

Bjørn Hettne

Utveckling eller demokrati? Opposition ved Georg Sørensens dis- putatsforsvar

Medan biståndsgivare i växande utstäckning ställer politiska krav på mottagarländer, t.ex. krav på ett demokratiskt politiskt system, diskuterar utvecklingsforskare om demokrati är förenligt med utveckling och, om så inte skulle vara fallet, vi måste offra demokratin på utvecklingens altare eller se demokratin som en sorts "utvecklingskostnad".

Frågan om sammanhanget mellan politisk regimtyp och ekonomiskt utvecklingsresultat introducerades i det nordiska forskarsamhället av Lars Rudebeck för mer än 20 år sedan i boken *Utveckling och politik*. Debatten skedde då utifrån en vetenskaplig skolbildning som kallades den Nya Statskunskapen. Denna breddade underlaget för studiet av komparativ politik, men hade också sina klara teoretiska begränsningar. Dessa speglade tidens evolutionistiska utvecklingstänkande: tanken att det förelåg vissa stadier i utvecklingsprocessen, och att dessa på ett logiskt och naturligt sätt följde på varandra. Samhällsvetenskapen hade grundligt indelats i specialiteter och varje disciplin odlade sitt revir. För ekonomer handlade utveckling om ekonomiska system, för sociologer om sociala strukturer, för statsvetare om regimtyper.

En vanlig statsvetenskaplig uppfattning hävdade nödvändigheten av en ackumulationsorienterad "mobiliseringsregim" för att utvecklingsprocessen skulle komma igång. Därefter skulle följa en spridning av utvecklingens resultat och förutsättningar för en mer pluralistisk demokratisk regimtyp skulle skapas. En hög investeringsnivå innebar alltså inte bara uppskjuten konsumtion utan också uppskjuten demokrati.

Sedan dess har den empiriska grunden, tyvärr i synnerhet vad gäller icke-demokratiska regimer, breddats betydligt, och det deterministiska perspektivet har tonats ned. Diktatur och demokrati har i själva verket följt på varann utan att bilda något synbart mönster, åtminstone inte något som går att tolka i evolutionistiska termer. Tiden för grandiosa teorikonstruktioner är över. Inte desto mindre förblir relationen mellan regimtyp och utvecklingsmönster en utmaning för utvecklingsforskningen.

Frågan ställs på sin spets i ett arbete med titeln *Democracy, Dictatorship and Development* av Georg Sørensen. Något bestämt svar ges inte i denna bok, vilket inte är särskilt anmärkningsvärt med tanke på att de tre begreppen demokrati, diktatur och utveckling rymmer en sådan variationsrikedom att nästan alla påståenden kan verifieras eller falsifieras med åtminstone något exempel. Bokens värde ligger därför i dess föredömligt klara sätt att reda ut och nyanse-

ra frågeställningen, att tillbakavisa förenklade föreställningar och att precisera nya forskningsuppgifter.

Det har som nämnts varit en återkommande uppfattning att en diktatorisk regim med förmåga att hålla tillbaka konsumtionen har en komparativ fördel i jämförelse med en demokratisk regim som tvingas ta hänsyn till "kravmaskinen". Det har vidare hävdats att en auktoritär stat har lättare att ta itu med impopulära strukturreformer av olika slag. Det klassiska exemplet här är Chile. Å andra sidan har en demokratisk regim ansetts ha ett större tryck på sig att ta hänsyn till utvecklingsprocessens välfärdsdimension. Demokrati skulle således vara mer gynnsam för utveckling, om denna definieras som förbättringar för befolkningens flertal.

Respondenten har genom att utgå ifrån det mest abstrakta och generella firat vissa analytiska triumfer genom att passera ett antal dörrar fram till det mer substantiella. Frågan är om inte vissa av dessa dörrar redan stod öppna. Låt oss se närmare på de underliggande hypoteserna.

- (1) Auktoritära regimer gynnar självgenererad tillväxt
- (2) Demokratiska regimer gynnar välfärd
- (3) Auktoritära utvecklingsregimer har lättare att genomföra reformer
- (4) De gynnsamma effekterna av auktoritärt styre ligger främst i första fasen av en utvecklingsprocess
- (5) Demokratiska regimer innebär en högre nivå av deltagande och respekt för mänskliga rättigheter
- (6) Betydelsen av övriga omständigheter

Jag vill alltså hävda att hypoteserna är formulerade på ett sådant sätt att modifikationerna nästan ger sig själva. Dessutom är den sjätte hypotesen inte en egentlig hypotes utan en sorts reservförklaring, en residualfaktor.

Dessa generella påståenden faller naturligtvis tillbaka på vilka grundläggande definitioner man gör. "Utveckling" förses av författaren med två grundläggande dimensioner: tillväxt och välfärd. Som "demokratisk" betraktas en regim som präglas av konkurrens om regeringsmakten, politiskt deltagande och respekt för medborgerliga rättigheter. Ett empiriskt problem blir då att det finns så få demokratiska regimer, särskilt om ytterligare ett villkor tillfogas: att de skall ha existerat under en längre tidsperiod. Utan att studera konkreta fall över tid är det nämligen svårt att skapa djupare förståelse av sambandet. Sørensen är således kritisk mot stora kvantitativa undersökningar av statistiska korrelationer mellan regimtyp och politiskt utfall och väljer istället att fördjupa sig i mindre antal fall: Kina, Indien, Taiwan, Costa Rica.

Sørensen har undvikit extremerna vad gäller empiriskt underlag: å ena sidan "the single case" (vad jag skulle vilja kalla det enskilda landets "utvecklingshistoria"), å andra sidan kvantitativ analys av ett stort material. Resultatet av denna avvägning har blivit fyra fallstudier som systematiskt jämförs med avseende på historisk bakgrund, internationell kontext, ekonomisk bas, social struktur, institutioner, kultur och utvecklingsstrategi.

Detta innebär att det finns åtskilligt utöver politisk regim som påverkar utvecklingsresultatet och att man kanske från början kunde ha valt helt andra analysnivåer eller undersökningsobjekt än just politisk regim, t.ex.: Sociala maktstrukturer och utveckling. Politiska koalitioner och utveckling. Utvecklingsstrategier och utvecklingsresultat. Mig förefaller utvecklingsstrategin vara den mest adekvata undersökningsnivån, bland dessa alternativ.

Valet när det gäller fallstudier har fallit på två stora och två små länder, två demokratiska och två auktoritära: Indien, Kina, Taiwan och Costa Rica.

Att tala om Indien och Kina som stora länder är ett understatement. Merparten av världens befolkning bor där. Den inre heterogeniteten är enorm, särskilt i Indien, men även Kina knakar idag i fogarna. Inom Indien finns en rad olika regimtyper, nämligen de olika delstatsregeringarna, som varierar från marxistiska till starkt högerinriktade hinduregimer. Är inte "Indien" en alltför abstrakt enhet för att ligga till grund för komparativ analys?

Taiwan är kanske det tydligaste exemplet på social ingenjörskonst där både interna och externa faktorer samverkade, dock med ett ovedersägligt övertag för de externa. Den politiska regimen inplanterades efter nationalistpartiets nederlag på fastlandet. Av regionala säkerhetspolitiska skäl måste Taiwans ekonomiska ryggrad oundgängligen stärkas. USA pumpade in resurser och expertis, och bromsade samtidigt tendensen mot korruption, liksom varje, av särintressen orsakad, snedvridning av den ekonomiska politiken. Denna politik var rationell i bästa Weberiansk mening: en samtidig utveckling av jordbruk och industri, och en gradvis uppgradering av den industriella-teknologiska nivån.

Är inte detta fall alltför unikt för att ha något komparativt värde? Vore inte exempelvis Indonesien ett bättre exempel på hur förutsättningar för en ADS byggs upp genom en intern process? Eller: Vore inte en analys av någon av ADS-imitatorerna (Thailand, Malaysia, Sri Lanka) mer relevant för att förstå betingelserna för uppkomsten av utvecklingsstater?

Och resultatet? Det föreligger enligt Sørensen inget automatiskt samband mellan demokrati och utveckling (tillväxt plus välfärd) vare sig i den ena eller andra riktningen. Det kan knappast sägas att investeringar i allmänhet hålls nere av hänsyn till konsumtionen. Däremot kan felinvesteringar som leder till skevheter i ekonomin ofta hänga ihop med att välorganiserade elitintressen bestämmer allokeringmönstret.

I en demokrati som Indien finns en klar gräns för hur stora befolkningsgrupper som berörs på ett positivt sätt av utvecklingsprocessen. Vad som möjligen kan sägas är att demokratin erbjuder institutionella förutsättningar att påverka ett samhälles välståndsfördelning genom politisk mobilisering.

Det är än mer uppenbart att det inte finns något givet automatiskt samband mellan auktoritärt politiskt styrelseskick, å ena sidan, och ett gott utvecklingsresultat, å den andra. Detta sammanhänger i sin tur med att diktaturer utgör en tämligen brokig samling regimer. På något sätt måste man därför kunna göra en åskilnad mellan en auktoritär och korrupt regim som den i Zaire, som systematiskt plundrar "sin" befolkning, och ett land som Taiwan, där den eko-

nomiska utvecklingen, trots demokratiska brister vad den politiska ordningen beträffar, lett till synbara sociala förbättringar för befolkningens flertal. Att investeringsnivån hålls uppe behöver inte nödvändigtvis betyda att konsumtionen skärs ned till en lägre nivå. Konsumtionen kan faktiskt gynnas genom strukturereformer. Men var sker sådana under? Inte i alla sorters diktaturer naturligtvis. Sørensen skiljer på vad han kallar "auktoritära tillväxtregimer" (AG-regimes), "auktoritära självberikningsregimer" (ASEE-regimes) och "auktoritära utvecklingsregimer" (AD - regimes). Den förstnämnda, Brasilien är ett exempel, har en ensidig inriktning på tillväxt, den andra intresserar sig varken för tillväxt eller välfärd i det längre perspektivet. Det är således den sistnämnda, "utvecklingsstaten", som hamnar i fokus.

Hypoteserna blir, omformulerade och utökade, som följer

- (1) Det finns inget automatiskt samband mellan demokratisk regimtyp och välfärdsförbättringar. Demokratien erbjuder dock en möjlighet för politisk mobilisering.
- (2) Demokratiska regimers svaghet när det gäller resursmobilisering beror mer på deras elitkänslighet än på hänsynstagande till folkets önskemål.
- (3) Samma elitkänslighet utgör en broms på reformer.
- (4) Demokratiska regimer lever i realiteten sällan upp till de höga anspråk på politiskt deltagande och respekterande av mänskliga rättigheter som är förknippade med demokratibegreppet.
- (5) Auktoritära regimer prioriterar ackumulation över konsumtion, men konsumtionen kan upprätthållas med hjälp av strukturreformer.
- (6) Auktoritära utvecklingsregimer kan också bygga välfärd genom strukturreformer och genom specifika satsningar.
- (7) Auktoritära utvecklingsregimer har förmåga att genomföra strukturreformer gentemot etablerade intressen och gör detta både på grund av ideologisk övertygelse och inre och yttre påtryckningar.
- (8) Auktoritära regimer behöver inte nödvändigtvis fungera sämre i en senare utvecklingsfas, men åtminstone när det gäller socialistiska ADS har centralismen visat sig dysfunktionell.
- (9) Det finns ingen automatisk länk mellan auktoritär regim och ekonomisk utveckling. Man bör skilja mellan AD-regim (tillväxt plus välfärd), AG-regim (tillväxt), och ASEE-regim (varken tillväxt eller välfärd).

Dessa nio reformulerade hypoteser kan alltså ses som undersökningens resultat, och flera av dem kan också betecknas som intressanta resultat, t.ex. en mer kritisk syn på "faktiskt existerande demokratier", och en mer nyanserad uppfattning om olika auktoritära system.

De ursprungliga hypoteserna var som ovan påpekades så grova att flera nyanseringar nästan ger sig själva. De nya hypoteserna är å andra sidan i några fall (t.ex. 5) så mjukt formulerade att de ger en begränsad vägledning.

Vissa hypoteser (t.ex. 7) rymmer en serie påståenden som behöver testas var och en för sig.

En viktig slutsats, den om kvalitativt olika subgrupper av auktoritära regimer (9), var redan inbyggd i undersökningens förutsättningar och har alltså styrt undersökningens uppbyggnad.

Enligt mitt sätt att se hänger dessa brister ihop med försöken att översystematisera vad som i grund och botten är och måste vara en kvalitativ analys. En allmänt resonerande avslutning skulle ha varit fullt tillräcklig här.

Jag lämnar nu det första arbetet, som också skulle ha kunnat heta "På spänning efter en teori om utvecklingsstaten". Boken mynnar nämligen ut i en fråga: Hur skall man förklara en stats utvecklingskraft? Det intressanta med Sørensens undersökningar är att frågeställningarna preciseras och nya forskningsuppgifter inställer sig.

Ett försök att besvara frågan finns i uppsatsen "Democracy and the Developmental State" framlagd vid en konferens i Colombo. Dess syfte är att komma förbi den tautologiska definitionen av utvecklingsstat - en stat som utvecklas - och nå fram till de underliggande förklarande variablerna. Utvecklingens hemlighet.

Georg Sørensen föreslår tre variabler: autonomi, innebärande självständighet för regeringen i förhållande till olika maktgrupperingar, kapacitet, innebärande byråkratisk handlingsförmåga, och det svåröversättbara begreppet "state craft", innebärande ungefär ekonomisk-politisk kompetens.

I stort sammanfaller denna kategori med de s.k. NIC-länderna, dvs. de öst- och sydöstasiatiska mirakelekonomierna. Det är ingen tillfällighet att dessa länder varit föremål för utvecklingsforskningens intresse alltsedan deras oväntade framgångar under 1970-talet ställde den gängse utvecklingsteorin på huvudet. Varför lyckades Sydkorea och Taiwan medan det gick sämre för Tanzania och Jamaica? En stor del av förklaringen tycks ligga i statsmaktens natur.

Frågan författaren ställer sig är om utvecklingsstaten som den här definierats förutsätter en auktoritär styrelseform. För att besvara denna fråga identifieras de tre variablerna i olika politiska system i Afrika och Latinamerika. Det går inte att finna några belegg för att existensen av dessa variabler är en tillräcklig förutsättning för att en utvecklingsstat skall ta form. Vi måste alltså ta till residualposten. Öst- och Sydöstasiens NIC-länder framstår som historiskt unika. Vidare gäller att demokrati i många fall som regel skulle underlätta snarare än hindra utvecklingen av en utvecklingsstat, givet de faktiska omständigheterna i flertalet utvecklingsländer. Detta beror på att styrande eliter som regel prioriterar annat än tillväxt och välfärd.

Den tautologiska fällan är dock knepig att ta sig ur. Begreppspreciseringar är inte med självklarhet byggstenar till en teori. De tre begreppen beskriver förvisso på ett mer nyanserat sätt utvecklingsstaten, men de har kvar moderbegreppets diffusitet, de glider in i varandra, och förklarar delvis varandra. Mest svårgripbart är kanske "statecraft". Jag finner också att de tre faktorerna förutsätter varandra och kan sägas utgöra ett system i sig. Det uppstår nu ett behov av en teori som förklarar uppkomsten av och sammanhanget mellan dessa tre komponenter. Utvecklingens gåta förefaller fortfarande olöst.

Detta att demokratin i strid mot en vanlig uppfattning faktiskt kan gynna den ekonomiska utvecklingen är undersökningens väsentliga och uppmuntran- de slutsats, om den också förses med många reservationer. Det är därför lo- giskt att Sørensen följer upp analysen med ett tredje arbete, betitlat *Democracy and Democratization*, där den pågående globala demokratiseringsprocessen granskas. Det är en process som pågått sedan 1974 med början i södra Euro- pa, sedan i Latinamerika och nu senast i f. d. Östeuropa. För närvarande tycks Afrika stå på tur. Kommer då denna löftesrika process att garantera utveckling och tillgodoseende av mänskliga rättigheter? Är processen i sig beständig? Segrar demokratin alltid i det långa loppet?

Demokratisering är ingen "naturlig ordning" som genom historiens försyn tar överhanden. Den pågående demokratiseringsvågen har enligt Sørensen tre negativa och ett positivt drag. För att börja med de negativa, innebär även de nya maktförhållandena som regel stora restriktioner på de framväxande demo- kratiska systemen. Dessa saknar solid grund och sammanfaller i tiden med djupgående ekonomiska och sociala kriser. Inte sällan hade dylika kriser för- svagat de föregående auktoritära regimerna. I allmänhet drabbas auktoritära och demokratiska system lika av medborgarens frustration.

Som den positiva uppvägande faktor ser Sørensen den efterhand uppnådda mobiliseringsnivån, vilken gjort det mindre sannolikt att även demokratier i kris särskilt lätt skulle återfalla i diktatur. Detta innebär inte att de nya demokrati- erna går en konfliktlös tid till mötes. Kanske överlever de, men utsikterna för en demokratisk fördjupning är inte lysande. Flera bakslag kan således väntas.

Utan en mer solid folklig bas måste de skröpliga demokratier som idag ser dagens ljus sägas ha en osäker framtid. De kan lätt bli morgondagens diktatur- er. Motrörelsen till den senaste demokrativågen tycks redan vara på väg i Latinamerika, medan orosmolnen hopar sig över f.d. Östeuropa, för att inte tala om f.d. Sovjetunionen. Haiti, Venezuela, Peru och Guatemala represe- tar bakslaget i Latinamerika. Serbien, Kroatien, Bulgarien, Rumänien, Litau- en speglar varianter av den auktoritära politikens återkomst i östra Europa. Det avbrutna valet i Nigeria antyder att demokratiseringen i Afrika kan ha avbrutits. Här skulle man dock behöva föra in en analys av "den nationella frågan" för att göra bilden mer begriplig. Sørensen är föredömligt bred i sin vetenskapliga ansats, men den kulturella dimensionen skulle förtjäna en betyd- ligt grundligare presentation.

Sørensen närmar sig framtidsanalysen successivt genom två kontrasterande scenarier: ett optimistiskt och ett pessimistiskt. Framtiden är alltid öppen, men det måste ändå konstateras att fler argument kan åberopas för det senare, mer pessimistiska, scenariet. Snarare än att röra sig längs en av historien fast- lagd kurs mot stabila demokratier, flyttar sig de flesta samhällen fram och åter mellan ett auktoritärt system och en bräcklig demokrati som ständigt måste försvaras.

I detta perspektiv är det kanske rimligare att fråga sig vad den ekonomiska utvecklingen betyder för demokratin än tvärtom. Inte minst bör biståndsgivare som ställer demokratikrav på de hjälpbehövande fundera över detta.

De tre arbetena kan ses som ett sammanhållet forskningsprogram. De relevanta och därför breda frågeställningarna preciseras undan för undan, analysnivåerna förskjuts, i regel i riktning mot vad som kallas middle-range theorizing, samband som vid första påseende förefaller plausibla problematiseras - och hela tiden genereras nya hypoteser.

Den metodiska skärpan tillåts inte gå ut över relevansen i frågeställningarna. Det är inte särskilt svårt att vara metodiskt stringent om man nöjer sig med att besvara triviala frågor. Här ställs icke-triviala frågor och metodiken underordnas dessa, utan kompromisser med kravet på stringent metod. Efter dessa bidrag måste varje diskussion om huruvida demokrati eller diktatur är bäst för utveckling framstå som meningslös och intellektuellt primitiv. Vi har själva verket tagit ett första litet steg mot en teori om vad som konstituerar staters utvecklingskraft.

Själv tror jag att en sådan teori måste kompletteras med en teori om "utvecklingens internationella politiska ekonomi". Nationalstatens handlingsutrymme - möjligheter och begränsningar - påverkas starkt av en extern miljö, en internationell eller transnationell kontext som ständigt genomgår förändringar. Det räcker inte med att betona externa faktorer. Den externa arenan måste i framtida utvecklingsforskning integreras på ett mer kontinuerligt och systematiskt sätt i analysen.