivå. Som Johansson understreker ser det altså ut til at graden av globalisering har stor betydning for graden av demokrati, men hovedsakelig for land på et relativt høyt sosioøkonomisk utviklingsnivå.<sup>38</sup> Det vesentligste resultat i Johanssons analyse er likevel at globaliseringsgraden og graden av sosioøkonomisk utvikling samvirker og forsterker graden av demokrati. Denne synergieffekten fremtrer klart for land som kombinerer økonomisk åpenhet (høy grad av globalisering) med en relativt høy sosioøkonomisk utvikling.

---

<sup>38</sup> Johansson, ibid side 20

Selv om det altså er en klar korrelasjon mellom globalisering og demokrati trenger det selvsagt ikke å bety at andre faktorer ikke kan påvirke graden av demokrati i et land. Det kunne for eksempel tenkes at graden av sosioøkonomisk utvikling har betydning for hvorvidt et land tenderer mot demokrati eller ikke. En analyse bør følgelig korrigeres med data som måler relativt økonomisk utviklingsnivå. Men, som Johansson understreker; selv om man måler forholdet mellom demokrati og relativt økonomisk utviklingsnivå, så synes denne sammenhengen å være svakere enn hva tilfellet er for forholdet mellom demokrati og globalisering.

Basert på samvariasjonen mellom de enkelte sett av indikatorer kan vi trekke følgende konklusjoner fra Johanssons empiriske undersøkelse:

1. Graden av globalisering korrelerer med graden av demokrati
2. Globalisering synes å ha en større forklaringsverdi enn relativt sosioøkonomisk utviklingsnivå

Johanssons funn underbygges av andre undersøkelser. Professor Nita Rudra ved University of Pittsburgh bekrefter i stor grad Johanssons understrekning av forholdet mellom demokrati og globalisering i en nylig publisert studie.<sup>39</sup> I likhet med Johansson påpeker Rudra at en rekke utviklingsland har blitt stadig mer demokratiserte de siste ti til femten år. Denne utviklingen har skjedd parallelt med en utvikling i retning av større økonomisk åpenhet siden slutten av 1980-tallet. For Rudra er det spesielt åpningen av finansmarkeder og voksende handel som er av interesse. I likhet med Johansson uttrykker også Rudra en viss forbauselse over at sammenhengen mellom politisk og økonomisk åpenhet ikke har fått større oppmerksomhet. Det manglende spørsmål, i følge professor Rudra, er hvordan og hvorfor større åpenhet i internasjonale markeder leder til et press som kan føre til større demokratisering. I en viss forstand presenterer Rudra en teori om forholdet mellom økonomisk globalisering og regimeendringer.

---

<sup>39</sup> Nita Rudra: Globalization and the Strengthening of Democracy in the Developing World, American Journal of Political Science, Vol. 49, No. 4, oktober 2005

Det empiriske materiale i Rudras studie omfatter 59 utviklingsland mellom 1972 og 1997. Essensen i Rudras argument er at globalisering påvirker graden av demokrati fordi tradisjonelle, ofte autoritære, maktstrukturer utfordres. Større økonomisk vekst gjør det vanskeligere for et regime å opprettholde kontroll. Samtidig vil økonomisk vekst gi større sosial mobilitet. Også dette vil utfordre eksisterende strukturer. Rudra definerer demokratisering gjennom å ta utgangspunkt i politiske deltakelse og innflytelse i frie og demokratiske valg.

Et underliggende premiss hos Rudra er at det er vanskelig å få i gang økonomisk vekst uten samtidig å åpne for økonomisk globalisering. Som Rudra påpeker: «increasing international market integration is thus an undeniable fact for both the developed and developing economies. »<sup>40</sup> Videre påpekes det at de politiske kostnadene forbundet med undertrykkelse blir høyere ved økonomisk åpenhet fordi repressive regimer ikke lenger kan ta politisk støtte for gitt. Nye grupper som er gitt økonomiske muligheter har ikke samme lojalitet som den tradisjonelle maktbase: «Globalization ultimately moves business groups towards preferring a more liberal political system that would better allow them to pursue their interests at will.»<sup>41</sup>

Deler av professor Rudras argumentasjon bygger på den observasjon at liberalisering av både handelsregimer og finansmarkeder fragmenterer politiske og økonomiske maktstrukturer i enkelte samfunn.

Dette er et poeng som også understrekes av Sylvia Maxfield, som når det gjelder forholdet mellom kapitalmobilitet og demokrati sier at

« [i]nternational capital mobility and the related growth of the securities market should help strengthen democracy in at least two ways. First, securities-market growth could help prevent the concentration of economic power so typically of emerging-market countries today. Second, capital-market development will likely bring with it a greater demand for transparency in both the private and public sectors. Not only should this limit the scope for cronyism in emerging market countries; it should also help strengthen democratic institutions. »<sup>42</sup>

For å måle intensiteten av globalisering legger Rudra særlig vekt på kapitalbevegelser og handel – eksport og import – som andel av bruttonasjonalprodukt. I likhet med

---

<sup>40</sup> Rudra, ibid side 709

<sup>41</sup> Rudra, side

<sup>42</sup> Maxfield, op. cit.

Johansson bruker Rudra blant annet data fra Freedom House som indikatorer for grad av frihet og åpenhet i et samfunn, og konklusjonene er i stor utstrekning i samsvar med de Johansson trekker.

Hvilken støtte finner så Rudra i det empiriske materialet? Det korte svaret er at det er en sammenheng mellom globalisering og demokrati. Men samtidig understreker Rudra at det er vanskelig å trekke entydige konklusjoner om *årsaksforholdet*. Selv om det knapt er noen tvil om at det eksisterer en sterk korrelasjon mellom globalisering på den ene side og demokrati og politisk frihet på den andre side, er det vanskelig å avgjøre om det er slik at større økonomisk frihet som følge av globalisering *automatisk* fører til større politisk frihet. På samme vis er det ikke nødvendigvis slik at større politisk frihet i de fattigste land leder til større økonomisk vekst og åpenhet. Dette er for så vidt i samsvar med hva Johansson påpekte, nemlig at relativt utviklingsnivå synes å ha betydning.

Denne utfordring av eksisterende maktforhold vil være sterkest i samfunn hvor både økonomisk og politisk makt er samlet på få hender og hvor samfunnene har klart oligopolistiske trekk. Dette er for så vidt hva man skulle forvente; liberalisering av både handels- og kapitalregimer ser ut til å korrelere med vekst i industrisektoren. Dette gir større deler av befolkningen mulighet til å delta i økonomiske transaksjoner. Dette er også i samsvar med med Amartya Sens observasjoner.

Fremveksten av konkurrerende grupper i forhold til eksisterende maktsentra kan i prinsippet lede til to svar, noe også professor Rudra påpeker: På den ene side større rom for demokrati. På den andre side kan det lede til mer repressive strategier fra myndighetenes side. Maktkampen rundt Yukos illustrerer dette poenget på en svært tydelig måte.

Ett av Nita Rudras poeng er at globalisering kombinert med økning i overføring til andre grupper i samfunnet leder til øket demokrati. Som påpekt i kapitlet om Europa synes erfaringene fra denne regionen å underbygge denne teorien. Det synes altså å være en sammenheng mellom globalisering og sosiale utgifter i et land. Demokratiske stater synes å ha bedre evne til å føre en politikk som kan korrigere for eventuelle

negative konsekvenser av globalisering. Korrelasjonen er altså positiv og signifikant. Og: «There is no reason to believe that social spending by itself promotes democratization. The incentive for elites to increase social spending and (subsequent) engage in political reform occurs in response to the challenge of globalization.»<sup>43</sup>

### **Globalisering og Institusjonsbygging**

Institusjoner som Verdensbanken og det Internasjonale Pengefondet (IMF) har ofte fått skylden for feilslått politikk i en rekke land. Ankepunktet har vært at disse institusjonene har stått for et økonomisk syn som har lagt ensidig vekt på liberalisering. Den implisitte forutsetning bak denne kritikken har vært at bredere sosioøkonomiske forhold har vært neglisjert. Imidlertid gir ikke dette en fullt ut dekkende beskrivelse verken av mål eller midler.

Det dominerende syn på utvikling på begynnelsen av 1990-tallet har blitt kalt «The Washington consensus». Dette innebar blant annet liberalisering og delvis privatisering av institusjoner og statseide foretak. Denne politikken ble forsøkt implementert i en rekke stater; i det tidligere Sovjet og Øst-Europa og i en rekke land i Latin-Amerika.

Politikken, ofte beskrevet som «neo-liberalisme», har blitt sterkt kritisert. Det er korrekt at resultatet ikke er entydig, men påstanden om at dette var en mislykket vei til utvikling og økonomisk vekst er upresis: «The failure of the Washington consensus was one of omission, rather than of policy. Privatization of inefficient nationalized assets, reduction of trade and investment barriers, phasing out of subsidies that distort market prices, industry deregulation, and market integration into the global economy are all unexceptionable policies that, in the long run, are necessary for economic growth»<sup>44</sup>

---

<sup>43</sup> Rudra, side 713

<sup>44</sup> Francis Fukuyama: Social Capital and Development: The Coming Agenda, SAIS Review vol. 22 no.1 2002, side 24

Problemet med politikken var at den ikke la tilstrekkelig vekt på viktigheten av institusjoner og hva som har blitt kalt «social capital» Implementering av en politikk som la vekt på liberalisering av markeder og deregulering forutsatte blant annet et sterk og kompetent stat og uavhengige institusjoner. Liberalisering av finansmarkeder forutsetter et regulert rammeverk for banksektoren i et land, og privatisering av statlig virksomhet forutsetter strukturer som kan hindre korrupsjon. Problemet er altså ikke nødvendigvis åpenhet og liberalisering i seg selv, men mangelen på politiske systemer; en vellykket utviklingspolitikk kan ikke ignorere mangelen på *legitime* institusjoner. Svakheten ved autoritære systemer kan illustreres gjennom det tidligere Sovjetunionen og Suhartos Indonesia – de var begge utad sterke stater, men manglet legitimitet i befolkningen.

Det er kanskje riktigere å se på neoliberalisme også som et politisk prosjekt. Ikke nødvendigvis som en tese om den minimale stat, men som en tese om at et velfungerende marked også trenger et velfungerende politisk system med klare demokratiske kjennetegn. Et resultat av dette er større vekt på hva som har blitt kalt «deep neoliberalism» med større vekt på institusjonsbygging. Som vi kommer inn på senere er det grunn til å anta at finanskrisen i Asia i 1997 synliggjorde problemene med svak institusjonsbygging og tilhørende svake korrigeringsmekanismer.

Verdensbanken har gitt misforholdet mellom institusjonsbygging i rike og fattigere land større oppmerksomhet de siste årene.<sup>45</sup> Menneskelig og sosial kapital bidrar i vesentlig grad til å bygge det institusjonelle rammeverk.

Et tilgrensende element er begrepet om Corporate Social Responsibility. I debatten om globalisering er fenomenet i første rekke studert i forbindelse med vestlige bedrifters praksis i utviklingsland. Det synes å være relativ stor enighet om følgende: Det er vanskelig å si noe om effekten av fattigdomsreduksjon. Delvis er dette et resultat av at utenlandske selskaper sysselsetter en relativt liten andel av arbeidsstokken i de fleste land. Imidlertid later det til at CSR har betydelig effekt på områder som miljøvern og demokrati. Det er altså grunn til å anta at standarder innen

---

<sup>45</sup> Se Verdensbanken: World Development Report 1998: Knowledge and Development, Washington DC 1998 og World Development Report 2002: Building Institutions for Markets, Washington DC 2002

miljø, korrupsjon og lignende har effekter også i vertslandet. Det er en rekke eksempler på at negativ omtale av flernasjonale selskapers praksis har ført til endringer i måten virksomheten drives.

Flere forskere har påpekt sammenhengen mellom åpenhet og kvaliteten på institusjoner: «(...) richer and more open countries display lower levels of perceived corruption and hence better governance.»<sup>46</sup>

Samtidig er det sannsynligvis slik at korrupsjon er et betydelig hinder for økonomisk utvikling. Som påpekt i begynnelsen av dette kapitlet er det sannsynligvis slik at utenlandske investorer søker forutsigbarhet, ikke bare med hensyn til den økonomiske politikk en stat fører, men også med hensyn til betingelser på mikronivå. Mot en slik bakgrunn blir åpenhet og kvaliteten på nasjonale institusjoner avgjørende:

« (...) improving the quality of institutions and their capacity to fight corruption depend on the amount of resources a society devotes to this end. A society invests more into building good institutions the larger the benefits it receives or the smaller the costs. Given that foreign producers may divert their exports or investments from a national market to another more easily than domestic producers, one would expect corruption and bad governance to discourage more strongly international trade and capital flows than domestic commerce and investment. »<sup>47</sup>

Vi har i dette kapitlet stort sett vurdert virkningene av økonomisk globalisering på demokratiutvikling, men globalisering innebærer en økning i internasjonale forbindelser på svært mange nivåer. Dette kan dekke hele spekteret fra stat-stat forbindelser, via forretningsforbindelser til kontakt mellom frivillige organisasjoner. Denne tettere vev av forbindelser har en rekke implikasjoner. På det mest elementære plan øker informasjonsutvekslingen. En må også anta at et regime eller en regjering som bryter regelverk vil oppleve nedgang i både handel og investeringer.

Bånd til demokratiske regjeringer, politiske partier og internasjonale organisasjoner kan ofte gi kritiske ressurser til opposisjonsgrupper. Noe som i sin tur vil gi disse gruppene større muligheter til innflytelse.

---

<sup>46</sup> Federico Bonaglia, Jorge Braga de Macedo og Maurizio Bussolo: How globalisation improves governance, OECD, OECD Development Centre, Technical Papers nr 181, 2001, side 13

<sup>47</sup> Op cit. side 16



## GLOBALISERING I EN EUROPEISK KONTEKST

Deler av debatten forut for utvidelsen av EU i 2004, da ti land i Øst-Europa ble medlemmer, dreide seg om risikoen for sosial dumping, og hva som har blitt kalt «race to the bottom»: Vestlige selskaper ville flytte deler av produksjonen til land i Øst-Europa hvor kostnadene var mindre, fagbevegelsen svakere og det sosiale sikkerhetsnettet dårligere.

Denne debatten er ikke ny. De samme argumenter – og de samme bekymringer – var fremme da Hellas, Portugal og Spania ble medlemmer i det daværende Europeiske Fellesskap på begynnelsen og midten av 1980-tallet. Etter mer enn tyve års medlemskap kan man si at frykten var ubegrunnet.

Det er ingen holdepunkt for å hevde at det har forekommet noe «race to the bottom» i disse tre landene. Det er heller slik at lønnsnivå og den generelle levestandard har øket i alle tre land. Det er heller ingen indikasjoner på at velferdsordninger ble nedbygget eller holdt tilbake i et forsøk på å tiltrekke seg utenlandske investeringer. Tvert imot: Det er et *systematisk* trekk ved de tre landene at veksten i sosiale utgifter har steget mer enn veksten i bruttonasjonalprodukt.<sup>48</sup> Økonomisk og sosial konvergering er en mer dekkende beskrivelse av den langsiktige utviklingen i EU, men dette er ikke en konvergering mot laveste standard. I tillegg er det slik at nasjonalstaten har et betydelig rom for manøvrering selv innenfor et felles økonomisk regime som EU.<sup>49</sup>

Er det noen grunn til å anta at utviklingen i Øst-Europa vil bli annerledes? Selv om man har sett en betydelig vekst i antall vestlige selskapers etableringer i denne regionen, er det en forenklet konklusjon å trekke at et relativt lavere kostnadsnivå er den eneste motivasjon bak slike etableringer. Som påpekt i forrige kapitel er det et komplekst sett av vurderinger som ligger bak slike typer investeringsbeslutninger.

---

<sup>48</sup> Se for eksempel datamateriale fra Verdens Helseorganisasjon (WHO): [www.who.dk](http://www.who.dk)

<sup>49</sup> Se for eksempel: Layna Mosley: Globalisation and the State: Still Room to Move? *New Political Economy*, Vol 10, No 3, September 2005, side 355-362.

Tilgang til billig arbeidskraft er kun én faktor. Tilgang til markeder og lokal kompetanse synes å være viktigere.

Fokusering på EU utelukkende som et økonomisk system utelater vesentlige elementer. Parallelt med bredere og dypere økonomisk integrasjon har EU utformet en felles politikk innenfor en rekke områder som for eksempel miljøpolitikk, arbeidsmarkedspolitik, helse og så videre.<sup>50</sup>

Viktigere er kanskje at realisering av et indre marked med fri bevegelighet av varer, kapital, personer og tjenester krever et felles legalt rammeverk. Denne institusjonalisering av felles rammeverk innebærer en samordning av en rekke områder med implikasjoner langt utover de rent økonomiske aspekter.<sup>51</sup>

Det er blitt hevdet at EUs beslutning om å innlede medlemskapsforhandlinger med Hellas, Portugal og Spania i stor grad var politisk motivert. Et underliggende premiss var at integrering av disse nylig demokratiske stater i et europeisk fellesskap ville ha en stabiliserende effekt og ville styrke de demokratiske institusjoner.<sup>52</sup>

Det er all grunn til å hevde at også for de nye demokratiene i Øst-Europa fremsto EU-medlemskap ikke bare som økonomisk attraktivt, men som et demokratisk attraktivt prosjekt.<sup>53</sup> Innnevning i et institusjonalisert rammeverk ville sikre innflytelse, styrke de demokratiske strukturer, samt gi en viss sikkerhetsgaranti.<sup>54</sup>

---

<sup>50</sup> Det vil føre for langt å gå inn på en detaljert diskusjon om disse faktorene. Imidlertid gir miljøpolitikken i EU en glimrende illustrasjon på at EU over tid har utformet en felles miljøstandard med relativt strenge krav. Det har blitt hevdet fra sentralt hold i Kommisjonen at nasjonal miljølovgivning i land som Spania og Portugal er et resultat av felles EU-politikk.

<sup>51</sup> Vesentlig i denne sammenhengen er EU-domstolen. I en rekke saker har domstolen valgt å henvise til fundamentale rettigheter som ikke umiddelbart lar seg lese ut av traktatsgrunnlaget. Dette gjelder sentrale områder som likestilling, rett til utdanning, oppholdstillatelse osv.

<sup>52</sup> Et slikt perspektiv utelukker selvsagt ikke at det også lå økonomiske motiver bak, både fra kandidatlandene og fra EUs side. Imidlertid, i tråd med hovedsynspunktet i dette essay er det selvsagt vanskelig å skille de to elementene fra hverandre. Spesielt Spania opplevde en økonomisk stagnasjon på slutten av 1970-tallet og begynnelsen av 1980-tallet. Man må anta at fra EUs side la man vekt på å styrke den økonomiske vekst for derigjennom å bidra til politisk stabilitet.

<sup>53</sup> Flere forskere har påpekt likheten mellom prosessen forut for EUs opptak av nye medlemmer fra Sør-Europa og den siste utvidelsen: «In this process, the EU offered not only a blueprint for the political elites on the content of the needed reforms, but also an important legitimizing force for 'selling' these reforms to the CEECs electorate. The EU role in this process is, indeed similar to the Southern European Experience». Se Papadimitriou, Dimitris og David Phinnemore: The Twinning Exercise and Administrative Reform in Romania, *Journal of Common Market Studies*, Vol 42(3), September 2004

<sup>54</sup> Det nærmest fullstendige sammenbrudd på systemnivå i Øst-Europa gir liten støtte for antagelsen om at totalitære systemer henter en del av sin legitimitet gjennom å dekke et visst minimum av sosiale og økonomiske behov. Francis Fukuyama uttrykker det slik: «To understand the true weakness of the Soviet State then, the

Fra EUs side presiserte man på et tidlig tidspunkt gjennom de såkalte København-kriteriene fra 1993, premissene for medlemskap:<sup>55</sup>

- Etablering av stabile institusjoner som sikret demokrati, menneskerettigheter og rettssikkerhet<sup>56</sup>
- En velfungerende markedsøkonomi
- Forpliktelse til å følge EUs politikk på det politiske så vel som det økonomiske område

Gjennom disse kriteriene gjorde EU det klart under hvilke forutsetninger medlemskap var aktuelt. EU fremsto på den ene side som en demokratisk modell, samtidig som man utøvet et press for kontinuerlig demokratisering i de aktuelle medlemsland.<sup>57</sup> I tillegg ble EU også en legitimerende kraft når det gjaldt å gjennomføre nødvendige økonomiske og politiske reformer.

Presset fra EUs side ble selvsagt forsterket gjennom geografisk nærhet. I tillegg utviklet det seg er sett av forbindelser mellom aktører og grupper i EU-land på den ene siden og kandidatlandene på den andre som bidro til å styrke den demokratiske prosessen.<sup>58</sup> Det er også grunn til å anta at graden av påvirkning øker som følge av tettheten av nettverk. Disse forbindelsene kan ta en rekke former; fra rent økonomiske forbindelser via politiske grupper til frivillige organisasjoner. Man må anta at desto tettere forbindelser desto større vil kostnadene forbundet med å ikke etterleve demokratiske prinsipper være.

---

economic problems has to be put in the context of a much larger crisis, that of the legitimacy of the system as a whole.» Se Fukuyama, Francis: *The End of History and the Last Man*, side 29

<sup>55</sup> Copenhagen European Council 1993

<sup>56</sup> Disse kriteriene er siden blitt presisert gjennom Amsterdam- og Nice-traktaten og utgjør i dag del av det konstitusjonelle grunnlag for EU.

<sup>57</sup> Dette gjelder selvsagt også for land som i dag er kandidatland. Ett eksempel er institusjonelle reformer i forvaltningsapparatet i Romania som blant annet gir større rettssikkerhet. Se Papadimitriou, Dimitris og David Phinnemore: *The Twinning Exercise and Administrative Reform in Romania*, *Journal of Common Market Studies*, Vol 42(3), September 2004

<sup>58</sup> Se for eksempel Levitsky og Way, side 21

I tillegg kan tette bånd til både regjeringer og partigrupper gi opposisjonsgrupper ressurser som på kritiske områder kan bidra til å «level the playing field against entrenched authoritarian governments.»

Ett eksempel på direkte og indirekte press fra EUs side er reaksjonen på Měciars regime i Slovakia på 1990-tallet. Gjennom flere år var det utviklet tette bånd mellom opposisjonsgrupper i Slovakia og partigrupper blant annet i EU-parlamentet. Intens ungarsk lobbyvirksomhet presset EU til å aksjonere både mot den slovakiske og rumenske regjering i forbindelse med diskriminerende behandling av ungarske minoriteter i begge land.<sup>59</sup>

Et annet nylig eksempel er Serbia, hvor effekten av blant annet sanksjoner samt politisk og økonomisk isolasjon forsterket gjennom nærheten til EU underminerte Miloševićs støtte i de væpnede styrker som i 2000 gjorde lite for å støtte regimet. Noe av samme effekten har man sett i Kroatia, der muligheten for et fremtidig EU-medlemskap har svekket støtten til klart nasjonalistiske grupper.

En karakteristikk av EU som et neoliberalt økonomisk system er lite dekkende. Fra å være en tollunion på femtitallet er EU i 2006 et komplekst politisk-økonomisk system. En dypere og bredere integrasjon har ikke bare omfattet nye politikkområder, men har også i vesentlig grad gitt fundamentale individuelle rettigheter større plass.

Tidligere autoritære og totalitære stater i Sør- og Øst-Europa er i dag fullverdige medlemmer i det demokratiske rammeverk som EU utgjør. Dette har hatt enorm innflytelse på disse landenes egne demokratiske strukturer. Det betyr ikke at alle land har samme evne til å absorbere de demokratiske prinsipper som ligger til grunn for EU. Imidlertid er det vanskelig å tenke seg et brudd med disse prinsippene uten at det ville få alvorlige konsekvenser.

Det felles regime som EU utgjør strekker seg altså langt utover det rent økonomiske område. Over tid har fundamentale rettigheter fått stadig større betydning som en vesentlig komponent i EU-systemet med de implikasjoner dette har for både politiske grupper og individer.

---

<sup>59</sup> Levitsky og Way, side 24

Men selv uten medlemskap er det mulig å se at EU fungerer som en demokratisk modell med betydelig direkte og indirekte innflytelse. I sum kan man se på EU som globalisering på regionalt nivå, og at effektene av tettere økonomisk samhandling påvirker stadig større og flere områder.

## GLOBALISERING I EN ASIATISK KONTEKST

### Industrialisering og Vekst

Den økonomiske veksten i Asia gjennom de siste tyve år er bemerkelsesverdig. Flere av landene i regionen har gått fra å være fattige stater med en økonomisk struktur bygd på jordbruk, til å bli eksportører av høyteknologi. Over en tiårsperiode lå den årlige veksten i bruttonasjonalprodukt for flere av disse landene på mellom 7 og 10 prosent. I et historisk perspektiv er dette eksepsjonelt.<sup>60</sup>

Selv om det er relativt bred enighet om det underliggende mønster for utviklingen, er det likevel flere forklaringer på *hvorfor* veksten har vært så konsistent over flere år.<sup>61</sup>

På begynnelsen av 1960-tallet var jordbruk den dominerende næringssektor i de fleste land i Asia. Fra slutten av sekstitallet og begynnelsen av syttitallet startet en industrialisering i flere land. I noen grad var dette sentrert om sektorer, som for eksempel forbruksvarer, der tilgangen på billig arbeidskraft var vesentlig. Relativt raskt valgte flere land en eksportledet vekst. Med høy vekst i både USA og Europa fant disse konsumvarene et marked.

**Tabell 4 Per Capita BNP i USD**

---

<sup>60</sup> For bakgrunnen til den økonomiske veksten de blant annet: The World Bank: The Asian Miracle, Washington 1993

<sup>61</sup> Mest kjent er kanskje Paul Krugman som hevdet at det ikke var noe eksepsjonelt ved veksten i og for seg men et resultat av en økning i faktorproduktivitet og som sådan ikke kunne vare utover en viss periode. Se Paul Krugman: The Myth of Asian's Miracle, Foreign Affairs 1994, Vol. 73, No. 6, side 62-78

	1970	1980	1990	2000	2004
Indonesia	74	481	628	718	1022
Malaysia	319	1779	2467	3927	4731
Republic of Korea	291	1725	6153	10938	14266
Singapore	914	4853	12234	23043	25002
Thailand	197	698	1562	1998	2519

Fra begynnelsen av 1990-tallet akselererte den økonomiske veksten. Globalisering i betydning økonomisk åpenhet og liberalisering ble et mer fremtredende fenomen i Asia. Perioden var kjennetegnet av en signifikant endring av næringsstruktur: Fra å være stater med et næringsliv kjennetegnet av arbeidsintensive næringer beveget man seg mot et næringsliv som i større grad var avhengig av faglært arbeidskraft. I tillegg gjennomførte de fleste land i regionen en liberalisering av finanssektoren.

Følgende faktorer har bidratt til den sterke økonomiske vekst i Asia gjennom de siste to tiår:

- Konkurransesponering
- Tilgang til globale markeder
- Utdannelsesnivå
- Jordbruksreformer
- Bruk av offentlige virkemidler

Spesielt det siste, nemlig bruk av offentlige virkemidler er vesentlig i denne sammenhengen. Parallelt med en sterk satsning på eksportdrevet industri, initierte flere land, blant annet Korea og Taiwan ekstensive offentlige programmer rettet inn mot spesielle industrisektorer.

**Tabell 5 Eksport som andel av BNP**

	1970	1980	1990	2000
Indonesia	13	34	25	39

Malaysia	14	33	29	131
Filipinene	41	57	75	67
S Korea	22	24	28	44
Thailand	15	24	34	66

Som følge av en økonomisk tilbakegang på begynnelsen og midten av 1980-tallet endret flere land de overordnede vekststrategier. Større vekt ble lagt på industrialisering med et høyere innhold av teknologi. I tillegg endret og liberaliserte man rammevilkårene, noe som blant annet førte til et høyere innslag av utenlandske investeringer. Flere land brukte Korea og Taiwan som modeller. Spesielt Taiwan gir et instruktivt eksempel på en strategisk industripolitikk som aktivt søkte utenlandske investeringer i sektorer som ble definert som viktige. Samtidig søkte man å bygge allianser mellom lokale selskaper og høyteknologiske utenlandske selskaper som ledd i oppbygging av nasjonal teknologisk kompetanse. I tillegg åpnet man for større kapitalmobilitet, noe som gjorde selskaper i både Taiwan og Korea bedre i stand til å etablere seg i utlandet.<sup>62</sup> Staten i Taiwan påtok seg en aktiv rolle som tilrettelegger. Parallelt med dette øket man også satsningen på utdanning og forskning.

Resultatet av denne politikken ser man i dag, spesielt i land som Korea og Taiwan som har flyttet en del av den strategiske industrisatsingen over i «nye» områder som bioteknologi og datateknologi.<sup>63</sup>

Det må understrekes at det er svært store forskjeller fra land til land i Asia. Den økonomiske fremgangen i regionen har som sagt mange likhetstrekk; en sterk satsing på eksportdrevet industrialisering med staten delvis som fødselshjelper. Hva vi har sett det siste tiåret er et skifte mot økonomisk vekst som krever et ganske annet innhold av teknologi og kompetanse. Syd-Korea og Taiwan er muligens de beste eksempler på en utvikling som i større grad tar sikte på å konkurrere på vestlige

<sup>62</sup> Dette gjelder ikke bare investeringer i produksjon i for eksempel andre land i Asia, men også investeringer og oppkjøp av virksomhet i Europa og USA blant annet i forskningsintensive bedrifter. Noe av formålet med det siste har nettopp vært å få tilgang til know-how.

<sup>63</sup> Dette er ikke ulikt den rollen som føderale myndigheter og institusjoner har spilt i USA med hensyn til finansiering av forskning. Institusjonalisering av forbindelsen mellom forskningsmiljøer og kommersielle aktører er kanskje én av de vesentligste forklaringer på den relative suksess USA-baserte selskaper har hatt innen for eksempel bioteknologi sammenlignet med Europa.

selskapers tradisjonelle banehalvdel. Det kan stilles spørsmål ved om alle land i regionen har muligheter og kompetanse for å følge samme utviklingsmønster.

Det er grunn til å anta at større vekt på høyteknologi vil kreve organisasjonsmodeller mer likt hva man finner i vesten. Hva dette på sikt har å si for utviklingen av samfunnet som helhet er for tidlig å si.

Den dynamiske veksten i Asia førte til en sterk vekst i utenlandske etableringer. I likhet med hva som er påpekt tidligere har det vært et komplekst sett av faktorer som har drevet denne utviklingen, og vi må igjen understreke at tilgangen til billig arbeidskraft ikke har vært den eneste determinant bak beslutninger om etableringer i regionen. Som en konsekvens av disse etableringene har det funnet sted en betydelig teknologioverføring. Dette har naturlig nok variert fra sektor til sektor og fra land til land, avhengig av blant annet teknologiintensitet og av hvor strategisk viktig en sektor er vurdert. Eksempler på det siste er energi- og telekommunikasjonssektorene. Land som for eksempel Malaysia har stilt betydelige krav om overføring av teknologi og kompetanse i forbindelse med utenlandske investeringer. Det er videre grunn til å anta at en slik overføring har betydelige «spill-over»-effekter. Dette både i forhold til industrispesifikke sektorer, og at man tydeligere ser nødvendigheten av å bygge opp et godt institusjonelt rammeverk for å kunne nyttiggjøre seg teknologien. Mot en slik bakgrunn blir bildet av enkelte land som passive mottagere av investeringer med lavt teknologiinnhold både lite presist og unyansert.

### **Asiatiske verdier?**

Hva kan man si om forholdet mellom globalisering, økonomisk vekst og demokratisering i Asia - og finnes det en egen modell for utviklingen i Asia? Først: Flere av de statene i Asia som har opplevd sterk økonomisk vekst fra midten av 1970-tallet har vært autoritære. Dette gjelder Korea, Taiwan, Malaysia, Singapore, Thailand og Indonesia. Først det siste tiåret har man sett en bevegelse i retning større demokrati. Nettopp forholdet mellom autoritære og paternalistiske samfunn og relativt vellykket industrialisering har gitt opphav til forestillingen om at det skulle finnes spesifikke asiatiske verdier som kunne forklare den sterke veksten. Denne hypotesen – kalt Lee-doktrinen etter Singapores mangeårige statsminister Lee Kuan Yew – har



hatt en viss støtte. Bak ligger en forestilling om at kulturelle strukturer, blant annet konfusianisme, skulle være spesielt velegnet for økonomisk utvikling. Bak dette igjen ligger forestillingen om at en (vestlig) demokratisk modell ikke ville være velegnet for asiatiske samfunn og over tid vil bryte ned tradisjonelle strukturer.

Amartya Sen er en av de forfattere som sterkest har avvist denne tesen om paternalistiske samfunn som spesielt velegnet for økonomisk fremgang. For det første: Spørsmålet om demokrati *eller* vekst gir ikke mening. Demokratiske verdier kan ikke kvalifiseres i forhold til en bestemt utvikling eller i forhold til bestemte politiske eller økonomiske mål. De er universelle, punktum. Nå skal det også nevnes at Sen påpeker at disse verdiene ikke inngår som en del av en eksklusiv vestlig tradisjon. Det finnes eksempler på eldre asiatiske kulturer som har fremhevet de samme verdier.<sup>64</sup> For det andre er insistering på at enkelte stater eller samfunn ikke er modne for demokrati feil. Det er nettopp gjennom demokrati at stater *blir* modne. For det tredje: Det gir liten mening å snakke om «asiatiske verdier» som om det skulle være et homogent begrep. Det finnes en enorm spennvidde i Asia, fra muslimske land (Indonesia og Malaysia) til buddhistiske samfunn (Thailand) og katolske (Filippinene). I tillegg finnes selvsagt stater med klart konfusianistiske trekk. I et slikt perspektiv fremtrer Europa som en mer homogen region, med større grad av felles verdier.

Det er således grunn til å tro at insisteringen på at visse asiatiske land ikke var modne for demokrati og at økonomisk vekst var betinget av en restriksjon av politisk ytringsfrihet mer var et forsøk på å holde på makten.

I tillegg skapte mangelen på økonomisk og politisk frihet en klientøkonomi i enkelte land: Visse industrier (og grupper) ble favorisert. Det utviklet seg et nærmest symbiotisk forhold mellom deler av næringslivet og den politiske elite. Svakheten ved denne sammenkoblingen av økonomiske og politiske interesser ble åpenbar i forbindelse med den økonomiske krisen i Asia i 1998-1999.

---

<sup>64</sup> Se the Guardian, 31. mars 2001

## Mer Demokrati?

Selv om det er vanskelig å trekke noen entydige konklusjon om forholdet mellom økonomisk vekst og globalisering på den ene side og demokrati på den andre for Asia, trenger likevel bildet å utfylles: Veksten i mange land har i betydelige grad redusert andelen fattige og utdannelsesnivået er dramatisk hevet for en rekke land. Dette har resultert i betydelig sosial mobilitet og fremveksten av en ny middelklasse. Deler av denne gruppen har hentet sin utdanning utenfor landet.<sup>65</sup> Det er grunn til å tro at deler av denne gruppen ønsker større mulighet for politisk innflytelse selv om dette skjer gjennom andre kanaler enn partitilhørighet. Øket globalisering har ført til hva som har blitt kalt «new political space»: Transnasjonale nettverk av økonomiske, sosiale og kulturelle forbindelser. Dette er samtidig noe mer og kvalitativt forskjellig fra en form for teknologisk globalisering. Enkelte har sett dette som et steg mot gryende globale bevegelser. I så fall innebærer det at det er i ferd med å vokse frem andre kanaler for politisk engasjement utenfor de tradisjonelle politiske strukturer. Dette kan på sikt vise seg spesielt viktige for samfunn som ikke har noen tradisjonell pluralistisk partitradisjon. Men selv om man i forhold til vestlig standard kan synes at det som eksisterer av formalisert politisk opposisjon i mange land i Asia i liten grad utfordrer grunnelementene ved en del autoritære og semi-autoritære regimer betyr ikke det at endringer ikke kommer. Selv om artikulering gjennom formalisert opposisjon tar andre former enn partipolitikk, er det likevel trekk ved den politiske utvikling i for eksempel Sørøst-Asia som viser at organisasjoner utenfor den etablerte politiske sfære er blitt mer artikulerte.<sup>66</sup> Disse organisasjonene spenner over et vidt spekter; fra miljøorganisasjoner til fagforeninger. At de står utenfor den etablerte politiske struktur betyr selvsagt ikke at de er uten forbindelse til politiske partier. I tillegg kommer at de ofte vil være i stand til å utøve innflytelse gjennom kontakt med andre, ofte internasjonale organisasjoner.<sup>67</sup> Det har blitt fremhevet at slik regionalisering av for eksempel miljøorganisasjoner i Asia i fremtiden kan vise seg svært betydningsfullt. Man kan altså se at det parallelt med den økonomiske veksten i

---

<sup>65</sup> Andelen studenter med sin utdanning utenfor regionen har vært særdeles høy for land som Korea, Singapore og Taiwan. Se for eksempel Crafts, Nicolas: East Asian Growth Before and After the Crisis, IMF Working Paper 98/137, Washington, september 1998, side 30.

<sup>66</sup> Se for eksempel Garry Rodan: Political Opposition in Industrialising Asia

<sup>67</sup> Motstand mot bygging av Bakundammen på Borneo (Malaysia) som eksempel.

Sørøst-Asia har vokst frem alternative politiske ytringsformer, særlig gjennom vekst i frivillige organisasjoner som ofte inngår i større nettverk både regionalt og globalt. For tre land, Korea, Taiwan og Thailand, er det mulig å si at de har gjennomgått en systemendring. Disse tidligere autoritære regimene er i dag demokratier.

### **Finanskrisen 1998**

Den langvarige økonomiske veksten i Asia stoppet brått opp sommeren og høsten 1997. Dette er senere blitt kjent som finanskrisen i Asia. Selv om effekten av krisen i alvorlig grad rammet alle statene var det likevel store forskjeller. Spesielt Indonesia, fikk en alvorlig knekk, og opplevde et dramatisk fall i bruttonasjonalprodukt fra 1997 til 1999. Korea og Taiwan ble også hardt rammet, men det ser ut til at begge disse landene hadde systemer på plass som i større grad skjermet mot langvarige negative konsekvenser av krisen.

Det har vært hevdet at spesielt Taiwan ble langt mindre berørt av finanskrisen enn andre land i Asia. Én av forklaringene på dette har vært at det institusjonelle rammeverket i finanssektoren var bedre utbygd enn for eksempel i Thailand og Indonesia. Kanskje mer viktig er at de relativt raskt også implementerte systemer som gjorde de langsiktige skadevirkningene mindre.

Det er også blitt hevdet at krisen var et resultat av globalisering og liberalisering av finansmarkedene. Det er imidlertid også mulig å se at mangelen på økonomisk og politisk åpenhet var avgjørende både som årsak og for måten krisen ble taklet på. Svakheter i de institusjonelle strukturer i flere land spilte i et slikt perspektiv en betydelig rolle som utløsende faktor.<sup>68</sup>

Det vil føre for langt å gå inn på detaljer omkring årsaker og hendelsesforløp. Det interessante i denne sammenhengen er forholdet mellom krisens forløp og mangelen på åpenhet: «The development of the financial crises in some of these economies has

---

<sup>68</sup> Se for eksempel: Nicolas Craft: East Asian Growth Before and After the Crisis, IMF Working Paper 98/137, Washington, september 1998. Kochhar, Kalpana, Prakash Loungani og Mark R. Stone: The East Asian Crisis: Macroeconomic Developments and Policy Lessons, IMF Working Paper 98/128, Washington, april 1998. Radelet, Steven og Jeffrey Sachs: The Onset of the East Asian Financial Crisis, Harvard Institute for International Development, mars 1998.

been closely linked with the lack of transparency in business, in particular the lack of public participation in reviewing financial and business arrangements.»<sup>69</sup> I følge flere eksperter var altså mangelen på åpenhet og mangelen på institusjonelle strukturer en helt vesentlig årsak til krisen. Det fantes få uavhengige institusjoner som kunne fungere som korreksjonsmekanismer. Denne mangelen på demokrati «was easily translated into unquestioned acceptance of nonaccountability and nontransparency, often reinforced by strong family links between the government and the financial bosses. »<sup>70</sup>

På sikt har det likevel vist seg at de *politiske* implikasjoner av krisen har vært signifikante. Det er grunn til å tro at nettopp det var den utløsende faktor bak regimeendringen i blant annet Indonesia. Det samme var sannsynligvis tilfelle i Thailand, selv om regjeringsskiftet der var mindre dramatisk.<sup>71</sup> Inngripen fra militæret ville sannsynligvis ytterligere ha underminert tiltroen til den thailandske økonomien, og i tillegg ville et militærstyre ha ført med seg en stor internasjonal belastning.<sup>72</sup>

I kjølvannet av krisen ble spørsmålet om en utvidet rolle for den Sørøstasiatiske samarbeidsorganisasjon ASEAN drøftet. Spørsmålet er svært interessant fordi det går til kjernen av problemet: En stadig tettere økonomisk integrasjon i Asia krever også sannsynligvis en sterkere samordning av politikk. Thailands utenriksminister reiste spørsmålet om ikke noe av effekten av krisen kunne vært unngått med et tettere politisk samarbeid.

---

<sup>69</sup> Amartya Sen: *Development as Freedom*, Oxford: Oxford University Press 2001, side 185

<sup>70</sup> Ibid

<sup>71</sup> Stephan Haggard: *The Politics of the Asian Financial Crisis*, *Journal of Democracy*, Vol. 11, No. 2, april 2000

<sup>72</sup> Slutten på den kalde krigen har gjort autoritære regimer mindre akseptable. Med militær geopolitikk som guide var autoritære regimer en kostnad man kunne leve med hvis alternativet var risikoen for kommunistisk maktovertagelse. Det er knapt noen tvil om at enkelte regimer var ytterst komfortable med en slik bilpolær verden.

## KONKLUSJON

Det er et faktum at det er langt flere demokratiske stater i verden i dag enn for noen tiår siden. I et stadig større antall land har liberale og demokratiske strukturer blitt den politiske norm. Som påpekt er dette en utvikling som har gitt tidligere marginaliserte grupper større økonomiske og politiske muligheter.

Parallelt med denne utviklingen har de globale økonomiske forbindelser blitt tettere. Denne globalisering har funnet sted både som et resultat av ekstern liberalisering og også som en konsekvens av markedsorienterte og delvis eksportdrevne økonomiske strategier.

Viktigere: Det finnes støtte for det syn at det eksisterer en sammenheng mellom globalisering og demokrati. Det er et systematisk trekk at stater som skårer høyt på demokratiindekser også skårer høyt på globaliseringsindekser. Det er sannsynligvis sammensatte forklaringer på denne sammenhengen. Flere har påpekt at globalisering utfordrer tradisjonelle maktstrukturer blant annet fordi det skapes større rom for sosial mobilitet. Videre er det også sannsynligvis slik at innveving i internasjonalt rammeverk skaper press for å overholde normer. Erfaringene fra Øst-Europa synes å bekrefte dette.

Det er også slik at globalisering og økonomisk vekst utfordrer ikke bare tradisjonelle maktstrukturer, men også tradisjonelle levemønstre. I siste instans krever en løsning på dette avveininger og kanskje vanskelige valg, men som nobelprisvinneren Amartya Sen påpeker:

«[i]t is up to the society to determine what, if anything, it wants to do to preserve old forms of living, perhaps even at significant economic cost. Way of life can be preserved if the society decides to do just that, and it is a question of balancing the costs of such preservation with the value that the society attaches to the objects and the lifestyle preserved. »<sup>73</sup>

---

<sup>73</sup> Sen, *Development as Freedom*, side 240

## VEDLEGG

**Tabell 6 Fordeling av utenlandske investeringer 1998-2002<sup>74</sup>**

	1998	1999	2000	2001	2002
Nordamerika	28,4	28,3	24,6	20,7	7,8
Vesteuropa	37,8	46,6	55,8	45,7	57,7
Japan	0,5	1,2	0,6	8,4	14,3
Afrika	1,2	1,2	0,6	2,3	1,7
Asia og Stillehavsområdet	13,8	9,5	9,0	13,9	14,6
Kina inkl. Hong Kong	9,4	6,0	6,9	9,5	10,2
ASEAN	3,3	2,3	1,3	1,8	2,1
Latin-Amerika	11,8	10,1	6,4	11,6	8,6
Østeuropa	3,3	2,3	1,8	3,7	4,4

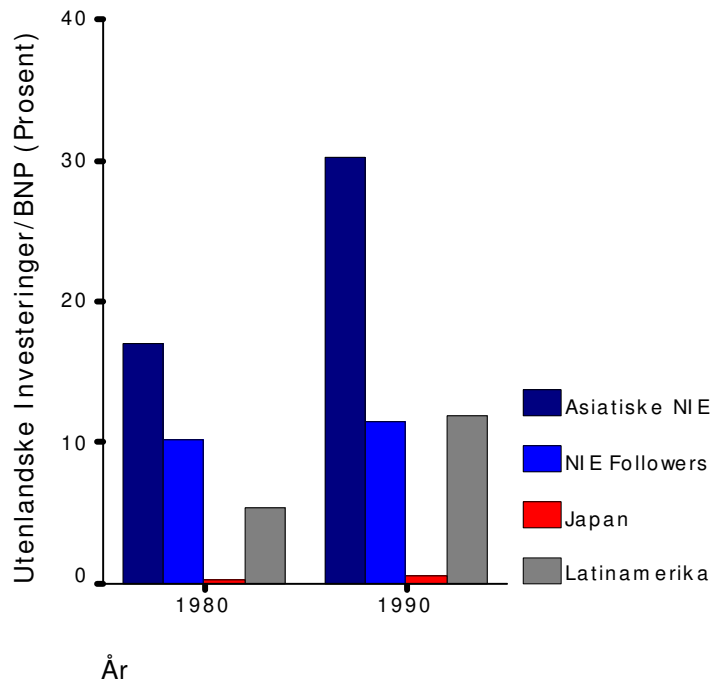
**Tabell 7 Interregional handel Asia 1980-2003<sup>75</sup>**

	1980	1985	1990	1995	2000	2003
Øst Asia inkl. Japan	34,7	40,2	45,6	55,5	55,4	54,0
Asiatiske utviklingsland	21,6	29,1	36,4	43,7	43,4	44,1
Nylig industrialiserte land	7,7	10,7	14,3	18,1	16,4	16,1
ASEAN	18,0	20,3	18,9	24,1	25,7	24,0

<sup>74</sup> Dunning John: Determinants of foreign direct investment: Globalization-induced changes and the role of policies, The World Bank, Towards pro-poor policies, Washington 2004, side 281

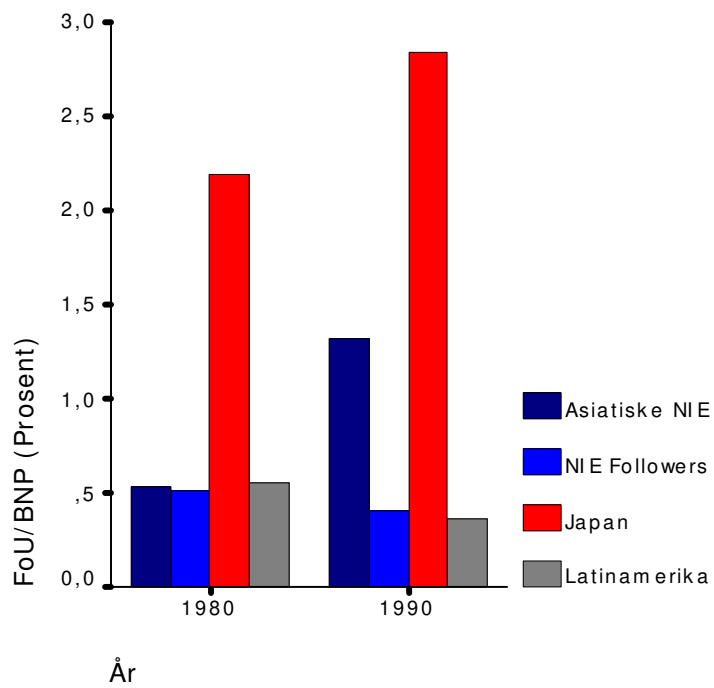
<sup>75</sup> Asian Development Bank, Asian Development Outlook, Manila, side 272

**Figur 1 Utenlandske Investeringer som Prosent av BNP**



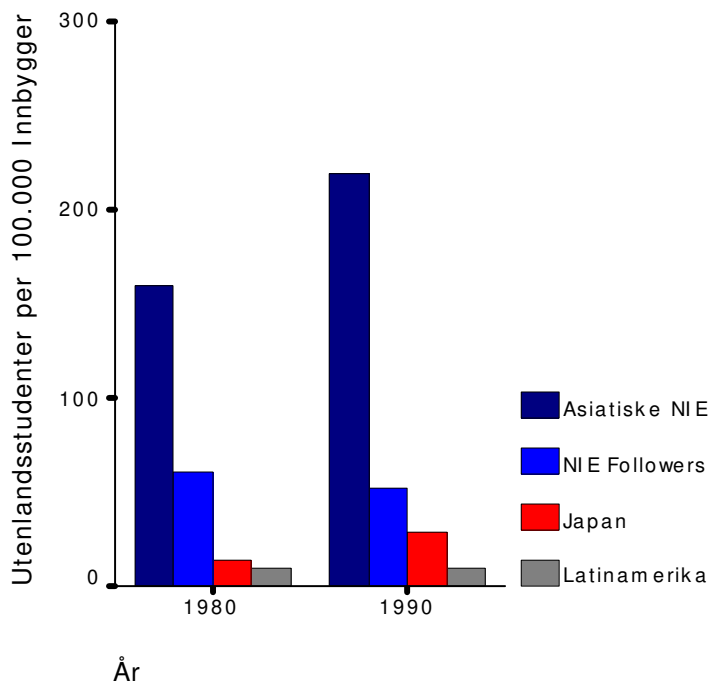
Crafts 1998, side 30

**Figur 2 Forskning og Utvikling som Prosent av BNP**



Crafts 1998, side 30

**Figur 3 Utenlandsstudenter per 100.000 innbygger 1980 og 1990**



Crafts 1998, side 30



## LITTERATUR

Amsden, Alice: *The Rise of «the Rest». Challenges to the West from Late-Industrializing Economies*, Oxford University Press, Oxford 2001

Bhagwati, Jagdish: *In Defense of Globalization*, Oxford: Oxford University Press 2005

Bhalla, Surjit: *Imagine There's No Country: Poverty, Inequality, and Growth in the Era of Globalization*, Washington DC: Institute for International Economics 2002

Bonaglia, Federico, Jorge Braga de Macedo og Maurizio Bussolo: *How Globalisation Improves governance*, OECD, OECD Development Centre, Technical Papers nr 181, 2001

Crafts, Nicolas: *East Asian Growth Before and After the Crisis*, IMF Working Paper 98/137, Washington, september 1998.

De Soysa, Inndra og Eric Neumayer: *False Prophet or Genuine Savior: Assessing the Effects of Economic Openness on Sustainable Development, 1980-99*, International Organization 59, Summer 2005

Drezner, Daniel: *Globalization, Coercion and Competition: The Different Pathways to Policy Convergence*, Notat forberedt for 2004 International Studies Association Annual Meeting, Montreal, 2004

Dunning; John H.: *Resolving some Paradoxes of the Emerging Global Economy: Small Nations as Trailblazers*, Centre for International Management and Development, University of Antwerp, Discussion Paper No. 1997/E/33

Dunning John: *Determinants of Foreign Direct Investment: Globalization-induced changes and the role of policies*, The World Bank, Towards pro-poor policies, Washington 2004

Fukuyama, Francis: *The End of History and the last Man*, The Free Press, New York 1992

Fukuyama, Francis: *Trust: The social virtues and the creation of prosperity*, London: Hamish Hamilton, 1995

Fukuyama, Francis og Sanjay Marwah: *Dimensions of Development*, Journal of Democracy, Vol 11, No. 4, oktober 2000

Francis Fukuyama: *Social Capital and Development: The Coming Agenda*, SAIS Review vol.. 22 no.1 2002

Haggard, Stephan: *The Politics of the Asian Financial Crisis*, Journal of Democracy, Vol. 11, No. 2, april 2000

Islam, Rizwanul: *Labour Market Policies, Economic Growth and Poverty Reduction: Lessons and Non-Lessons from Comparative Experience of East, South-East and South Asia*, Recovery and Reconstruction Department, International Labour Office, Issues in Employment and Poverty, Discussion Paper No. 8, Genève, april 2003

Johansson, Jonas: *Globalisering og demokrati. Finnes det ett samband?* Svensk Näringsliv, 2001

Kochhar, Kalpana, Prakash Loungani og Mark R. Stone: *The East Asian Crisis: Macroeconomic Developments and Policy Lessons*, IMF Working Paper 98/128, Washington, april 1998.

Levitsky, Steven og Lucan A. Way: *International Linkage and Democratization*, Journal of Democracy, Vol. 16, No. 3, juli 2005

- Maxfield, Sylvia: Capital Mobility and Democratic Stability, *Journal of Democracy*, Vol 11, No. 4, oktober 2000
- Mosley, Layna: Globalisation and the State: Still Room to Move? *New Political Economy*, Vol. 10, No. 3, september 2005
- Pangestu, Mari: The Social Impact of Globalization in Southeast Asia, OECD Development Centre, Working Paper No. 187, desember 2001
- Phinnemore David: The Twinning Exercise and Administrative Reform in Romania, *Journal of Common Market Studies*, Vol 42(3), September 2004
- Radelet, Steven og Jeffrey Sachs: The Onset of the East Asian Financial Crisis, Harvard Insitute for International Development, Mars 1998.
- Rodan, Garry: Political Opposition in Industrialising Asia
- Rudra, Nita: Globalization and the Strengthening of Democracy in the Developing World, *American Journal of Political Science*, Vol 49, No. 4, Oktober 2005
- Rudra, Nita og Stephan Haggard: Globalization, Democracy, and Effective Welfare Spending in the Development World, *Comparative Political Studies*, Vol 38, No. 9, November 2005
- Sen, Amartya: Development Thinking at the Beginning of the 21st Century, The Suntory Centre, London School of Economics, Discussion Paper No. DEDPS/2, Mars 1997
- Sen, Amartya: Development as Freedom, Oxford University Press, Oxford 1999
- Sen, Amartya: How to Judge Globalism, *The American Prospect*, Vol. 13, No. 1, januar 2002
- Thomsen, Stephen: Investment Patterns in a Longer-Term Perspective, OECD, Working Papers on International Investments, november 2000/2
- Vizard, Polly: The Contributions of Professor Amartya Sen in the Field of Human Rights, Centre for Analysis of Social Exclusion, London School of Economics, CASE Paper No. 91, London, januar 2005
- Wilensky, Harold: Rich Democracies, University of California Press, 2002
- Wolf, Holger: Globalization and the Convergence of Social Expenditure in the European Union, Columbian College of Arts and Sciences and Elliot School of International Affairs, The George Washington University, Occasional Paper Series, oktober 2002
- World Bank: The East Asia Miracle, Washington DC 1993
- World Bank: World Development Report 1998: Knowledge for Development, Washington DC 1998
- World Bank: World Development Report 2002: Building Institutions for Markets, Washington DC 2002