

GLOBALISERING OG DEMOKRATI

Søren Hein Rasmussen

Artiklen diskuterer globaliseringens konsekvenser for demokratiet i den betydning, det er givet i Robert Dahls principper for kollektive beslutninger. Der slås til lyd for en kritisk distance til de verserende globaliseringsdefinitioner, idet disse krav på universalitet vanskeliggør analytisk præcision og åbner for ukritisk omgang med vigtige politiske spørgsmål. Artiklen drøfter herefter principielt de aktuelle muligheder for at føre politik, demokratiets muligheder i nationalstatsligt regi og de demokratiske udfordringer, som følger af etableringen af overnationale institutioner.

Hvordan påvirker globaliseringen demokratiet? Spørgsmålet er enkelt, men besvarelsen er kompliceret. Der er jo tale om to omfattende, stærkt politisk og ideologisk ladede begreber, som på hver deres måde spiller hovedroller i drøftelserne af næsten alle betydende områder af dagens samfundsliv. Globalisering opfattes af stort set alle som et faktum, demokrati som en efterstræbelsesværdig norm. Netop derfor bliver sagen så væsentlig at forholde sig til.

Interessen i denne artikel samler sig primært om den påvirkning af demokratiske forhold, der angår politik i betydningen beslutninger med gyldighed for et samfund. Til drøftelse står først problemerne forbundet med den efter min opfattelse ofte ganske ukritiske omgang med globaliseringsbegrebet. Dernæst skitseres spørgsmålene om, hvordan globaliseringen influerer på mulighederne for at føre politik, om demokratiets muligheder i det nationalstatslige regi, samt endelig om de demokratiske udfordringer, som følger af etableringen af overnationale institutioner. Jeg er på det rene med, at listen over væsentlige spørgsmål er meget længere, og jeg erkender, at demokrati har andre dimensioner end den, jeg her tager op. Men demokratiet er historisk udsprunget i den politiske sfære og har stadig sin kerne her, hvorfor der kan argumenteres for, at man starter med dette område. Også fordi demokrati hinsides den politiske sfære er yderst vanskeligt at drøfte på en blot tilnærmelsesvist fælles målestok. Lande med demokratiske forfatninger og en demokratisk politisk praksis har som bekendt meget forskellige traditioner med hensyn til familiemønstre, medarbejderindflydelse, interesseorganisering, beskyttelse af forskellige slags mindretal osv.

Udgangspunktet for drøftelsen af de demokratiske spørgsmål er de fem principper, den amerikanske politolog Robert Dahl har opstillet som et nødvendigt grundlag for demokratisk beslutningstagen, hvoraf i hvert fald de fire første sikkert kan accepteres af de fleste, der hylder en demokratisk anskuelse. I sammenfatning lyder principperne som følger:

Alle borgere skal for det første have samme vægt i beslutningsprocessen. De skal for det andet have lige og tilstrækkelige muligheder for effektivt at tilkendegive præferencer og for det tredje have lige og tilstrækkelige muligheder for at fremskaffe de oplysninger, der er nødvendige for at danne sig en velbegrundet mening. For det fjerde skal de som helhed have endelig kontrol over den politiske dagsorden, altså have kontrol over, hvad der skal eller ikke skal afgøres efter demokratiske principper. Endelig for det femte skal borgerretten være universel i et givent samfund, dvs. samtlige fastboende, voksne personer skal have status som borgere (Damgaard 1987, Held 2000: 310).

Dahls principper udtrykker et ideal og kan bruges som en målestok for, hvor godt et demokratisk samfund fungerer. Et politisk demokrati kan på et givent tidspunkt altså være mere eller mindre fuldkomment. Fortolkningen af især det sidste princip har dog igennem demokratiets historie været omstridt og ser ud til at kunne volde betragtelige vanskeligheder i fremtiden. Jeg tager den sag op senere i artiklen. Andre aspekter bliver også inddraget, men dette rækker til en start.

Globalisering som skæbnetro

I gamle dage troede man på skæbnen. Siden 1990'ernes begyndelse har vi haft globaliseringen. Globaliseringens fællesskab med skæbnen består i, at vi tror på dens alt gennemtrængende og styrende karakter og trygt henviser til den for at legitimere vore ideer og handlinger. Når det sker som led i en politisk beslutningsproces, er det min bekymring, at diskrepansen mellem det legitimerende begrebs meget høje generaliseringsniveau og beslutninger med et konkret indhold og sigte ikke blot øger risikoen for uholdbare beslutninger, men også både fratager borgerne deres muligheder for at give sig tilkende på et tilstrækkeligt vidensgrundlag og for at kontrollere den politiske dagsorden. Et eksempel herpå kan findes i to publikationer fra henholdsvis den 4. og den 20. april 2006, som den danske regering udsendte som oplæg til påtænkte strategiske omlægninger af det danske velfærdssystem.

Som begrundelse for omlægningerne beskriver den første publikation *Fremtidens velstand og velfærd* i indledningen forholdsvis grundigt en række demografiske processer i det danske samfund. Herefter følger i tre små afsnit på s. 7 nogle kortfattede, men i retorisk forstand meget vigtige udsagn om et ydre pres:

»Verden er i forandring som følge af globaliseringen og udviklingen af ny viden og teknologi.

Danmarks aktive deltagelse i globaliseringen er en forudsætning for velstanden. Men voksende international konkurrence og hurtig teknologiuudvikling stiller samtidig krav til virksomheder og til medarbejdernes omstillingsevne, innovationsevne og kompetencer.

Globalisering og ny teknologi medfører løbende omstillinger fra brancher i tilbagegang til brancher i fremgang. Der bliver færre job til ikke-faglærte arbejdere, samtidig med at virksomhederne efterspørger flere velkvalificerede medarbejdere.«

Som nødvendige følger heraf præsenteres i umiddelbar forlængelse og inden for samme kapitel i en glidende overgang omlægningernes hovedpunkter.

Den anden publikation, *Fremgang, fornyelse og tryghed. Strategi for Danmark i den globale økonomi*, blev ved udgivelsen præsenteret som regeringens globaliseringsstrategi. Her fremstilles sagen i indledningen på s. 6 – og ikke andre steder på de 166 sider – endnu mere kortfattet:

»Globaliseringen betyder, at de økonomiske, kulturelle og politiske forbindelser på tværs af landegrænser bliver stadig tættere. Vi handler og kommunikerer med næsten alle lande. Vi deltager aktivt i den internationale arbejdsdeling.

Globaliseringen skaber en mere åben verden (...).«

Så er der ikke mere om den sag. Tilsyneladende skønnes læseren hermed at have fået tilstrækkelig information til at kunne forstå de initiativer, der præsenteres som de *nødvendige* svar på globaliseringen.

For en nøgtern betragtning er der i begge publikationer således tale om et særdeles luftigt rationale for et reformprogram, hvis eventuelle virkeliggørelse vil byde på drastiske ændringer af de offentlige institutioner i Danmark. I og med at viden og brug teknologi er grundkendetegn for homo sapiens, har verden været i forandring som følge af viden- og teknologiuudvikling lige så længe, menneskeheden har eksisteret. International konkurrence har været i stigning lige så længe, som nationer har eksisteret. Såvel forskydninger mellem samfundssektorer og brancher som stigende efterspørgsel på kvalificeret arbejdskraft har været kendt fra industrialiseringens barndom i 1700-tallet. Mangesidede forbindelser mellem landene har været i vækst i mindst lige så lang tid. Verden blev påviseligt rund med Magellans skibs hjemkomst i 1522. Lang tid forinden havde middelalderens handelsfolk genåbnet de handelsforbindelser til Østen, som allerede eksisterede under Romerriget. De to publikationers betragtninger er med andre ord banale og burde ikke kunne begrunde, hvorfor Danmark netop i år 2006 trænger til radikale forandringer.

Alligevel blev dette forhold hverken af pressen eller den politiske opposition synderligt anfægtet ved offentliggørelsen. Det er ikke enestående, og det peger i retning af, at der er etableret en så udbredt fælles opfattelse af globaliseringens realitet og særlige aktualitet, at man slet ikke behøver specificere dens indhold. Mig forekommer dette overordentligt problematisk, både med hensyn til de politiske beslutningers holdbarhed og til de demokratiske aspekter ved deres vedtagelse. Og det bliver endnu mere problematisk, når man går den etablerede viden om globaliseringen efter i sømmene og opdager, hvor svagt funderet den i grunden er.

Globalisering er en ung term. Ifølge sociologen Malcolm Waters optræder den første gang i det journalistiske ugemagasin *The Economist* i 1959, men ses stort set ikke igen førend midten af 1980'erne, og har først vundet masseudbredelse omkring midten af 1990'erne (Waters 2001: 2). Det indhold, der i dag normalt forbindes med termen, er også først fastlagt i 1990'erne – her ligger de fleste i kølvandet på Giddens' pointering fra 1990 af, at der med globalisering både er tale om en sammenbinding af lokale fænomener rundt om på kloden, uafhængigt af menneskelig vilje i de enkelte tilfælde, og om bevidsthed herom og handling herefter, dvs. refleksivitet (Giddens 1990: 64). Mest udfoldet i denne tankegang er Waters' definition, som samtidig formår at præsentere globaliseringsbegrebets mest benyttede nøgleord. Globaliseringen defineres her som:

»A social process in which the constraints of geography on economic, political, social and cultural arrangements recede, in which people become increasingly aware that they are receding and in which people act accordingly.« (Waters 2001: 5)

Herfra skilles vandene i flere retninger, der især afviger fra hverandre ved deres vægtning af det indbyrdes forhold mellem økonomi, politik og kultur og ved det historiske perspektiv, de anlægger. Forskellene bliver betragtelige.

Man kan i grove træk pege på tre hovedretninger, som vi kan kalde den transformatoriske, den hyperglobalistiske og den kritiske. Andre termer benyttes også, som til en vis, men dog mindre grad forskyder retningernes fokus, jf. fx Christensen 2001, Ougaard 2001, Nielsen & Olsen 2004: 24-25 og Friisberg 2004. Disse nuancer skal ikke forfølges her.

Til den transformatoriske retning, hvortil Giddens er at regne, hører en principiel insisteren på, at interaktionen mellem økonomi, politik og kultur skal stå i centrum for analyse, idet den antages at være årsag til en igangværende skabelse af en principielt ny verden. I praksis tæller for mig at se optagetheden af kultur særligt. Det kommer først og fremmest til udtryk ved ambitionen om at knytte globaliseringens historiske udvikling sammen med forestillingerne om, at samfundsudviklingen kan inddeles i de kulturbestemte epoker førmodernitet, modernitet og postmodernitet. Typisk er her Waters,

som opdeler globaliseringens gang i tre perioder. Kapitalisme ses her som en økonomisk drivkraft i den første fra det 16. til det 19. århundrede, hvor regioner knyttes sammen. Politik bliver drivkraft i den anden periode i det 19. og 20. århundrede, hvor større områder knyttes sammen, og endelig fra cirka 1970 bliver kultur drivkraften i den globale sammenknytning, dvs. i den egentlige globalisering – under pointering af, at der ikke er tale om nogen årsagsvirkning startende med den økonomiske sfære (Waters 2001:17-25). De tre sfærer lægges så at sige oven på hinanden i ikke nærmere specificerede relationer (og uden forklaring på, hvorfor kapitalisme og politik ikke er »kultur«), som skulle betinge såvel verdenssamfundets som lokale samfunds forandringer.

I den hyperglobalistiske retning er der en stærk tilbøjelighed til at skære de mere langhårede spekulationer til side og gå direkte til sagen, der her ses som facilitering af markedsøkonomien gennem understøttelse af nationale firmaers konkurrenceevne. Blandt hyperglobalisternes store navne er Kenichi Ohmae, som ved sin indtræden i globaliseringsteoretikernes rækker i 1990 allerede havde en karriere i det multinationale konsulentfirma McKinsey bag sig og var berømt som managementekspert. Hans vigtigste gennemgående budskab er, at en teknologisk betinget grænsenedbrydning i de forskellige dimensioner økonomi, politik, kultur har skabt en verden, hvor markedsøkonomisk logik i stigende grad ophæver nationalstatslige skel og dermed umuliggør overordnet politisk styring. Allerede titlerne på hans første internationalt kendte værker herom pointerer dette: *Beyond National Borders* (1987), *The Borderless World* (1991) og *The End of the Nation State* (1995). Det skal vi ikke være kede af, er budskabet i disse tidlige bøger. »Naturlige regionstater« på basis af fælles økonomiske interesser er ved at opstå, i hvilke kun »nødvendig« politik til erhvervslivets fremme kan føres (Ohmae 1995: 80). Det er en god ting, mener Ohmae, idet det overflødige og uøkonomiske vil forsvinde. Der går en lige linje fra Ohmae til vor nuværende skatteminister Kristian Jensens *Hurra for globaliseringen* fra 2003. Den liberalistiske fremtidsoptimisme kan ikke misforstås.

Det skal medgives, at der er mere på spil i de to teoretiske retninger, og at de er præget af en større spændvidde, end der her gives udtryk for. Det gælder især i de transformatoriske globaliseringsteorier, som Geert A. Nielsen og Flemming Olsen da også i lærebogen *I globaliseringens lys* kalder for »de mest komplekse og interessante bidrag til globaliseringsdebatten« (Nielsen & Olsen 2004: 24). Og ikke alle hyperglobalister er liberalister (fx Mozaffari 2001). Men det ændrer ikke ved, at de to retninger grundlæggende hviler på dybt spekulative og principielt ikke-verificerbare præmisser. I formidlingen til de måbende masser forsvinder mellemregningerne endda oftest, og tilbage står sandheder. Se eksempelvis Giddens' udlægning fra *Runaway World*, 1999, af nationalstaternes situation – et uddrag som netop formidles alenestående til danske gymnasieelever i Nielsen og Olsens bog:

»Nationalstaterne mister faktisk noget af den økonomiske magt, de engang havde. Men globaliseringen har også den modsatte effekt. Den skubber ikke bare opad, den skubber også nedad og skaber et nyt pres for lokal selvbestemmelse...

Globaliseringen ligger bag genoplivelsen af lokale kulturelle identiteter i forskellige dele af verden. Spørger man f.eks., hvorfor skotterne vil have mere uafhængighed i Storbritannien, eller hvorfor der er en stærk separatistbevægelse i Quebec, skal svaret ikke kun findes i deres kulturelle historie. Lokal nationalisme dukker frem som svar på globaliserende tendenser, i takt med at gamle nationalstater løsner grebet.

Globaliseringen presser også sidelæns. Den skaber nye økonomiske og kulturelle zoner i og på tværs af landene. Eksempler på det er Hong Kong-området, Norditalien og Silicon Valley i Californien.« (Nielsen & Olsen 2004: 17; Giddens 2000: 18-19)

Hvor meget klogere er læseren blevet? Hvad der siges, er vel blot, at *engang* før globaliseringen havde nationalstaterne nogen økonomisk magt, men nu skubber globaliseringen som en anden fysisk gestalt opad og nedad og til siderne og er årsag til en hvilken som helst aktuell udvikling. Eller globaliseringen er måske simpelthen identisk med udvikling? Alting sættes til at forklare alting. Det er for øvrigt interessant at se, i hvor høj grad Giddens her argumenterer i overensstemmelse med Ohmae (jf. Ohmae 1995: 80), og at han allerede i sin bogs første kapitel erklærer sig i overensstemmelse med hyperglobalisternes udlægning (Giddens 2000: 15). Og det er karakteristisk, at ovenstående lærebog kun refererer til Ohmaes optimisme, ikke til den bekymring, han siden har udviklet over for udsigten til, at store firmaer overtager regeringers politiske rolle.

Hurraopfattelserne kunne modificeres ved en større opmærksomhed på undersøgelser af globaliseringens væsen og indhold, der mere tager sigte på falsifikation end på bekræftelse. Det er sådanne, som her under ét kaldes den kritiske retning, selvom bidragene faktisk spreder sig ud over en bred vifte af emner, i og med at de beskæftiger sig mere detaljeret med snævrere forhold, og selvom de forholder sig meget forskelligt til selve globaliseringsbegrebet. De tjener efter min opfattelse som et nødvendigt korrektiv til de øvrige retningers Grand Theory. Pionerværket er Paul Hirst og Grahame Thompsons *Globalization in Question* fra 1996, hvis 2. udgave blev oversat til dansk i 2001 under titlen *Globalisering til debat*. Bogen, der er udformet som en stærk polemik mod især de hyperglobalistiske globaliseringsteorier, godtgør for det første empirisk, at verden vurderet efter globaliseringsteoretikernes egne parametre i mange henseender var lige så globaliseret i slutningen af 1800-tallet som i 1990'erne. I forlængelser heraf afvises globalisering forstået som en principielt helt ny tilstand, der i alle henseender kræver nye (liberalistiske) strategier. Dernæst, og vigtigst, argumenteres der i bogen

for, at politiske styringsmuligheder både er mulige og nødvendige, hvis den globale rigdomsudvikling skal komme bredere befolkningslag til gode.

Hirst og Thompsons kritiske bidrag til globaliseringsdebatten har siden udgivelsen været stærkt omdiskuteret, men indsigter af denne karakter kan alligevel ikke på noget tidspunkt siges at have været i forgrunden i den offentlige debat. Det har heller ikke økonomerne fra Det Økonomiske Råds Sekretariat Frank Rasmussen og Peder Andersens publikation under magtudredningen *Globaliseringens økonomiske konsekvenser for Danmark* fra 2004, som indeholder en række meget nuancerede gennemgange af den kendte viden om udviklingen inden for forskellige samfundsøkonomiske områder. Det er synd, at sådanne undersøgelser er så relativt svagt udbredte. Med dem som rygstød kunne den politiske opposition og vælgeroffentligheden i Danmark have stået noget bedre rustet til at skille skæbnebestemt nødvendighed med et uoverskueligt tidsperspektiv fra ideologiske ønsker i sin regerings planer for den umiddelbare fremtid. Planer, der er gennemsyret af krav om brug af konkurrence og andre markedsøkonomiske principper i uddannelsesvæsenet og på flere øvrige områder af den offentlige sektor.

Rammebetingelser for politikken

Så vidt som demokrati gælder politik, må demokrati nødvendigvis hænge sammen med de muligheder og rammer, der eksisterer for politisk regulering af forskellige samfundsforhold. Det er derfor vigtigt at indkredse globaliseringsens indvirkning på styringskapaciteten.

Der hersker almindelig konsensus om, at de enkelte nationalstaters generelle muligheder for politisk styring i de seneste to årtier er blevet svækket som følge af stærke, især økonomiske, udefrakommende kræfters spontane indflydelse. Alt andet lige skulle dette give en snævrere vifte af forhold, der kan påvirkes politisk. Man skal dog passe på ikke at overdrive det nye i denne udvikling. Allerede 1920'ernes og 1930'ernes økonomiske kriser demonstrerede, at nationale økonomier var intimt forbundne over flere kontinenter, og i både økonomisk og politisk henseende måtte staterne dengang som nu manøvrere under en høj grad af hensyntagen til udefrakommende kræfter. Og andre muligheder for ad politisk vej at regulere de nationale befolkningers levestandard er i flere vestlige lande kommet til. Det gælder også for Danmark. Her er der inden for de seneste cirka 30 år ifølge Magtudredningen på flere områder sket en styrkelse af Folketing og regering på bekostning af andre indenrigske samfundsaktører. Fra 1990'erne er der tillige sket en styrkelse af styringskapaciteten (Togeby mfl. 2003: 372-75, 393-95). Det seneste årtis stærke reduktion af indvandringen til landet, som under VK-regeringen til en vis grad endda er sket på trods af pres fra EU, FN og andre internationale institutioner, kan tjene som en demonstration af de aktuelle vide politiske reguleringsmuligheder. Tilsvarende vidner et for-

hold som udbygningen af terrorlovgivningen siden 2002 om en udtalt evne (og vilje) i det politiske apparat til at gribe ind i et så følsomt område som borgerrettigheder, forhold, som både den brede offentlighed og flertallet af landets juridiske eksperter sikkert ville have betragtet som ukrænkelige for blot fem år siden. Med juraprofessor Gorm Toftegaard-Nielsens ord har statsmagterne med terrorlovgivningen øget deres beføjelser over for borgerne (Toftegaard-Nielsen 2003: 251).

Det er omdiskuteret, om den veludbyggede og stærkt politisk regulerede danske velfærdsstat kan overleve som et universalistisk, skattebetalt system på et så højt niveau i dag. Hirst og Thompson argumenterer på én måde, Goul Andersen mfl. på en anden for, at det ikke blot kan lade sig gøre, men faktisk rummer nogle fortrin i en verden med mere åbne grænser og mere konkurrence (Hirst og Thompson 2001: 219-23; Goul Andersen Mfl. 2005:8). Andre som Rasmussen og Andersen er mere skeptiske, i hvert fald i et længere tidsperspektiv (Rasmussen og Andersen 2004: 89-102). Skønt det ikke kan bruges som noget bevis, er det i hvert fald bemærkelsesværdigt, at det meste af den danske velfærdsstats opbygning har fundet sted under samtidig kraftig velfærdsstigning og økonomisk vækst på alle parametre netop i den periode (tiden efter 1970), som både de transformatoriske og de hyperglobalistiske teoretikere betegner som gennembruddet for den fuldt globaliserede tid. Man skal også have for øje, at den overvejende del af velfærdssystemet selv i så åben en økonomi som den danske ligger i sektorer, som ikke deltager i den internationale konkurrence, hvorfor de højst påvirkes indirekte heraf (Rasmussen 2004: 344). Der er således ikke et egentligt empirisk belæg fra Danmark på, at velfærdsstaten *ikke* skulle være kompatibel med mere åbne økonomier m.m. Der er derimod belæg for at vurdere New Zealands drastiske omlægning i årene efter 1984 fra en skandinavisk lignende velfærdsstat til en liberalistisk minimalstat som værende en fiasko. Ikke blot led store befolkningsgrupper et dramatisk velfærdstab, den økonomiske vækst var op mod årtusindskiftet svækket, nettogælden steget, og den nationale kontrol med økonomi og infrastruktur forringet (Vangskjær 2003: 325-337). Man bemærker sig i den forbindelse, at Ohmae stadig i 1995 kunne vie New Zealand et helt appendiks som paradeeksempel på den globaliserede økonomis fortrin (Ohmae 1995: 173-176). En nærliggende konklusion på eksemplerne Danmark og New Zealand kunne være, at i hvert fald nogle nationalstater fortsat har mange muligheder for regulering, hvis de da ikke selv spiller dem af hånde ved et for snævert syn på, hvad globalisering indebærer.

Ikke desto mindre har der gennem hele efterkrigstiden været en stigende erkendelse af, at der er væsentlige forhold, som ikke kan løses isoleret af de enkelte nationalstater. En oversigt i punktform over de vigtigste er givet i Ougaard 2001: 85-91. Af samme årsag er der i tidsrummet blevet oprettet en lang række institutioner, der med udgangspunkt i de deltagende nationalstater har søgt at koordinere anstrengelserne inden for så forskellige områder som national sikkerhed, miljøindsats, og økonomisk stabilitet og fremgang.

Der har siden 1945 været et intrikat forhold mellem nationale og internationale politiske beslutninger og de »objektive« processer, ikke mindst på de økonomiske områder. GATT-aftalen om told og handel fra 1947 og dens efterfølgende runder var således et politisk vigtigt instrument for skabelsen af frihandel i den ikke-kommunistiske verden, og dens efterfølger WTO fra 1995 har spillet en hovedrolle i det sidste tiårs accelererende liberalisering af verdensøkonomien, og dermed for begrænsningerne i de enkelte staters økonomiske politik. I den forstand kan det hævdes, at en væsentlig del af verdensøkonomiens liberalisering faktisk skyldes politiske beslutninger (jf. Rasmussen og Andersen 2004: 10; Ougaard 2001: 79-85).

Netop de overnationale institutioner har i efterkrigstiden vist sig i stand til at opfange en god del af den styringskapacitet, nationalstaterne måtte savne. IMF, Verdensbanken og OECD har hver på deres måde været vigtige styringsredskaber for de vestlige (og andre) økonomier. De sikkerhedspolitiske organisationer, primært NATO og Warszawapagten, evnede under den kolde krig i vid udstrækning at koordinere medlemsstaternes sikkerhedsaktiviteter. EF og EU har trods midlertidige tilbageslag vist sig at drive de europæiske lande i retning af uddybet integration på flere og flere områder. Og når fattigdomsbekæmpelse eller koordination af miljøindsats som eksempelvis Kyoto-aftalerne har haft så trange kår, skyldes det næppe så meget principiel afmagt som visse stærke landes modvilje, altså nationalstatslig politisk magt.

Herved røres der ved det vigtige forhold, at de internationale aftaler og overnationale institutioner både får deres legitimitet og deres styrke eller mangel på samme på grund af nationalstaterne. Nationalstaternes repræsentanter har historisk bestemt og bestemmer fortsat det internationale niveau kapacitet, og kan gøre det, netop fordi de taler på vegne af befolkninger i anerkendte suveræne lokaliteter – staterne. Selvom der findes andre globale aktører, hvor multinationale og transnationale virksomheder er de mest betydningsfulde, og selvom disses styrke øges, er deres politiske magt dog overvejende af indirekte karakter og stadig i høj grad underordnet beslutninger truffet af de nationalstatslige repræsentanter.

Faktisk kan der på væsentlige områder være god mening i at tale om internationalisering snarere end om globalisering, idet der her henvises til processer i og mellem de nationalstatslige enheder. Det er afgjort vigtigt at forholde sig til den indflydelse, som flydende, ikke-lokaliseret information i de elektroniske medier øver på det enkelte samfund, men både sådanne kulturelle strømme, menneskers migration og varestrømme optræder langt hen ad vejen sammen med lokalisérbare og påvirkelige forhold. Selv de største virksomheder har stadig oftest base i én nationalstat, og de mest magtfulde nationalstater har kapacitet (ikke nødvendigvis vilje) til at øve omfattende regulering af disse virksomheder (Hirst og Thompson 2001: 18, 27). Man behøver blot tænke på, hvordan Microsofts forhold ved flere lejligheder har været genstand for afprøvning ved amerikanske retsinstanser. Microsoft har

måske juridisk kapacitet til at klare sig igennem sådanne sager, men ikke til at ignorere dem. Mindre stærke nationalstater har netop kompenseret for deres relative svaghed ved sammen at indgå i større. EU er det bedste eksempel.

Det er veldokumenteret, at den helt overvejende udveksling af kapital, varer og tjenesteydelser foregår *inden for* de tre dominerende økonomiske områder USA, EU og Østasien, og det meste af den øvrige foregår *mellem* dem. Hermed er vi nået til en tilstand, hvor disse tre områder, G3, med Hirst og Thompsons ord har kapaciteten til at gøre en betydelig styringspåvirkning gældende (Hirst og Thompson 2001: 19, 130-138). De kunne godt have inkluderet forhold som kulturprodukter og politiske tanker i deres bedømmelse. For nationalstaterne *uden for* dette gode selskab er mulighederne ringere. Man kan formode, at de svageste nationalstater ikke har mange resurser til at modstå et stærkt eksternt pres – som typisk udgår fra de stærke verdenscentre. Udformningen af WTO, hvor områder som landbrug er holdt udenfor af hensyn til USA og EU, men til skade for de afrikanske lande, kan indicere en sådan opfattelse. Man kan så spørge, hvor meget nyt der er i dette forhold, dvs. hvor præcist man rammer ved at henholde sig til globaliseringen i den transformatoriske og den hyperglobalistiske præsentation.

Om politisk styring af mange af de mest grundlæggende kræfter der påvirker de enkelte samfund og verdenssamfundet er ønskelig, er et spørgsmål om politisk-ideologiske præferencer i verdens centre. Udstrakte muligheder forekommer i hvert fald at være til stede så langt ud i fremtiden, som man med rimelighed kan overskue. Dermed skulle en vigtig forudsætning for politisk demokrati også være til stede. På nationalstatsligt plan er den imidlertid næppe til stede med samme kraft i landene inden for og uden for verdenscentrene, hvorfor de heller har ikke de samme præmisser for demokrati, og på overnationalt plan rejser helt nye problemer sig.

Demokrati på nationalstatsligt plan

Der hersker en kompliceret spænding mellem markedsøkonomi og demokrati. Historisk set er demokratier kun opstået i samfund, der har haft en stærk privatkapitalistisk sektor til at afbalancere statens magt. Efterfølgende forsøg med at ophæve markedskræfterne og gøre hele samfundsøkonomien statsejet eller statsdirigeret har i de fleste tilfælde både ført til samfundsøkonomiske ulykker og despotiske tilstande. Men historien viser også mange eksempler på kapitalistisk dominerede samfund med fattigdom, ulighed og mangel på demokrati. Til demokrati hører måske kapitalisme, men der hører også andet. En stærk markedsøkonomisk sektor over for et svagt civilsamfund og en svag stat rummer næppe den bedste mulighed for demokrati, for kapitalisme er af natur principielt ikke-demokratisk. Dels fordi privatejendommen er en stærk basis for privat og dermed ikke-sam-

fundsmæssig kontrol over resurser, dels fordi konkurrencens resultat er spontant. Liberalistisk teori forlader sig her på, at den smith'ske usynlige hånd gør resultatet til det bedst mulige for alle parter. Hvis det er sandt, skal man ikke tale om demokrati, men om naturlov. Men liberalistisk teori afmonterer sig selv allerede i tilslutningen til den samme smith'ske fordring om monopolløvgivning. Den frie konkurrence virker således ikke engang i liberalistisk teori til alles bedste over længere tid, men sætter sig selv ud af kraft, medmindre den reguleres politisk. I praksis må alle samfund tage hensyn til langt flere forhold, der ikke blot glider på plads af sig selv under markedøkonomiens virke.

Landene uden for de stærke verdenscentre er oftest ikke blot kendetegnede ved et skrigende behov for investeringer, men også ved at være unge nationalstater med svage civilsamfund og skrøbelige statsinstitutioner. Beslutninger om kapitalanbringelse i disse lande træffes typisk af virksomheder hjemmehørende i centrene. Virksomheder, der ofte kontrollerer mere kapital end et afrikansk land. Det må formodes, at denne tendens inden for en kort årrække bliver mere udtalt end tidligere i betragtning af vor erfaring med kapitalismens udvikling siden 1700-tallet, og i betragtning af hvor stor tiltroen til liberalisering er i centrene – under henvisning til globaliseringen. Kapitalmagt over for anden samfundsmæssig magt bliver altså væsentlig større her end i lande med veludviklede, rodfæstede statsapparater og civilsamfund. Det må nødvendigvis virke stærkt indskrænkende på de demokratiske muligheder i de berørte lande, hvis befolkninger kun i meget ringe omfang vil kunne honorere Dahls tredje fordring om nødvendigheden af at kunne fremskaffe et nødvendigt oplysningsgrundlag for deres stillingtagen og hans fjerde fordring om kontrol over den politiske dagsorden. En stærk kapitalmagt, der er lokaliseret et andet sted i verden og primært skal facilitere dette, vil næppe heller have megen interesse i at udvikle landenes infrastruktur, uddannelsesniveau, sundhedsvæsen mv. ud over, hvad den snævre egeninteresse tilsiger. Alene af disse grunde kan udsigten til en demokratisk udvikling i Afrika, de arabiske lande og store dele af Asien forekomme dårlig. Andre problemer, som ikke skal tages op her, må medregnes. Spørgsmålet om borgerret skal dog drøftes, idet det synes at blive mere fremtrædende overalt i verden.

Borgerretten – som er adkomsten til at deltage i demokratiet – er historisk koblet sammen med forestillingen om nationalstaten og er hermed inkluderet i striden mellem de to grundlæggende og indbyrdes modsætningsfyldte ideer om dennes natur, som har eksisteret siden slutningen af 1700-tallet. Med »nation« har man i politisk tænkning siden Rousseau henvist til den folkemængde, der i et givent samfund er suverænt, dvs. kollektivt har ret til at afgøre sin egen skæbne. Under den franske revolution blev denne nation koblet sammen med statsbegrebet, således at det franske samfunds magtinstanser fik deres legitimitet ved de mennesker, der boede inden for Frankrigs grænser, »det franske folk«. Nationalstaten var dermed født med nationen

forstået som et politisk fællesskab. Men med Herder opstod der i årene op til den franske revolution tillige en kulturelt baseret nationsforståelse, der anskuer »folket« som en menneskemængde bundet sammen i en overindividuel »folkeånd« af fælles sprog, historie og kultur (Korsgaard 1999: 50-52). Denne nationsopfattelse kom efterfølgende til at stå stærkt med en voldsom kulturel homogenisering i de enkelte lande til følge. I det omfang nationalstaterne også blev demokratiske stater, arvede de træk af begge opfattelser.

I demokratiets udvikling gennem det 19. og det 20. århundrede er de to opfattelser blevet blandet sammen. Konstitutionelt er den autonome, politiske borger i dag i centrum. Den borger, som har sine politiske rettigheder i kraft af at bo på det territorium, staten behersker. I masser af dagligdagens praktiske forhold hersker derimod forestillingen om den etniske borger, som så at sige har arvet sine politiske rettigheder i den givne nationalstat. Nye indbyggere kan kun meget vanskeligt blive politiske borgere. Det giver problemer i verdens nye nationalstater, som endnu ikke har nået at udrense eller harmonisere deres etniske mindretal. Også de ældre nationalstater oplever i disse år en stærkere opmærksomhed på etnos-forestillingen, efterhånden som indvandring har svækket deres opnåede kulturharmonisering. Jeg tror, mange af de aktuelle spændinger mellem de »oprindelige« majoriteter og etniske minoritetsgrupper over hele kloden kan forklares ad denne vej. Dansk indvandringsdebat og indvandrerpolitik siden midten af 1980'erne kan tjene som et eksempel på de udfordringer, også et veludviklet demokrati løber ind i i en verden, hvor store menneskemængder flytter på tværs af kloden. Den politiske dagsorden i Danmark har overordnet været præget af krav om assimilation af det relativt lille antal indvandrere under en samtidig vanskeliggørelse af mulighederne for, at indvandrerne kan opnå fulde borgerrettigheder (Jørgensen 2006; Rasmussen 2004: 48-59). Uden en svækkelse af etnos-tanken og en styrkelse af den politiske borgeropfattelse er der i mange af verdens demokratier lagt store sten i vejen for opfyldelsen af fordringen om lige borgerrettigheder.

Men demokrati kun baseret på den politiske borgerret i nationalstaten er måske en fiktion. Megen demokratiteori stiller fordringer om et minimum af fælles opfattelser blandt dets deltagere for, at demokratiet kan fungere. I en dansk sammenhæng rejses kravet på hver sin måde i Hal Koch og Alf Ross' klassiske bidrag fra henh. 1945 og 1946. Koch taler således om, at der blandt forudsætningerne for demokratiet skal være en gensidig forståelse og respekt, nogle respekterede etiske grundregler og et personligt engagement for sagen (Koch 1995: 16, 21, 69). Ross taler om nødvendigheden af »samforståelsens idé« (Ross 1999: 124). Demokratiske samfund har et problem, når væsentlige befolkningsgrupper ønsker fx religiøse dogmer som en myndighed stående over de demokratiske beslutninger. Den stigende islamiske fundamentalisme i de demokratiske europæiske stater er en klar udfordring i så henseende, og ligeså er de forskellige ekspanderende kristeligt fundamen-

talistiske retninger i USA, uanset hvordan de forklares i et globaliseringsperspektiv.

Overnationalt demokrati

Demokratiets historiske sammenhæng med den suveræne nationalstat har skabt voldsomme vanskeligheder for forsøgene på at forankre de overnationale institutioner i demokratiske strukturer. Demokrati har indtil de seneste to årtier simpelthen været tænkt som demokrati i nationalstaten, og vel at mærke i en nationalstat, der principielt kunne skabe sin egen skæbne uafhængigt af omverdenen (Held 2000: 335-36). Tilsyneladende upåagtet har man levet med det paradoks, at demokratiet, hvis væsen er universelt, i og med at det gælder for alle borgere, *kun* har eksisteret i en partikularistisk ramme; man er borger og dermed udstyret med rettigheder i ét land, men ikke i verdens øvrige lande (Korsgaard 1999: 51). Efterhånden som de overnationale institutioner har overtaget så mange af de opgaver, nationalstaterne ideelt set løste hver for sig eller løste i bilateralt samarbejde, er der under indtryk af den stærke normative tilslutning til demokratiet opstået et presserende behov for at udtænkte modeller for et overnationalt demokrati. Det er for så vidt, hvad David Helds banebrydende *Models of Democracy* fra 1996 stillede sig som mål. I hans udlægning har et overnationalt demokrati et afgørende problem, i og med at beslutninger truffet på overnationalt niveau ikke blot får betydning for de beslutningstagende repræsentanters egne samfund (dvs. de nationalstater, de repræsenterer) men også for andre samfund. Kongruensen bliver dermed brudt mellem borgerne og deres valgte ledere, da ledere valgt af nogle borgere kan træffe beslutninger med konsekvens for andre borgere (Held 2000: 337-43). Borgerne kan hermed ikke siges at have endelig kontrol over den politiske dagsorden, og det bliver uklart, hvilket beslutningsniveau der er gyldigt:

»Whose agreement is necessary and whose participation is justified in decisions concerning, for example, the use of non-renewable resources, or the disposal of nuclear waste, or the management of economic flows, or AIDS? What is the relevant constituency: national, regional og international? To whom should they be accountable? Further, what are the implications for the idea of legitimate rule of decisions taken in policies, with potentially life-and-death consequences for large numbers of people, many of whom might have no democratic stake in the decision-making process?« (Held 2000: 338)

Helds forslag til løsninger er temmelig tynde – dybest set går de ud på, at »man« i første omgang klargør kompetencefordelingen mellem de forskellige niveauer national, regional og international og bringer dem under bedre

demokratisk kontrol, samt at man udvikler en slags kosmopolitisk borger-
skab ved siden af det nationalstatslige (Held 2000: 354-55). Siden hen kan
man bygge en verdensregering op i FN-regi (Held 2000: 358-59).

Det fremgår dog ikke, hvem »man« er, og det fremgår ikke, hvad en
demokratisk kontrol vil indebære, eller hvordan den kan sikres. I år 2006
må man nok formode, at en verdensregering under FN har meget lange
udsigter. Demokratiforskernes opmærksomhed samler sig da også mere om
ændringer i de vigtigste overnationale institutioner, først og fremmest EU,
der har det mest omfattende politiske samarbejde og de største demokratiske
ambitioner.

Jürgen Habermas har stillet som forudsætning for et demokratisk EU, at
der etableres en egentlig fælleseuropæisk politisk offentlighed med fælles
rettigheder. Han forestiller sig altså, at man så at sige etablerer en politisk
nation på europæisk niveau, og at denne ikke blot skal være udstyret med et
fælles parlament, men også med en fælles forfatning, og med et partisystem
og ikke-parlamentariske organisationer, som alle EU-borgere kan deltage i
uanset deres (tidligere?) nationalstatslige identitet (Korsgaard 1999: 53-55).
Det vil kræve en velvilje fra medlemslandenes borgere, som indtil videre
kun et meget lille fåtal har udvist. De hidtil mislykkede bestræbelser på at
vinde folkelig opbakning til en unionstraktat tegner snarest i retning af den
aktuelt fremherskende tendens til en forstærket folkelig tilslutning til de
nationalstatslige fællesskaber i *modsatning* til det overnationale fællesskab.

Foreløbig kan man tilsyneladende ikke borttænke eller blot nedtone den
tilgrundliggende nationalstatslige legitimitet i forsøgene på at skabe overna-
tionalt demokrati. Vi kommer dermed i den situation, at vi i stedet for demo-
kratiets traditionelle formel *én stat – ét samfund – ét folk* skal operere med
den langt mere komplicerede formel *stat på to niveauer – mange samfund
– mange folk* (jf. Keldstrup 1999: 103). Hvordan der på disse betingelser
skabes kongruens mellem borgere og beslutninger, og hvilke principper der
skal lægges til grund for kompetencefordelingen mellem det overnationale
og det nationale beslutningsniveau, og hvordan spørgsmålet om en fælles
offentlighed med adgang til de samme informationer kan besvares i et EU
med mindst 30 sprog, er blandt de problemer, der er opstået (Haahr 1999:
413-14; Goul Andersen 1998: 142). Politologen Jens Henrik Haahr opstiller
meget præcist det paradoksale problem, efter at have argumenteret for den
overnationale politiske nødvendighed:

»Jeg mener derfor ikke, der kan findes overbevisende normative be-
grundelser imod en udvidelse af demokratiet i overnational retning.
Men herfra og så til at hævde, at et demokrati med overnationale
elementer er en praktisk mulighed, er der stadig langt. Problemet med
selve etableringen af demokratiske institutioner, der overskrider den
nationalstatslige fragmentering, er her fundamentalt. Skabelsen af
overnationale demokratiske institutioner kræver således en grundlæg-

gende folkelig accept af princippet om demokratisk overnationalitet. Det overnationale demokrati forudsætter med andre ord så at sige sig selv, før det kan etableres.« (Haahr 1999: 417)

Dér står vi i dag. Med mange nye spørgsmål til demokratiet, og for så vidt også med en identifikation af de mest grundlæggende problemer. De praktisk anvendelige svar savnes fortsat. Jeg har heller ingen bud. Jeg har i denne artikel blot skitseret, hvad jeg ser som de mest nødvendige betingelser for at tale om globaliseringens påvirkning af demokratiet, for det politiske demokratis basale muligheder og for de vigtigste af de udfordringer, det står over for.

LITTERATUR

- CHRISTENSEN, J. (2001): *Indledning*. I »Globalisering«, Den jyske historiker nr. 94-95 s. 5-14.
- DAMGAARD, E. (1987): »Morgendagens folkestyre«, *Berlingske Tidende* 27-1.
- FRIISBERG, G. (2004): *Globalisering*. <http://gf.dk/globalisering2.htm>
- GIDDENS, A. (1990): *The Consequences of Modernity*. Cambridge: Polity Press.
- GIDDENS, A. (2000) (eng. udg. 1999): *En løbsk verden*. Hans Reitzel.
- GOUL ANDERSEN, J. (1999): *Politik og samfund i forandring* 2. udg. bd. 2. Columbus.
- GOUL ANDERSEN, J., et al. (2005): *Solidaritet eller bestikkelse?* Weekendavisen 4-10/3, Ideer s. 8.
- HAAHR, J. H. (1999): *Demokratiets blinde plet: Den internationale dimension*. I Uffe Jakobsen og Morten Kelstrup (red.): »Demokrati og demokratisering: Begreber og teorier« s. 398-424. Forlaget Politiske Studier.
- HANDY, C. u.å: *Kenichi Ohmae*. <http://www.bbc.co.uk/worldservice/learningenglish/work/handy/transcripts/ohmae.pdf>
- HELD, D. (2000): *Models of Democracy* 2. ed. UK: Polity Press.
- HIRST, P. & THOMPSON, G. (2001): *Globalisering til debat*. Hans Reitzels Forlag.
- JENSEN, K. (2003, *Hurra for globaliseringen*. Lindhardt og Ringhof.
- JØRGENSEN, L. (2006): *Hvad sagde vi! ... om »De andre«*. *Den udlændingepolitiske debat i Folketinget 1961-1999*. Ph.d.-afhandling, RUC. Upubl.
- KELSTRUP, M. (1999): *Demokrati, politiske systemer og globalisering*. I JAKOBSEN, U. & KELSTRUP, M. (red.): *Demokrati og demokratisering: Begreber og teorier*. s. 82-137. Forlaget Politiske Studier.
- KELSTRUP, MORTEN (2000): *Demokrati, EU og ØMU'en*. I Søren von Dosenrode (red.): »Danmark og ØMU'en – Politiske aspekter«. s. 148-173. Systime.
- KOCH, H. (1995) (1. udg. 1945): *Hvad er demokrati?* 5. udg. Gyldendal.
- KORSGAARD, O. (1999): *Folkeoplysning, demokrati og den europæiske union*. I Ud-dannelse nr. 8 s. 50-55.
- MOZAFFARI, M. (2001): *Megacivilisation – global kapital og en ny målestok for Civilisation*. I »Globalisering«, Den jyske historiker nr. 94-95 s. 15-41.
- NIELSEN, G. A. & OLSEN, F. (2004): *I globaliseringens lys*. Systime.
- TOFTEGAARD-NIELSEN, G. (2003): *Retssikkerhed – herunder kampen mod terrorisme*. I Claus Bryld og Søren Hein Rasmussen (red.): »Demokrati mellem fortid og fremtid«. Tiderne Skifter.
- OHMAE, K. (1987): *Beyond National Borders*. GB: Richard D. Irwin.

- OHMAE, K. (1991): *The Borderless World*. USA: McKinsey & Company.
- OHMAE, K. (1995): *End of the Nation State*. London: HarperCollins.
- OUGAARD, M. (2001): *Nationalstat og det politiske livs globalisering*. I »Globalisering«, Den jyske historiker nr. 94-95 s. 71-95.
- RASMUSSEN, F. & ANDERSEN, P. (2004): *Globaliseringens økonomiske konsekvenser for Danmark*. Magtudredningen.
- RASMUSSEN, S. H. (2004): *Grænser forsvinder*. Gyldendal og Politikens Danmarkshistorie bd. 16. Gyldendal og Politiken.
- REGERINGEN (2006): *Fremtidens velstand og velfærd. Velfærdsreformer og investeringer i fremtiden*. Schultz Information. Download fra www.stm.dk
- REGERINGEN (2006): *Fremgang, fornyelse og tryghed. Strategi for Danmark i den globale økonomi*. Schultz Information. Download fra www.globalisering.dk.
- ROSS, A. (1999) (1. udg. 1946): *Hvorfor demokrati* 2. udg. Nyt Nordisk Forlag Arnold Busck.
- TOGBY, L., MFL. (2003): *Magt og demokrati i Danmark*. Magtudredningen. Aarhus Universitetsforlag.
- VANGSKJÆR, K. (2003): *Fra velfærdspolitik til markedsideologi – det new zealandske eksempel*. I Claus Bryld og Søren Hein Rasmussen: »Demokrati mellem fortid og fremtid« s. 325-337. Tiderne Skifter.
- WATERS, M. (2001): *Globalization* Second ed. Routledge.