

GLOBALISERING: MYTER OG REALITETER¹

Af Morten Ougaard

Globaliseringsprocessen ændrer samfundenes og nationalstaternes autonomi, men fremmer samtidig en større kulturel integration og samarbejde mellem nationalstaterne gennem internationale organisationer.

Globalisering er efterhånden blevet så meget en kliche, at det også er en kliche at påpege, at det er en kliche. Men samtidig er det ikke en kliche, der ser ud til at gå af mode foreløbig. Der tales og skrives uændret ofte og meget om fænomenet. På den ene side fremhæves globalisering som en helt afgørende realitet, der på dybgående vis ændrer samfundet og stiller nye krav til økonomi, politik, kultur osv. På den anden side anfægtes det, at der overhovedet skulle være sket noget afgørende nyt, og i stedet hævdes, at globaliseringsdiskursen mere tjener til at legitimere politiske tiltag, der i virkeligheden har helt andre motiver.² Det bliver ikke nemmere at orientere sig i denne debat af, at det ofte er uklart, hvad der overhovedet menes med globalisering. Det fremgår af følgende ufuldstændige liste over fænomener, som man kan møde under globaliseringsoverskriften.

Globalisering kan betyde et større eller mindre udvalg af følgende:

- Fremvæksten af globale virksomheder, der opererer på alle betydningsfulde internationale markeder med globale strategier og globale produkter.
- De globale finansmarkeder, hvor både kort- og langsigtede investeringer flyder rundt i hele verden afhængigt af små udsving i renteniveau, valutakurs og inflationsrater.
- Den generelle liberalisering af den internationale handel og fremvæksten af nye industrieksporterende lande især i Asien, der udsætter de gamle industrilande for ny og skærpet konkurrence i en række brancher.
- Den teknologiske revolution inden for kommunikation (radio, TV, telefon, internet) og transport (fly, skibe), der både har muliggjort “on-line”, “real-time” kontakt med snart sagt hvem som helst hvor som helst på kloden, og har sænket transportudgifterne markant, så geografisk afstand er blevet af dramatisk mindre betydning som hindring for udveksling af både varer og personer.
- Kulturel globalisering i kraft af medier, rej-

ser og indvandring, der både fører til en global udbredelse af den amerikanske massekultur (film, tv-serier, musik, madvaner og tøjmode) og til fremvæksten af nye multi-etniske og fler-sproglige blandingskulturer

- Udhuling af nationalstaternes selvstændighed og evne til at forfølge klassiske politiske mål med klassiske midler, med deraf følgende behov for øget internationalt samarbejde.

- Skærpelse af en række problemer af global natur, f.eks. miljøproblemer som drivhuseffekten, narkohandel og organiseret kriminalitet i øvrigt.

- Endelig, som især en konsekvens af de to sidstnævnte fænomener, en forskydning af de reelle politiske magtcentre fra det nationale til det internationale niveau.

I de stærkeste formuleringer af globaliserings-synspunktet lægges alle disse elementer sammen til et billede, hvor nationalstaternes og de nationale samfunds dage stort set er talte under presset fra en selvkørende, magtfuld og altomfattende globaliseringsproces.³ Det synspunkt har selvfølgelig ægget til modsigelse. Globaliserings skeptikere har bl.a. peget på, at verdenshandelen slet ikke er vokset så meget endda, hvis man ser den i forhold til produktionens størrelse. Faktisk kan man vise, at målt på den måde er verden ikke stort mere international i dag, end den var i begyndelsen af århundredet. Videre peger de på, at nationalstaten fortsat er den afgørende ramme om det politiske liv, at identiteter, loyalitet og politisk legitimitet konstitueres på nationalt plan, at nationalstaterne fortsat har betydelige politiske handlemuligheder, og at "globaliseringsideologien" i virkeligheden tjener til at legitimere neo-liberale økonomiske strategier, som man forfølger af helt andre grunde.⁴

På den baggrund er det ikke underligt, at debatten om globalisering kan virke diffus. Ikke alene omhandler den mange forskellige fænomener, der langt fra altid holdes klart adskilt fra hinanden, den præges også af modstridende synspunkter, der hver især finder støtte i solide faktuelle oplysninger, eller i det mindste prætenderer at gøre det. Hvortil kom-

mer, at debatten også er kommet til at handle om, hvorledes selve begrebet globalisering bruges og misbruges til forskellige formål. Det peger endelig på, at selve udtrykket "globalisering" er uheldigt, fordi det ikke er retvisende. Mange af fænomenerne er nemlig ikke fuldt ud globale, men omfatter kun de udviklede industrisamfund og de mest dynamiske ulande. På den anden side vil det være uheldigt at afvise globaliseringsdiskussionen alene med den begrundelse, fordi det vil afskære en nøgtern undersøgelse af, om de fænomener der omtales under overskriften "globalisering," rent faktisk rummer noget nyt og væsentligt i samfundsudviklingen.

I det følgende skal jeg prøve at manøvrere i dette minefyldte farvand med det formål at identificere nogle felter, hvor jeg mener, at der er god mening i at tale om globalisering. Eller rettere, hvor der er tale om en kvalitativ ny udvikling i samfundenes internationalisering, uanset om "globalisering" er den mest hensigtsmæssige betegnelse. Som det vil fremgå er andre udtryk nok mere velegnede, hvilket ikke skal skjule, at der er tale om noget afgørende nyt. Jeg ser først på den økonomiske internationalisering.

Økonomisk internationalisering

Først skal det slås fast, at der ikke er tale om en pludselig forandring. Den nye form for internationalisering har været iagttagelig længe, i hvert fald næsten siden anden verdenskrigs afslutning. Den er dels vokset frem som resultat af markedets egendynamik og den teknologiske udvikling, dels hjulpet på vej af en række nationale og internationale politiske beslutninger, navnlig handelsliberaliseringerne i kraft af GATT-aftalerne, beslutningerne i de fleste industrilande om at liberalisere kapitalmarkederne i 70'erne og 80'erne, samt den europæiske markedsintegration. I hele denne periode er nationale økonomier og virksomheder blevet stadigt mere internationaliserede i en gradvis proces, der efterhånden har forandret samfundenes økonomiske strukturer så

meget, at det er berettiget at tale om en ny og kvalitativt anderledes fase.⁵

På den baggrund kan det overraske, at interessen for globalisering nærmest eksploderede i 90'erne, som om der pludselig var sket noget nyt. Delvist hænger det sammen med, at i den periode, hvor globaliseringen tog fart, nemlig 70'erne og især 80'erne, var opmærksomheden domineret af helt andre ting: Vietnamkrigen, oliekrisen, den anden kolde krig og Sovjetunionens sammenbrud. Først efter murens fald rettede man for alvor opmærksomheden med de vestlige samfunds egne forhold, og opdagede at de i mellemtiden var blevet helt forandrede. Men det hænger også sammen med, at processen accelererede kraftigt fra midt i 80'erne. Det ses tydeligt, hvis man betragter en af de afgørende komponenter i den økonomiske internationalisering, nemlig de transnationale selskaber.

De transnationale selskaber

Et hvilket som helst firma, der etablerer et datterselskab i et andet land, er et transnationalt selskab. Karakteristisk for udviklingen er, at bestanden af TNS'er er vokset både i højden: de store er blevet endnu større, i bredden: der er kommet flere store til, og i dybden: en stadigt tættere underskov af små og mellemstore TNS'er er skudt op. Ifølge den seneste opgørelse fra UNCTAD er der nu i verdensøkonomien 44.508 transnationale selskaber med tilsammen 276.659 datterselskaber.⁶ Disse tal skal tages med et betydeligt gran salt, da selv helt små transnationale selskaber er talt med, f.eks. småvirksomheder med en enkelt filial i nabolandet. Ikke desto mindre er der tale om en markant udvikling, der understreges af forskellige statistiske mål for TNS'ernes økonomiske betydning.

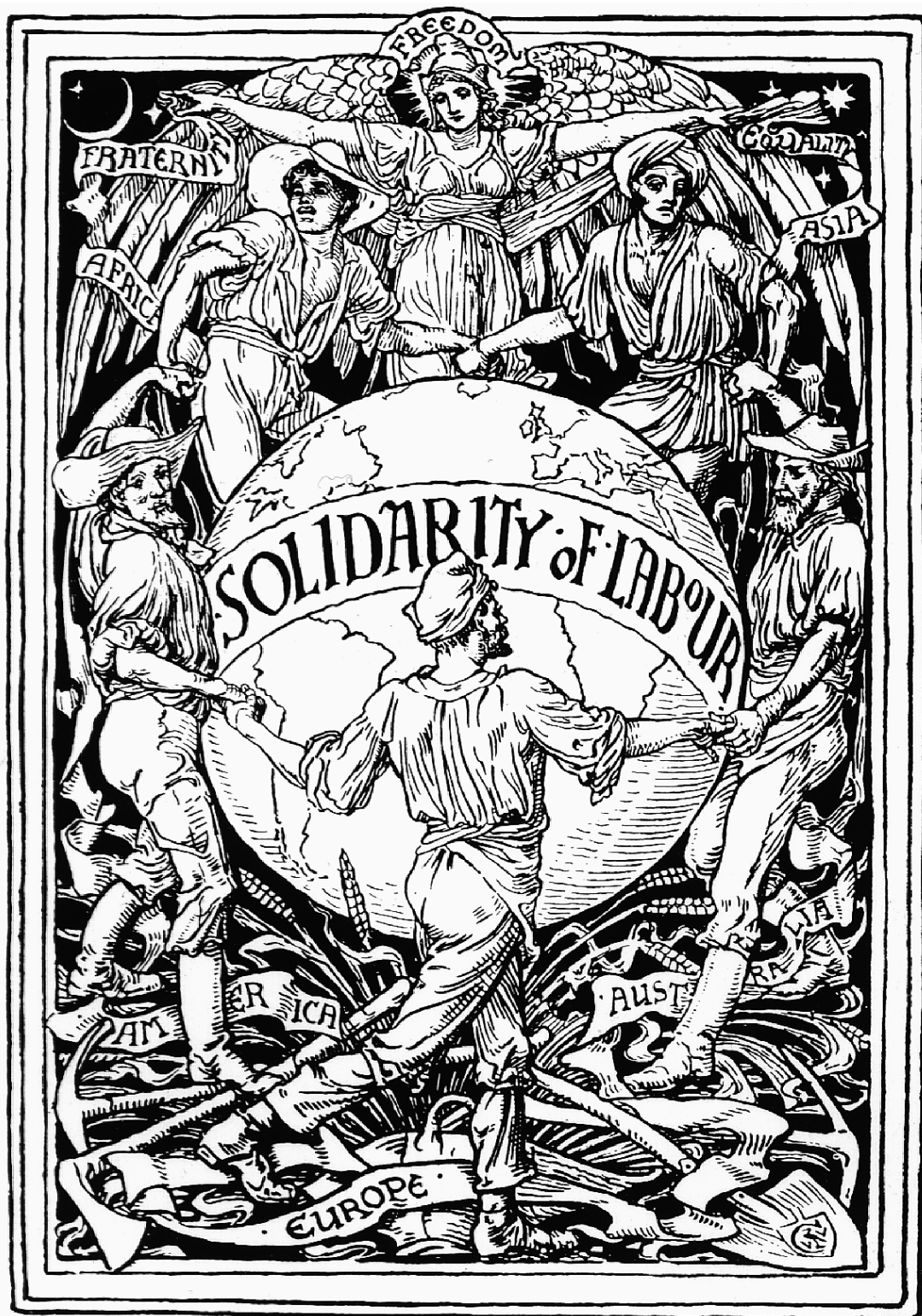
Den typiske måde at etablere datterselskaber på er ved en direkte udlandsinvestering, på engelsk Foreign Direct Investment eller FDI.⁷ Frem til ca. midt i 80'erne fulgtes udviklingen i henholdsvis produktion, handel og FDI så nogenlunde ad. Det globale nationalprodukt, verdenshandelen og de direkte inve-

steringer voksede i nogenlunde samme tempo. Men fra midt i 80'erne løb FDI-udviklingen helt fra produktion og handel. Sættes værdien af de tre størrelser til 100 i 1980, var den i 1985 for alle tre kun steget marginalt, og mest for produktionens vedkommende. Men i 1994 var indekset steget til ca. 200 for produktion og handel, mens FDI var steget til ikke mindre end ca. 475.⁸ Der er god grund til at tale om et veritabelt investeringsboom i sidste del af 80'erne. I årene 90-92 gik det den anden vej med faldende FDI, men fra 93 gik det igen frem, med det resultat, at der i 1996 (det seneste år, hvorfra der foreligger tal) blev registreret en rekordhøj FDI-aktivitet på ikke mindre end 350 milliarder dollars.⁹

Andre statistiske mål viser for eksempel, at TNS'ernes salg fra datterselskaber nu er af større betydning end deres eksport fra hjemlandet, at datterselskabernes samlede produktion udgør en voksende – omend beskedent – del af verdens samlede produktion, samt at den samlede værdi af udlandsinvesteringer sat i forhold til verdens samlede produktion er fordoblet i årene fra 1982 til 1994.¹⁰

Produktionens internationalisering

Disse kvantitative mål skal imidlertid ses i sammenhæng med nogle kvalitative forandringer, der er nok så væsentlige, og som efterhånden er dokumenteret i en lang række analyser.¹¹ Det drejer sig om forandringer i virksomhedernes indre organisation og i relationerne mellem virksomheder, forandringer der bl.a. sammenfattes i et udtryk som *internationalt integrerede produktionsnetværk*. De store industrielle TNS'er organiserer nu internt i virksomheden en international arbejdsdeling, hvor det færdige produkt er resultat af produktionsprocesser i flere lande. Klassiske eksempler er de japanske bilproducenters produktionsnetværk i Sydøstasien, hvor motorer fremstilles i et land, gearkasser og transmission i et andet, og så fremdeles. Det er vel også velkendt, at det ofte er umuligt at sige, hvor en PC er fremstillet. Ikke alene er den samlet



LABOUR'S MAY DAY
DEDICATED TO THE WORKERS OF THE WORLD

af komponenter og software, der kan være produceret i mange forskellige lande, også de enkelte komponenter – harddisken, RAM-kortet – er ofte resultat af en produktionsproces, hvis forskellige led er fordelt på flere lande og måske kontinenter. Med udviklingen af de nye "just-in-time" management teknikker er der samtidig sket det, at de geografisk spredte delproduktioner koordineres ganske stramt på virksomhedsniveau. Samtidig er internationaliseringen begyndt at omfatte flere funktioner. Der sker ikke kun en geografisk spredning af produktion og salg, men også forskellige administrative og koordinerende funktioner samt forskning og udvikling.

I forholdene mellem virksomheder er der også sket noget. Virksomheder anvender i stigende grad "out-sourcing", hvor halvfabrikata og delprocesser udliciteres til underleverandører, men i kraft af "just-in-time"-kravet og øget vægt på kvalitetskontrol o.l. indebærer det, at kontakterne mellem aftager og underleverandør bliver meget fastere. De integrerede produktionsnetværk omfatter således ikke kun de store industrielle TNS'rs egne fabrikker, men også tætte net med underleverandører af forskellig slags.

Fremvæksten af de integrerede produktionsnetværk er først og fremmest belyst igennem case-studier af forskellige brancher, og det gør det svært at sige noget om fænomenets generelle omfang. Men som generel tendens kommer det til udtryk i handelsstatistikkerne på to måder. Dels ved at intra-firmahandelen, altså udveksling af varer mellem forskellige afdelinger af det samme firma, udgør en stigende andel af den internationale handel, og

dels ved at handelen med ufærdige produkter¹² – intermediate products – ligeledes tegner sig for en stigende andel. Disse ændringer i den internationale handels sammensætning er ligeledes vanskelige at belyse præcist på baggrund af eksisterende statistikker, men Reinicke konkluderer overbevisende, på baggrund af en gennemgang af det tilgængelige talmateriale, at disse former for handel også er steget markant.¹³

Det hører også med til billedet af den tætte internationale integration, at der er klare tegn på, at virksomheder i stigende omfang indgår i strategisk samarbejde om teknologiudvikling.¹⁴ Denne tendens er for så vidt udtryk for to ændringer, nemlig dels internationaliseringen, dels produktudviklingens øgede betydning af i "high-tech" konkurrencen, hvor omkostningerne ved at være med på den teknologiske forkant nu i nogle tilfælde er så store, at selv gigantfirmaer kan have svært ved at løfte byrden. De to ændringer er i øvrigt ikke uden sammenhæng med hinanden. I følge John Dunning, vel nok den førende forsker mht. virksomhedernes internationalisering, hænger internationaliseringen snævert sammen med den teknologiske udvikling.¹⁵ Hvis de stadigt voksende investeringer i teknologiudvikling skal forrentes, kræver det produktion i stadigt større skala, og dermed drives produktionsteknologierne op i et omfang, der efterhånden vokser fra selv de største nationalstaters rammer. Internationaliseringen gælder i øvrigt ikke kun virksomhedernes interne R&D. Hele vidensproduktionen er gennemgribende internationaliseret. Alle forskningsinstitutioner, både offentlige og private, deltager i og er afhængige af det internationale forskningsnetværk, hvor grænserne mellem offentlig og privat vidensudvikling i øvrigt ofte er om ikke flydende så i hvert fald fleksible og skiftende.

Endelig indgår det også i billedet, at der i sammenhæng med industrivirksomhedernes internationalisering er sket en internationalisering af banker, forsikringsselskaber, revisions- og konsulentvirksomheder, advokatfirmaer og andre servicevirksomheder.¹⁶

For den tidlige arbejderbevægelse var klassekampens globale perspektiv ikke til debat, men derimod en selvfølge, der prægede bevægelsens egne symboler og mytedannelser. Her plakat fra 1. maj fest "tilegnet" verdens arbejdere. Walter Crane 1889 (ABA).

Hele denne udvikling er mest fremskreden og uddybet på regionalt niveau, dvs. i henholdsvis den østasiatiske, den nordamerikanske og den europæiske region. Men den foregår også globalt, forstået på den måde, at de største TNS'er er globale virksomheder, hvis strategi omfatter alle "interessante" markeder i verden. Typisk har de i hver af de tre regioner en regionalt integreret strategi med integrerede produktionsnetværk osv., men således at de regionale strategier indgår i en overordnet global strategi. Noget andet er så, at processen kun er global i den forstand, at den omfatter alle "interessante" markeder i verden, mens en række ulande kun i begrænset omfang er berørt.

Udviklingen er sammenfattende blevet beskrevet som en ændring fra overfladisk til dyb økonomisk integration¹⁷ – fra arms-length relationer mellem anonyme aktører på et marked, til integrerede produktionsnetværk på tværs af landegrænser. Internationaliseringen er gået fra cirkulationssfæren til produktionssfæren ville man sige i marxistisk teori,¹⁸ så den nu også omfatter produktionsprocessen. Såvel produktionsforhold som produktivkræfter er nu dybt internationaliserede. I moderne erhvervsøkonomisk teori siger man det f.eks. på den måde, at "produktionskæden", "værdikæden" eller "the value added chain" nu organiseres på tværs af landegrænser.¹⁹

Det er disse kvalitative forandringer, der er afgørende. Overfor globaliseringsskeptikernes argumenter er det vigtigt at bemærke, at der er tale om forandringer, der ikke afspejles i statistikker for den internationale handels størrelse i forhold til produktionens udvikling. Principielt kan man forestille sig to situationer, hvor det talmæssige forhold mellem udenrigshandel og produktion er det samme, men hvor den ene er præget af klassisk udveksling af færdigvarer og råstoffer, mens den anden er præget af udveksling af nøje specificerede halvfabrikata i tæt integrerede netværk. Ud fra en overfladisk betragtning er de to situationer lige internationaliserede, men i realiteten er den indbyrdes afhængighed langt større i det sidste tilfælde.

Kapital- og pengemarkederne

Med beskrivelsen af industriproduktionens internationalisering er den økonomiske internationalisering imidlertid ikke udtømt. Der er også sket vældige forandringer på de internationale kapital- og pengemarkeder. Igen er der tale om flere forskellige forandringer, der tilsammen har givet denne del af verdensøkonomien et nyt udseende. Op gennem 70'erne og 80'erne afskaffede de fleste i-lande de reguleringer på internationale kapitalbevægelser, som de hidtil havde haft. Udviklingen i kommunikationsteknologi og elektroniske betalingsformer gjorde det muligt på sekunder at overføre store summer fra den ene side af kloten til den anden. De største banker opbyggede internationale netværk af filialer og datterselskaber, det blev muligt at handle stadigt flere former for værdipapirer på tværs af landegrænser, og der kom nye typer af værdipapirer til.

Det betyder for det første, at meget store spekulative investeringer med ultrakort varsel kan flyttes rundt mellem landene som reaktion på selv små udsving i renteniveau, valutakurs, inflationsforventninger o.l. Især små økonomier har mærket den sårbarhed over for de internationale markeders reaktioner, som de hermed er blevet udsat for, men selv store lande er ikke upåvirkede, og kan i mange tilfælde ikke opretholde f.eks. et renteniveau eller en valutakurs, som "markederne" ikke har tillid til. For det andet betyder det, at sammenhængen mellem opsparing og investering ikke længere kun formidles inden for de nationale økonomiers rammer. Via de globaliserede kapitalmarkeder kan virksomheder med store kapital- og investeringsbehov nu rejse kapital fra hele verden, og omvendt kan sparere nu placere deres midler i offentlige og private værdipapirer (obligationer og aktier) uafhængigt af nationalitet, udelukkende baseret på hvor det forventede afkast er størst.

Her er der ikke kun tale om en integration af allerede eksisterende nationale kapitalmarkeder. Der er også sket det, at flere og flere virksomheder i flere og flere lande er bragt på aktieform, og at der er opbygget moderne ka-

pitalmarkedsinstitutioner (fondsbørser mv.) i stadigt flere lande. Der er kommet nye typer af værdipapirer til, især de såkaldte "afledte finansielle produkter", der populært sagt er rettigheder til at købe eller sælge værdipapirer på et senere tidspunkt til en aftalt pris. Og der er kommet nye typer af investorer til, såsom pensionskasser, investeringsforeninger, professionelle investeringsfirmaer med speciale i spekulative investeringer i de nye typer af værdipapirer o.l.

Det er hele denne udvikling, der har gjort det muligt, at f.eks. danske lønmodtagers pensionsopsparing kan være placeret i aktier i sydøstasiatiske produktions- og handelsvirksomheder. Det er også den udvikling, der har skabt den situation, hvor f.eks. det danske boligmarked påvirkes direkte, hvis amerikanske pensionskasser beslutter at sælge danske obligationer, fordi kriserne i Rusland og Norge får dem til at frygte for udviklingen i hele Nord-europa. Men det er også den udvikling, der gør det muligt for danske virksomheder, der står over for store krævende udviklingsinvesteringer, at rejse kapital på det amerikanske marked ved at lade sig notere på børsen i New York.

Investeringer i værdipapirer – til forskel fra FDI – betegnes som porteføljeinvesteringer. Porteføljeinvesteringerne er fra ca. 1990 vokset hurtigere end FDI, men de er stadig absolut set mindre i samlet omfang end de direkte investeringer.²⁰ Tendensen er meget tydelig i de såkaldte "emerging markets" – en sammenfattende betegnelse for ulande og de post-socialistiske samfund i Østeuropa, og i lande som Thailand og Malaysia har de været en væsentlig kilde til ny investeringskapital.²¹ Netop det forhold har naturligvis været med til at gøre disse lande ekstra sårbare i den aktuelle krise, eftersom porteføljeinvesteringer er mere bevægelige end FDI. I samme øjeblik som krisen begyndte at vise tænder, valgte mange udenlandske institutionelle investorer at sælge deres beholdninger af værdipapirer fra de ramte lande, med yderligere uddybning af krisen til følge.

"Globalisering" eller "integration"

Ved siden af industriproduktionens internationalisering er uddybningen og integrationen af de globale kapitalmarkeder således også en central komponent i globaliseringsfænomenets økonomiske side. Der er ikke tvivl om, at der i begge tilfælde er tale om veldokumenterede, væsentlige og dybgående samfundsforandringer. Men som allerede nævnt flere gange er "globalisering" måske ikke det bedste navn at sætte på disse forandringer. Dels fordi ordet jo allerede er blevet brugt og misbrugt til så meget forskelligt, dels fordi processen geografisk set er højst uensartet. Den er meget fremskreden i nogle lande og regioner, mens andre kun i begrænset omfang er påvirket. I store ulande som Indien, Brasilien og Indonesien, for ikke at tale om Kina, omfatter den kun nogle regioner, og det meste af Afrika er kun i meget begrænset omfang inddraget. Af den grund er det misvisende at tale om globalisering, processen er endnu ikke fuldt global, og den er højst ujævn.

Men blandt de lande, der er inddraget i processen, er der tale om en dybgående kvalitativ forandring i den indbyrdes afhængighed. Eftersom de udgør de helt dominerede og dynamiske kræfter i verdensøkonomien, har de resterende lande ikke mange andre muligheder end at søge at blive koblet på. Derfor må der holdes fast i, at der er tale om proces, der i sine konsekvenser er global. Men fremfor at kalde disse økonomiske forandringer for globalisering, er det nok mere præcist og rammende at kalde fænomenet for uddybet økonomisk internationalisering, eller, endnu bedre, uddybet *integration* mellem nationale økonomier. Den sidste betegnelse anvendes bl.a. af den amerikanske tænketank Brookings,²² og den synes også at være foretrukket i officielle amerikanske politiske dokumenter.²³ Man kunne også for nemheds skyld bruge det mere mundrette "økonomisk integration". Men det udtryk er allerede beslaglagt til at betegne frihandelsområder, toldunioner og andre politiske drevne økonomiske integrationsprojekter.²⁴ En pointe i den forbindelse er, at sådan-

ne politiske projekter har hjulpet og hjælper den økonomiske integrationsproces på vej, men den finder også sted, hvor der ikke er tale om politiske integrationsprojekter, som for eksempel i den østasiatiske region og ikke mindst i den "strategiske trekant" mellem USA-Canada, Europa og Japan, med andre ord: inden for hele OECD-området.

Mellembemærkning: social og kulturel globalisering

Som det fremgik af indledningen, og som det vil være enhver avislæser bekendt, benyttes udtrykket globalisering imidlertid også til at betegne en mangfoldighed af kulturelle, sociale og ikke mindst politiske forandringer. De kulturelle og sociale forandringer skal blot nævnes: masseturismen (i princippet er intet land på kloden i dag utilgængeligt for en ferierejse for den brede befolkning i de rige lande, og flere og flere benytter muligheden), den internationaliserede massekultur (musik, tøjstil, film og tv-serier, madvaner og andre forbrugsmønstre), folkevandringer mellem lande og kontinenter og indvandringspresset fra syd til nord, alt dette repræsenterer ændringer, som forskere over hele verden arbejder med at kortlægge og analysere.²⁵

I denne artikels sammenhæng skal disse forandringer ikke behandles nærmere. Ikke fordi de er uvæsentlige, men fordi det ligger uden for forfatterens kompetence at behandle dem ordentligt. En bemærkning skal dog med, nemlig at hovedstrømmen i forskningen synes at have forladt et simpelt "homogeniserings-synspunkt", altså det synspunkt at alle bliver mere og mere ens og nationale forskelle udvikles. Den fremherskende opfattelse i dag er snarere, at der med nationalt udgangspunkt sker en "refleksiv bearbejdning" af det nationale og det internationale i identitetsdannelsen, så man på en og samme gang relativiserer sit nationale tilhørsforhold – man er både dansker og "verdensborger" –, og får skærpet opmærksomhed omkring de nationale elementer, som man holder fast ved. Man bliver mere bevidst om sin danskhed, ved at blive verdens-

borger. Men, lyder det videre fra bl.a. en af globaliseringssociologiens grand old men, Roland Robertson, den refleksive bearbejdning af national og global identitetsdannelse er blevet et *universelt* fænomen, der er karakteristisk for i hvert fald alle uddannede befolkningsgrupper i hele verden.²⁶ I denne mere dialektiske forstand sker der altså en ensliggørelse af de nationale kulturer. Kogekunstens udvikling kan betragtes som paradigmatiske: i alle lande optræder nu en række elementer af fransk, italiensk, tyrkisk, kinesisk, japansk, amerikansk oprindelse osv., kreativt udvikles der nye blandingsformer, men samtidig skærpes opmærksomheden om de nationale specialiteter, der udgør ens eget originale bidrag til den globale madkultur. Selv i de tilfælde, hvor specialiteterne ikke finder udbredelse uden for nationen eller regionen, påskønnes de i stigende grad som værdifulde elementer i en samlet global variationsrigdom.

Efter dette korte blik på de særdeles vigtige kulturelle og social aspekter vender vi os nu mod nogle af globaliseringens politiske aspekter.

Farvel til nationalstaten?

Den teoretiske diskussion af globaliseringens politiske sider har samlet sig om to forskellige temaer, der dog på sæt og vis hænger sammen.²⁷ På den ene side har man hæftet sig ved globaliseringens udfordring til nationalstaten, ofte under overskriften statens tab af autonomi eller endda relevans. På den anden side har man set på den omfattende tilvækst af internationale organisationer, traktater, samarbejdsfora osv.²⁸ som ligeledes er gjort til genstand for teoretiske studier.

I nogle markante udgaver af globaliseringstesen er det kun det første synspunkt, der tages i betragtning. Groft sagt fremmanes et billede af globaliseringen, hvor staterne har opgivet deres mulighed for at påvirke økonomien, og har overladt alt til de globale markeds anonyme kræfter. Der er en kerne af sandhed i dette billede, eftersom den økonomiske integration har undergravet, og fortsat

undergraver nationalstaternes autonomi og handlemuligheder på nogle punkter. Men samtidig er billedet forkert af flere grunde. For det første fordi nationalstaterne fortsat har en betydelig autonomi på adskillige områder. For det andet fordi selv på de områder, hvor de har mistet autonomi, er de fortsat af stor betydning som centrale komponenter i et mere sammensat politisk system. For det tredje fordi den politiske magt i mange tilfælde netop *ikke* er fordampet på de internationale markeder, men forskudt opad, til nye internationale organisationer og samarbejdsformer. Endelig, for det fjerde, rummer det markante globaliseringssynspunkt en for skematisk opfattelse af de overordnede årsagssammenhænge mellem økonomi og politik.

Økonomi og politik i globalt perspektiv

Lad os opholde os lidt ved det sidste punkt først. Det er klart, at mange af de politiske ændringer, der er sket, kan ses som direkte eller indirekte foranlediget af de økonomiske forandringer. Men det er også klart, at den økonomiske internationaliseringsproces er godt hjulpet på vej af politiske beslutninger, såsom hele den lange række af handelsliberaliseringer, opbygningen af det internationale valutasystem og hele rækken af institutioner, der for manges vedkommende blev skabt i årene efter 2. verdenskrig. Dertil kommer effekten fra sikkerhedspolitikken og den kolde krig: det har ikke været uden betydning for det internationale samarbejdsklima, for nu at sige det mildt, at de tre poler i den strategiske trekant var forenede i militære alliancer mod en fælles fjende. Det skal også erindres, at det europæiske integrationsprojekt begyndte som et fredspolitisk projekt,²⁹ der skulle forhindre en ny storkrig på det europæiske kontinent, og at dette projekt har været en af byggestenene i den internationaliserede økonomi. Erfaringerne fra to verdenskrige med udgangspunkt i Europa har således utvivlsomt spillet en rolle for, hvorledes verden er blevet indrettet i anden halvdel af århundredet. Det gælder også

globalt, hvor tiden efter 2. verdenskrig ligeledes har været præget af et stærkere politisk samarbejde end nogen tidligere periode. På trods af alle svagheder har FN-systemet vist sig at være levedygtigt, og det har vedvarende kunnet fungere som en ramme om diskussioner af en række af klodens fælles anliggender.

Det skal selvfølgelig erindres, at store dele af verden også før den tid var politisk integreret, nemlig i en orden, der var domineret af de europæiske koloniriger, og i det hele taget af mange af de politiske netværk, der binder verden sammen, har en betydelig ælde.³⁰ Men selv på den baggrund frembyder tiden efter den 2. verdenskrig et helt anderledes billede af et robust og omfattende sæt af globale institutioner, og det forhold skal nok mere forstås på baggrund af de forudgående årtiers politiske historie, end på baggrund af udviklingen i den økonomiske basis.³¹ Dertil kommer så i de senere årtier skærpelsen af nogle globale miljøproblemer og den voksende videnskabelige erkendelse af disse, samt andre problemer af international og/eller global karakter, som i det højeste kan siges at have indirekte sammenhæng med den økonomiske udvikling: politiske sammenbrud, etniske konflikter og borgerkrige, der rejser spørgsmål om væbnet intervention fra "det internationale samfunds" side, narkotikahandel og anden organiseret kriminalitet, terrorisme, spredning af masseødelæggelsesvåben og andre problemer, der påkalder sig samordnet international indgriben.

Der er altså ikke nogen simpel og lineær årsagssammenhæng mellem den økonomiske internationalisering og den internationale politiske udvikling. Men selvfølgelig har den økonomiske udvikling og specielt internationaliseringen også betydningsfulde konsekvenser for de politiske institutioner og processer såvel nationalt som internationalt, og det bringer os tilbage til diskussionens mere specifikke spørgsmål.

Nationalstatens autonomitab

I litteraturen om globaliseringens konsekvenser for nationalstaterne er der udbredt enighed

om, at der er sket en mærkbar reduktion i det, der på engelsk kaldes KWS-kapacitet.³² KWS – "Keynesian Welfare State" – kapacitet henviser til staternes evne til bl.a. ved hjælp af de klassiske "keynesianske" økonomiske virkemidler at fremme økonomisk vækst og fuld beskæftigelse, samtidig med at andre velfærdsmål forfølges. Både som følge af de finansielle markeders internationalisering og som følge af udenrigshandelens øgede betydning er det nationale spillerum for en politik af den type snævret betydeligt ind.

Mekanismerne i denne indsnævring er klare nok. I takt med, at man i stigende grad producerer for udenlandske markeder, bliver mulighederne mindre for at påvirke den hjemlige produktion og beskæftigelse via påvirkning af efterspørgselen på hjemmemarkedet. Virkningen af f.eks. en ekspansiv finanspolitik eksporteres ud på de markeder, hvorfra man importerer, mens man ikke kan påvirke efterspørgselen på de markeder, man eksporterer til.

Samtidig betyder de finansielle markeders internationalisering, at der er lagt nye bånd på både penge og finanspolitikken. Førhen kunne man via kontrol med kapitalbevægelser gøre det muligt, for eksempel at have andre inflationsstakter og renteniveauer end udlandet, uden at det nødvendigvis førte til kapitalflugt (eller indstrømning), der undergravede den ønskede valutakurs, eller gav pres på renteniveauet. I dag skal både penge- og finanspolitik føres under hensyntagen til de internationale kapitalmarkeder, og skal ud over hensynet til vækst og beskæftigelse også tilgodese valutakurser, renteniveau og inflation. Afviger et land for meget fra omgivelserne i disse henseender, vil kapitalmarkederne hurtigt reagere med ind- eller udstrømning af kapital, hvilket vil fremtvinge en korrektion af den førte politik eller en destabilisering af landets økonomi.

Reduktionen i KWS kapacitet gælder stærkest for små, åbne økonomier som den danske, men den er også mærkbar i større lande, og selv i USA er betingelserne hvorunder der føres økonomisk politik ændret. Det blev tydeligt illustreret i den aktuelle internationale finanskrise. Sidst i september 1998 valgte den

amerikanske centralbank – The Federal Reserve System – at sænke renten. Den erklærede begrundelse var, at man ønskede at stimulere den globale økonomi, og modvirke krisens effekter i de hårdest ramte lande i Sydøstasien og Latinamerika.³³ Det gjorde man udelukkende – igen ifølge den officielle begrundelse – af hensyn til USAs egen økonomi. Pointen i denne illustration er dobbelt: For det første er USAs hjemlige økonomi nu blevet så afhængig af eksport til markeder i Asien og Latinamerika, at krisen dér har konsekvenser i USA. I situationen var det nødvendigt at påvirke disse markeder, for at påvirke USAs egen økonomi. For det andet skal USAs pengepolitik ikke kun vurderes ud fra effekten på USAs økonomi, men også ud fra, hvorledes den påvirker den globale økonomi.

Selvfølgelig er det kun USA, og i lidt mindre grad også lande som Japan og Tyskland, der kan træffe økonomiske beslutninger med globale konsekvenser. Mindre økonomier er nødt til at indrette sig på de gældende vilkår. Men selv i USAs tilfælde viser eksemplet, at den amerikanske politik er underlagt restriktioner af en ny type.

Der hersker altså i litteraturen ret udbredt enighed om, at der er sket en reduktion i KWS kapacitet for alle stater, omend i varierende grad. Men det hører med til billedet, at der ofte i denne litteratur synes at være en myte under opbygning om en keynesiansk guldalder.³⁴ Den nye situation kontrasteres med et billede af en klassisk velfærdsstat, der rent faktisk, ved hjælp af de keynesianske instrumenter, kunne sikre økonomisk vækst, reallønsmæssig fremgang, velfærdsforanstaltninger og fuld beskæftigelse. Spørgsmålet er, om en sådan guldalder nogen sinde har eksisteret. Den periode, hvor det så ud til at være tilfældet, nemlig fra sidst i 1950'erne til først i 1970'erne, var jo i historisk perspektiv ret kortvarig, den skyldtes formentlig ikke kun den keynesianske politik, men også i høj grad et samspil af heldige omstændigheder, og den løb forholdsvis hurtigt ind i vanskeligheder med tiltagende inflationspres, øget finansiell ustabilitet, voksende gældsætning m.v. En robust, langvarig

Arbetets Majfest 1900



For den tidlige arbejderbevægelse var det naturligt at forene internationalistiske paroler med konkrete nationale kra. Plakat fra Arbejdets Majfest, Sverige (ABA).

velfærdsstatsperiode med nogenlunde fuld beskæftigelse³⁵ har vi endnu ikke set.

Det hører også med til billedet, at det ikke kun er internationaliseringen og de finansielle markeders pres, der har ført til, at de fleste lande i dag fører – mere eller mindre – en såkaldt ortodoks økonomisk politik, dvs. en politik med vægt på lav inflation og tilstræbt balance på de offentlige budgetter.³⁶ Der er også tale om en politisk konsensus mellem de toneangivende aktører – finansministerier, ledende politikere, institutioner som IMF og OECD, samt fagøkonomer – om at en sådan politik er at foretrække. Denne konsensus fremstilles ofte som et resultat af 80'ernes

neo-liberale offensiv, anført af Margaret Thatcher og Ronald Reagan, og det er selvfølgelig også en del af sandheden. Men enigheden om den økonomiske politik understøttes også af fagøkonomer, der ikke alle er "neo-liberale ideologer" af Chicago-skolen, bl.a. på baggrund af analyser årsagerne til krisen i 70'erne. Den centrale indsigt er, at der er grænser for, hvor meget man kan påvirke den økonomiske udvikling ved hjælp af penge- og finanspolitik. Går man ud over de grænser, opnår man stigende inflation med deraf følgende mulighed for finansiell ustabilitet med videre, uden at man opnår nogen reel påvirkning af vækst og beskæftigelse.³⁷

Diskussionen af nationalstaternes autonomi-tab gælder ikke kun den økonomiske politik. På mangfoldige politik-områder har man hæv-det, at internationaliseringen underminerer den nationale selvstændighed. Som følge af li-beraliseringen af verdenshandelen rettes op-mærksomheden i stigende grad mod de såkaldte "beyond the border barriers", dvs. forskelle i nationernes lovgivning, regulering af erhvervslivet, institutionelle opbygning m.v., der kan fungere som handelshindrin-ger.³⁸ Der kommer et øget politisk pres for at få udvisket sådanne forskelle, således at alle virksomheder kan operere under ensartede forhold på alle markeder. Og presset er ikke kun politisk. Den internationale økonomiske konkurrence vil tvinge, hævdes det, lande med høje standarder, høje skatter osv., til at sænke disse for at tiltrække udenlandske inve-steringer eller for at undgå, at virksomheder flytter udenlands. Resultatet vil blive det, der kaldes politisk konvergens, og vel at mærke konvergens mod den laveste fællesnævner. Det er i hvert fald indholdet i nogle udgaver af den stærke globaliseringstese.

Hertil skal for det første siges, at der på teoretisk grund også kan argumenteres for, at resultatet kan blive konvergens mod høje standarder – et såkaldt race to the top.³⁹ Argu-mentet er, at høje standarder kan give virk-somheder i det pågældende land et vist mål af beskyttelse mod udenlandske konkurrenter, og at det vil fremprovokere forbedring af stan-darderne i lande, hvis producenter ønske ad-gang til foregangslandets marked. For det an-det kan der også argumenteres for, at der er si-tuationer, hvor det sandsynlige resultat er in-gen konvergens eller endda uddybning af nati-onale forskelle, netop i de tilfælde hvor sådan-ne forskelle indgår i det sæt af sammenhæn-gende institutionelle og historiske faktorer, der er grundlaget for virksomhedernes in-ternationale konkurrenceposition, eller hvor de er uden større økonomisk betydning og knyt-tet til væsentlige etablerede interessegrupper.

Endelig og nok så vigtigt viser de forelig-gende empiriske analyser et meget broget bil-lede.⁴⁰ På nogle politik-områder er der tale om

meget tydelig konvergens. Det gælder f.eks. regulering af den finansielle sektor, og det gælder på mangfoldige områder vedrørende krav og standarder til industriens produkter og produktionsmetoder, bl.a. som følge af det ar-bejde der udføres af internationale standardi-seringsorganisationer som ISO og den euro-pæiske CEN.⁴¹ Man kan både finde klare ek-sempler på konvergens mod høje standarder og på det modsatte. Et eksempel på det første er nogle miljøspørgsmål, hvor latinamerikan-ske kemikalieproducenter har været meget hurtige til at lade sig miljø-certificere efter den nye ISO 14000 standard for at sikre sig mod udelukkelse fra markederne i USA og Europa. Et eksempel på det andet er rederi-branchen, hvor den internationale konkurren-ce kombineret med muligheden for at sejle under bekvemmelighedsflag har fået den dan-ske stat til at indføre muligheden for, at danskejede skibe sejler under lempeligere reg-ler end hvad der gælder efter normal dansk lovgivning og danske overenskomster.

På andre områder er billedet mere uklart, lige-som der er politikfelter, hvor der hidtil ikke har kunnet iagttages nogen nævneværdig kon-vergens. Det gælder for eksempel arbejdsmar-kedets institutioner og regulering. De historisk skabte ganske betydelige forskelle på arbejds-markedets indretning i f.eks. Japan, Tyskland og USA lever i bedste velgående og ser ud til at have en betydelig modstandsevne mod kon-vergenspres. Andre områder, hvor nationalsta-terne har bevaret en høj grad af autonomi er den offentlige sektors størrelse og ydelsesni-veau, omfanget af indkomstudligning over skatten, opgavefordelingen mellem nationale og decentrale myndigheder, sundhedssyste-mets indretning med videre. Ganske vist er det i de fleste, hvis ikke alle, industrilande så-ledes, at skærpet international konkurrence kombineret med båndene på den økonomiske politik medfører et øget pres på de offentlige udgifter med deraf følgende krav om bespa-relser og omstruktureringer. I den forstand kan man tale om et ensartet pres fra globaliserin-gen på de offentlige sektorer. Men det niveau,

hvorfra der reduceres, er meget forskelligt, og presset medfører hverken, at der nødvendigvis skal skæres ned til et fælles lavt niveau, eller at de prioriteringer, der skal foretages, bliver de samme. I omstruktureringer af den offentlige sektor lader man sig nok ofte inspirere af andre lande, men internationaliseringen i sig selv udelukker ikke, at man går egne veje.

Billedet er altså fortsat uklart. Det kan slås fast, at der både optræder konvergens mod højere og mod lavere standarder samt fortsat heterogenitet, men det er ikke muligt med den foreliggende viden at sige, hvilke tendenser der er stærkest. Det sammensatte billede tegnes i øvrigt ikke kun på grundlag af empiriske analyser af, hvad der faktisk er sket. Også mere normative overvejelser med udgangspunkt i, at frihandel er den mest velfærdsfremmende økonomiske strategi, rummer i dag en vis selvbesindelse mht. grænserne for konvergens. Der er en voksende bevidsthed om "socio-diversitet" som noget positivt. For eksempel påpeges det i en analyse fra den respekterede liberale amerikanske forskningsinstitution Brookings Institution, at frihandelsteorien netop baserer sig på, at man skal udnytte landenes komparative fordele, der er baseret på deres forskelligheder. Hvis alle nationale forskelle blev udvisket, var der ikke længere grund til at handle med hinanden.⁴²

Afslutningsvis skal det fremhæves, at der med få undtagelser⁴³ er enighed om, at nationalstaterne uanset konvergenspres og autonomitab fortsat spiller en helt central politisk rolle. Nationalstaten er fortsat den stort set enerådende kilde til politisk legitimitet, staterne er de eneste autoritative lovgivere med fuld kontrol med politi og væbnede styrker, og hele den politiske internationalisering fungerer kun, når den formidles af nationalstaterne.⁴⁴ I EU er der elementer af en overnational statsdannelse, og tilsvarende vidtgående skridt kendes ikke andre steder. Men selv i EU er nationalstaterne fortsat de afgørende byggesten i det samlede internationaliserede politiske system, og det gælder i endnu højere grad for den øvrige verden.

Noget er der sket med nationalstaternes selvstændighed, og nogle af ændringerne er betydelige. Men rygterne om, at nationalstaterne er fuldstændigt overmandet af globaliseringen, er stærkt overdrevne. Til gengæld er der set fra en anden synsvinkel tale om en betydelig ændring i den måde, nationalstaterne fungerer på. Det har at gøre med det stadig tættere internationale *politiske* netværk, som staterne er spundet ind i.

Global organisering

I de danske medier har debatten om internationale politisk-økonomiske forhold har haft en tendens til at fokusere meget stærkt på EU og den europæiske integrationsproces. Sat på spidsen kunne man få det indtryk, at Danmark står over to store internationale udfordringer, nemlig på den ene side globaliseringen, der først og fremmest er et økonomisk fænomen, og på den anden side den europæiske integration, der er et politisk fænomen. Det medfører en kraftig underbelysning af den politiske integrationsproces, der har fundet og finder sted på globalt plan, eller i hvert fald mellem OECD-landene og en række mere dynamiske ulande. I international politik forskningen betegner man denne generelle proces som international politisk *institutionalisering*, med en terminologi der er introduceret af Robert O. Keohane.⁴⁵

En vigtig pointe i den teoretiske litteratur er, at dette samarbejde kan tage forskellige former. Internationale institutioner kan således være formelle *organisationer* (OECD, WTO, osv.), med eksplicit formulerede vedtægter, beslutningsprocedurer osv., samt egne sekretariater med større eller mindre selvstændige roller. Det kan også være formelle aftaler, der ikke fører til dannelse af internationale organisationer, men pålægger landene forpligtelser, som de selv skal implementere via deres nationale beslutningssystemer og administrative apparater. Denne variant af internationale institutioner kaldes af nogle forskere for internationale *regimer*. Regimebegrebet er desværre blevet lidt forvirrende, fordi der er

to konkurrerende definitioner i omløb. Den anden, men ældste definition, anvender udtryk for regimer om det, der her kaldes institutioner. Den amerikanske forsker Miles Kahler har foreslået en fornuftig pragmatisk løsning på dette terminologiske problem: eftersom mulighederne for ordkløveri er enorme, bruger han de to udtryk mere eller mindre i flæng, afhængigt af hvad der passer bedst i konteksten.⁴⁶ Den tredje hovedform for internationale institutioner er, igen ifølge Robert Keohane, internationale *konventioner*. Ordet konvention skal her forstås i sin sociologiske til forskel fra sin juridiske betydning. Konventioner er netop *ikke-formaliserede* spilleregler, der i praksis opleves som bindende af de relevante aktører, først og fremmest regeringerne. Sådanne konventioner kan opstå på grundlag af lang tids sædvane, men de kan også udvikles gennem gensidig informationsudveksling, konsultationer o.l., der blot ikke fører til nedskrevne aftaler i traktatform.

Der kan i dag ikke herske tvivl om, at institutionaliseringstendensen er en realitet. Forskellige aggregerede mål viser klart nok, at antallet af mellemstatslige organisationer (IGO'er, dvs. international governmental organisations), er vokset betydeligt gennem de senere årtier, folkeretten har udviklet sig voldsomt med en mangfoldighed af bilaterale og multilaterale traktater, og samarbejdet i eksisterende organisationer som WTO, OECD, BIS, verdensbank-gruppen og hele FN systemet er også blevet udviklet.⁴⁷

En blot tilnærmelsesvis dækkende beskrivelse af denne udvikling kan ikke foretages inden for denne artikels rammer.⁴⁸ Men for give en forestilling om, hvad den involverer, kan der peges på nogle markante træk fra de senere års udvikling. Iøjnefaldende er dannelsen af WTO og den dermed følgende styrkelse af disciplinen i det internationale handelssystem, der samtidig introducerer en ny institutionel aktør på den internationale scene. G-7 samarbejdet er blevet stadigt fastere i formen, og er kommet til at omfatte et voksende antal emner. OECD samarbejdet har ligeledes ud-

viklet sig. Organisationen beskæftiger sig stort set med alle de politik-områder, som optager medlemslandenes regeringer, den har fået nye medlemmer, og den har optaget en systematisk og formaliseret dialog på forskellige områder med de mere dynamiske ikke-medlemmer, dels i den tidligere østblok, dels i den tredje verden. Det er også i OECD regi man har foretaget de væsentlige forhandlinger om en kommende international investeringsaftale. På miljø-området markerer Kyoto-aftalerne et kvalitativt skridt frem mod etablering af stærke internationale aftaler, ligesom der nu synes at være enighed mellem de toneangivende lande i G-7 samarbejdet om, at FNs miljøorganisation UNEP skal styrkes i de kommende år. BIS – Bank of International Settlements i Basel – og dens aflægger Basel-kommiteen har i al stilfærdighed intensiveret samarbejdet betydeligt mellem centralbanker og finanstilsyn fra et meget stort antal lande, hvilket bl.a. har ført til udvikling af væsentlige internationale standarder for krav til og kontrol med banker og andre finansielle institutioner.

Listen kunne gøres længere, men hovedindtrykket af intensiveret samarbejde burde træde klart nok frem nu. Derimod er der grund til at hæfte sig lidt mere ved en af de former, som samarbejdet kan tage i flere af de nævnte fora. Man ser nemlig i mange tilfælde, at samarbejdet tager form af systematisk diskussion og informationsudveksling, der ikke fører til egentlige traktater eller andre eksplicit forpligtende aftaler. Man når frem til aftaler, der ikke har karakter af meget andet end anbefalinger eller hensigtserklæringer, hvorefter beslutningerne udmøntes i praksis ved at de relevante myndigheder i deltagerlandene hver især gennemfører de pågældende tiltag. I en tæt og i mange tilfælde kontinuert dialog mellem landene udveksles der oplysninger og erfaringer om, hvorledes man hver især griber problemerne an, diskuterer det ønskværdige i harmonisering af politikken mål og midler, identificerer via grundigt analysearbejde i nogle tilfælde de "best practices" som alle anbefales at følge, eller de forskellige initiati-

ver, som man ønsker at partnerne skal tage. Efterfølgende overvåger man så hinandens opfølgning på anbefalingerne, og udsætter partnerne for kritik og gruppepres, hvis det ikke sker.

Denne model er helt karakteristisk for G-7 samarbejdet,⁴⁹ men den findes også i BIS og OECD. I OECD betragtes arbejdsformen som helt central. I det optimistiske fremtidsscenario "Towards a new Global Age" fra 1997 hedder det således: "OECD can make an important contribution to global change and reform through its role as a catalyst and pathfinder in international economic co-operation – notably through its policy dialogue and peer pressure, and analyses of issues in a multidisciplinary and forward-looking way."⁵⁰ Som det fremgår hænger denne samarbejdsform sammen med det tidligere drøftede spørgsmål om politisk konvergens. Den tætte dialog i de nævnte fora er en af de mekanismer, hvorigennem konvergens fremmes, og spørgsmålene om hvorvidt der skal konvergeres og hvad der skal konvergeres imod, er gennemgående temaer i de politiske dialoger.

Det er vigtigt at pege på denne form for internationalt samarbejde, fordi den så tydeligt viser, at institutionaliseringen ikke kun tager form af dannelse af egentlige internationale organisationer. De internationale fora er i mange tilfælde blot rammen om en direkte dialog og koordinering mellem de nationale myndigheder. Sundhedsmyndighederne indgår i et stadigt tættere internationalt netværk med andre landes sundhedsmyndigheder, det samme gælder finanstilsynene, erhvervsministerierne osv.⁵¹ I den brede forstand institutionaliseringsbegrebet her anvendes, omfatter den også denne sammenfletning af de national statsapparater.

Den politiske institutionalisering, der her er beskrevet ansatsvis, forløber ikke jævnt. Tydeligvis foregår den stærkest på regionalt niveau, og især i Europa. Men den sker også globalt, quasi-globalt som f.eks. i G-7 og OECD, og den sker mellem regionerne, dvs. mellem USA og Østasien, USA og Latinamerika, henover Atlanten mellem USA og Europa, og

mellem Europa og henholdsvis Asien, Latinamerika, Mellemøsten og Afrika.⁵²

Såvel i den videnskabelige som i den bredere debat har man ofte set regionalisering som et alternativ til eller en hindring for globalisering og multilateralt samarbejde. Skræmmebilledet er en verden opdelt i stridende handelsblokke. Som det allerede er anført, er dette billede næppe holdbart, i hvert fald ikke i den nuværende fase af udviklingen. Det understreges i øvrigt yderligere af, at institutionaliseringen både foregår i og mellem regionerne. Dertil kommer, at billedet er misvisende, fordi det så stærkt fokuserer på *nedbrydning* af barrierer for handel og investeringer som det afgørende politiske fænomen forbundet med internationalisering og globalisering. Det skulle gerne være fremgået af det ovenstående, at der ved siden af denne nedbrydning også sker en *opbygning* af politiske institutioner, i den nævnte brede forstand, hen over landegrænser. Der er en *international politisk overbygning* under dannelse.

Hvis man vil bruge overbygningsmetaforen lidt videre, skal det præciseres, i forlængelse af bemærkningerne om institutionaliseringens forskellige former, at bygningsværket udvikler sig på flere måder. Eksisterende internationale konstruktioner ovenpå de nationale stater udbygges og forstærkes og nye kommer til, men samtidig og nok så vigtigt bygges de nationale statsapparater sammen. Presser man metaforen yderligere, kan man sige, at bygningen skyder i vejret over det meste af verden, men det er gået hurtigst i de tre regionale hjørner (Nordamerika, Europa og dele af Østasien), hvorefter det europæiske er mest udbygget. De tre regionale hjørner indgår samtidig i en stadigt mere sammenbygget nordfløj, mens byggeriet går langsomt i de sydlige længer og udhuse. Dog er forbindelseslinierne mellem de nordlige institutioner og landene i syd under stadig udbygning.

Dette billede af en ujævnt voksende international politisk overbygning kan selvfølgelig ikke stå alene som karakteristisk af globaliseringens politiske aspekter. Men i forhold til billederne af en verden opdelt i stridende han-

delsblokke eller af synkende nationalstater i et oprørt hav af økonomisk globalisering tjener det som et nødvendigt supplement og korrektiv.

Hovedpointerne i denne drøftelse af globaliseringens politiske aspekter kan opsummeres således: I nogle henseender har nationalstaterne mistet autonomi og råderum, mens de i andre henseender har bevaret en betydelig autonomi. På nogle områder udsættes stater og samfund for et betydeligt konvergenspres, der både kan gå i retning af højere og lavere standarder, men på andre områder ser fortsat heterogenitet ud til at være det sandsynlige fremtidsperspektiv. I mange tilfælde er staternes autonomi imidlertid kun relevant, dvs. omsættelig i en reel mulighed for påvirkning af samfundsudviklingen, hvis den bruges i internationaliserede politiske processer,⁵³ som der bliver stadigt flere af. En vigtig komponent i globaliseringen er således den internationale politiske institutionalisering.

Denne institutionalisering er her blevet behandlet som et anliggende mellem stater, dvs. regeringer, ministerier og andre forvaltningsorganer. Det billede er imidlertid ufuldstændigt, da internationaliseringen også vedrører relationerne mellem stat, organiserede interesser og civilt samfund. Der er al mulig grund til også at interessere sig for tendensen til dannelse af internationale græsrodsorganisationer og disses inddragelse i internationale og globale beslutningsprocesser.⁵⁴ Der er også god grund til at være opmærksom på mere traditionelle interessers internationale aktiviteter,⁵⁵ og på muligheden for, at også de i disse år styrker deres internationale organisering. Eksempelvis er der noget der tyder på, at den internationale erhvervsorganisation ICC – International Chambers of Commerce – søger at positionere sig som *den* centrale globale organisation for erhvervslivet, med formaliseret kontakt til bl.a. G-7 samarbejdet.⁵⁶ På samme måde søger den bredeste internationale sammenslutning af nationale fagbevægelser, ICFTU – International Confederation of Free Trade Unions -, at opruste sig organisatorisk

og udvikle et sammenhængende internationalt svar på globaliseringens udfordringer. Oprustningen kommer blandt andet kommer til udtryk i lobby-virksomhed i forhold til verdensbank-gruppen og WTO, og i en intention om at præge G-7 samarbejdet stærkere.⁵⁷ Om ikke andet så viser disse og lignende tendenser, at spørgsmålet om, hvorledes det internationale politiske system vil udvikle sig, ikke kun afhænger af spillet mellem staterne, men også af, hvordan civilsamfundet og organiserede interesser vælger at agere nationalt og transnationalt.

Afsluttende bemærkninger

Det skulle gerne være fremgået af denne artikel, at selv om der er mange myter i globaliseringsdiskussionen, så er der også håndfaste realiteter. Der er tale om tydelige og veldokumenterede økonomiske forandringer i retning af en væsentligt uddybet internationalisering eller integration mellem nationale økonomier. Selve ordet globalisering er til dels misvisende, men forandringerne er dybgående og i deres konsekvenser af global rækkevidde. Der er også tale om væsentlige sociale og kulturelle forandringer, og sidst men ikke mindst er der tale om en betydningsfuld politisk udvikling i retning af svækkelse af nationalstaternes autonomi, tættere international institutionalisering og pres for konvergens på adskillige områder, men også områder med fortsat heterogenitet.

Det er fristende afslutningsvis at opstille den forventning til fremtiden, at eftersom alt tyder på, at den økonomiske internationalisering vil fortsætte, så vil den politiske institutionalisering og konvergens ligeledes fortsætte. Den økonomiske internationalisering har jo været og er en betydningsfuld drivkraft i den politiske udvikling. Men den har ikke været den eneste drivkraft, og årsagssammenhænge er ikke så simple. Selv hvis man alene fokuserer på den økonomiske udviklings effekter på de politiske forhold, må man være opmærksom på den mulighed, at der er tale om en bølge af politisk internationalisering, der vil klinge af, når institutionerne så at sige er

bragt på omgangshøjde med de kvalitative forandringer, der er sket i økonomien. Også derfor er der grund til at hæfte sig ved, at fremtidens internationale politiske udvikling også afhænger af valg, der træffes i det civile samfund og af organiserede interesser.

Noter

1. Denne artikel udspringer af forskningsprojektet "Globalization, Statehood & World Order", der er støttet af Statens Samfundsvidenskabelige Forskningsråd.
2. Markante bidrag i globaliseringsdiskussionen er: Dicken, P. *Global Shift. Transforming the World Economy*, London: Paul Chapman, 1st Edition 1988, 3rd Edition 1998, Ohmae, K. *The Borderless World*, London & New York: Collins, 1990, Luard, E., *The Globalization of Politics. The Changed Focus of Political Action in the Modern World*, Houndmills: Macmillan 1990, Robertson, R. *Globalization. Social Theory and Global Culture*, London: Sage 1992, Waters, M. *Globalization*, London & New York: Routledge 1995, Hirst, P. & Thompson G. *Globalization in Question. The International Economy and the Possibilities of Governance*. Cambridge: Polity Press 1996.
3. En kritisk diskussion af den stærke globaliseringstese findes i Hirst & Thompson, *op.cit.*
4. Synspunktet er fremført af Hirst & Thompson *op.cit.*
5. Den bedste all-round behandling er Peter Dicken, *op.cit.* For internationaliseringsens betydning for den langsigtede økonomiske udvikling er standardværket Angus Maddison, *Dynamic Forces in Capitalist Development. A Long-Run Comparative View*, Oxford University Press, 1991.
6. UNCTAD, *World Investment Report 1997*, Table I.2., p 7. United Nations: New York and Geneva 1997.
7. I de internationale statistikker omfatter FDI dels kapital, der overføres fra hjemland til værtsland, dels reinvestering af indtjening i værtslandet. Investeringer baseret på låneoptagelse i værtslandet tælles ikke med.
8. Beregnet af Wolfgang H. Reinicke ud fra IMF statistikker. Figur 1-1 i Wolfgang H. Reinicke, *Global Public Policy. Governing without Government?* Washington D.C.: Brookings Institution Press, 1998.
9. UNCTAD 1997 *op.cit.*, p xvi.
10. Ibid p xv.
11. Dicken *op.cit.*, Dunning, J. H. *The Globalization of Business. The Challenge of the 1990s*. London & New York: Routledge 1993, Howells & Wood *The*

Globalization of Production and Technology. London & New York: Belhaven Press 1993, Nunnenkamp, Gundlach & Agarwal *Globalization of Production and Markets*. Tübingen: Mohr (Kieler Studien no 262) 1994, OECD, *Globalisation of industrial activities. Four Case Studies: Auto Parts, Chemicals, Construction and Semiconductors*, Paris 1992; samt den uundværlige årlige *World Investment Report*, der nu udgives af UNCTAD.

12. Den klassiske skelnen mellem råvarer, halvfabrikata og færdigvarer er utilstrækkelig i den forstand, at der udveksles varer på mange forskellige stadier af forarbejdning.
13. Reinicke *op.cit.* p 23 ff.
14. *World Investment Report 1997*, p 13.
15. Dunning *op.cit* p 63 ff. Se også Dicken *op.cit* pp 145 ff.
16. Dicken *op.cit.* pp 387 ff.
17. UNCTAD, Programme on Transnational Corporations, *World Investment Report 1993*, New York: United Nations pp 157 ff.
18. Som påpeget af Dicken er netop skellet mellem cirkulationssfære og produktionssfære i marxistisk teori velegnet til at udtrykke den kvalitative forandrings karakter. Jvf Dicken 1998 *op.cit.* p 180 ff.
19. Dicken *op.cit.* p 7 og p 201 ff.
20. Reinicke *op.cit* figur 1-3 p 30, *World Investment Report 1997* p 112 ff.
21. *World Investment Report 1997* p 110
22. I begyndelsen af 1990'erne iværksatte Brookings et stort forskningsprojekt under overskriften "Integrating National Economies: Promise and Pitfalls". Projektet har indtil nu resulteret i mere end 20 publikationer. For en præsentation se forordet i Kahler, M. *International Institutions and the Political Economy of Integration*, Washington D.C.: Brookings Institution 1995.
23. Se f.eks. US President, *A National Security Strategy for a New Century*, Washington D.C.: The White House, 1997, hvor der tales om "global forces of integration".
24. Jvf standardbeskrivelsen af "grader af økonomisk integration", der går fra frihandelsområder over bl.a. toldunion og fællesmarked til monetær og økonomisk union. Se f.eks. Strøjer Madsen, Ulff-Møller Nielsen og Pedersen, *International Økonomi*, Storrøring: Forlaget Pareto 3. udg 1994 p 116 ff.
25. F.eks. Robertson, *op.cit.*, Waters, *op.cit.* Giddens, A. *The Consequences of Modernity*, Cambridge: Polity Press 1990, Friedman, J. *Cultural Identity and Global Process*, London etc: Sage Publications 1994, bidragene af Robertson og Pieterse i Featherstone M., Lash S. & Robertson R., *Global Modernities*, London etc: Sage Publications 1995, Appadurai, A., *Modernity at Large. Cultural Dimensions of Globalization*,

- Minneapolis: University of Minnesota Press 1996, Ulf Hannerz, *Transnational Connections: Culture, People, Places*, London & New York: Routledge 1996.
26. Robertson 1992 *op.cit.*
27. For en diskussion af litteraturen med fyldige referencer se min "Politisk internationalisering og business systemers konvergens", *Working Paper no 15*, Department of Intercultural Communication and Management, Copenhagen Business School 1996.
28. Se min *FN og global organisering på det økonomisk-sociale område*, København: DUPI 1998.
29. At der så har været senere faser i integrationsprocessen, især projekt "det indre marked", der først og fremmest har været drevet af hensynet til erhvervslivet, er en anden sag.
30. Blot et lille lokalt eksempel: Aftaler mellem tyske byer og den danske stat om samarbejde om afmærkning af de danske farvande til gavn for skibsfart og handel, kan spores tilbage til middelalderen, Jvf Bill, J. *Dansk søfarts historie Bind 1 Indtil 1588 : fra stammehåd til skib*, København: Gyldendal 1997. Generelt gælder det, at væsentlige dele af de ældste lag i folkeretten og de diplomatiske relationer mellem staterne netop handler om gensidige garantier, der sikrer international handel og søfart.
31. For en mere principiel teoretisk diskussion af den internationale politiks relative og relativt stærke autonomi, se min *Magt og interesser i den globale samfundsformation*, Århus Universitetsforlag 1990.
32. Se f.eks. Hollingsworth, J. R., Philippe P. C. Schmitter, & Streeck, W. "Capitalism, Sectors, Institutions, and Performance" pp 3-16 i Hollingsworth, Schmitter, & Streeck (eds) *Governing Capitalist Economies. Performance and Control of Economic Sectors*, New York: Oxford University Press, 1994, Cerny, P.G. Globalization and the hanging logic of collective action" i *International Organization* 49, 4 Autumn 1995, Strange S. *The retreat of the State. The diffusion of power in the world economy*, Cambridge: Cambridge University Press 1996.
33. *International Herald Tribune* d. 24.9.98
34. Tendensen findes bl.a. hos Cerny *op.cit* og Strange *op.cit.*
35. Fagøkonomer definerer i dag ofte fuld beskæftigelse ved hjælp af begrebet "den naturlige arbejdsløshed". Med den definition er vi formentlig i dag ikke langt fra fuld beskæftigelse. Men i et velfærdsperspektiv vil man normalt med fuld beskæftigelse mene, at alle, der ønsker at arbejde, også har mulighed for det. Og i den forstand er fuld beskæftigelse fortsat en undtagelse.
36. Mere præcist drejer det sig om ikke at have *uholdbare* budgetunderskud. Et uholdbart underskud er populært sagt et underskud, der fører til en voksende gældbyrde uden udsigt til, at det fører til en økonomisk vækst, der kan finansiere en tilbagebetaling af gælden på længere sigt. Se Blanchard et.al. "The sustainability of fiscal policy: new answers to an old question" i *OECD Economic Studies No 15*, Autumn 1990.
37. For en kortfattet præsentation af denne opfattelse, se Pedersen T.M. "Nyklassisk og real business cycle teori" i *Samfundsøkonomen* nr 6 1998. Synspunktet understøttes i øvrigt også af Maddison *op.cit.*, og det er også i meget god overensstemmelse med Marx' analyse i *Das Kapital*.
38. Pointen er almindeligt anerkendt, jf. f.eks. Aaron, H.J. et. al. "Preface to the Studies on Integrating National Economies" i Kahler *op.cit.* og Reinicke *op.cit.*
39. Reinicke, *op.cit.*, Unger, B. & Waarden, F. "Introduction: An interdisciplinary approach to convergence" pp 1-35 i Unger & Waarden (eds) *Convergence and Diversity. Internationalization and Economic Policy Response*, Aldershot: Avebury 1995, Berger, S. "Introduction" i Berger, S. & Dore, R. (eds) *National Diversity and Global Capitalism*. Ithaca & London: Cornell University Press 1996 samt Murphy D.D. & Oye, K.A. *Comparative (Regulatory) Advantage: Firm-State Relations in the Global Economy*, Paper presented to the International Studies Association, Minneapolis 1998, pp 1-11 & 48-50.
40. Hollingsworth, Schmitter, & Streeck (eds) *op.cit.*, Unger & Waarden (eds) *op.cit.*, Berger & Dore (eds) *op.cit.* Coleman, W. D. *Financial Services, Globalization and Domestic Policy Change*, Basingstoke: Macmillan 1996., Whitley, R. & Kristensen P.H. (eds) *The Changing European Firm. Limits to Convergence*, London: Routledge 1996, Garrett, G. "Capital Mobility, Trade, and the Domestic Politics of Economic Policy" pp 79-107 i Keohane R. O. & Milner H. V. (eds), *Internationalization and Domestic Politics*, Cambridge: Cambridge University Press 1996, Aaron, H.J. et. al. "Preface to the Studies on Integrating National Economies" i Kahler *op.cit.*
41. For en introduktion til det internationale standardiseringsarbejde med videre referencer se Ougaard *op.cit.* 1998 pp 6 ff.
42. Aaron et.al. *op.cit.* Sammenhængen er naturligvis lidt mere kompliceret, fordi de naturgivne forskelle i landenes faktordrustning (klima, råstoffer osv) ikke kan udviskes. Men meget moderne handelsteori handler netop om, at i dag betyder de naturgivne forskelle mindre, mens de samfundsskabte komparative fordele betyder mere for den internationale arbejdsdeling.
43. F.eks. Luard *op.cit.* og Ohmae *op.cit.*
44. Jf. argumentationen i Hirst og Thompson *op.cit.* pp 170 ff.
45. Keohane, R. O. *International Institutions and State Power. Essays in International Relations Theory*, Boulder etc: Westview Press 1989, p 3 ff.

46. Kahler *op.cit.* p 3n.
47. Jf. Ougaard 1998 *op.cit.*
48. Det følgende er baseret på Ougaard, 1998 *op.cit.*
49. I 1997 talte man også om G-8, fordi Rusland deltog i nogle af møderne. I 1998 synes man at være vendt helt tilbage til G-7 formatet.
50. OECD, *Towards a New Global Age. Challenges and Opportunities. Policy Report*, Paris: OECD 1997 p 9.
51. Det skal dog bemærkes, at mens betydning af sådanne "transgovernmentale netværk" er almindeligt anerkendt i litteraturen, så skorter det fortsat på systematiske empiriske undersøgelser.
52. En oversigt over dette netværk af institutioner findes i min "NAFTA and EU in the Global Polity" i Bislev, S. & Appendini K.(eds) *Economic Integration in NAFTA and the EU*, Macmillan: (under udgivelse).
53. Af Keohane formuleret på den måde, at den nationale suverænitet fortsat er af betydning, men som en "bargaining resource" i den internationale institutionalisering. Keohane, R.O. Hobbes' Dilemma and Institutional Change in World Politics: Sovereignty in International Society" i Holm, H.H. & Sørensen G. (eds), *Whose World Order? Uneven Globalization and the End of the Cold War*, Boulder: Westview Press 1995, p 177.
54. Jf. Spiro, P.J. "New Global Communities: Nongovernmental Organizations in International Decision-Making Institutions" i *The Washington Quarterly*, Vol 18 no 1, 1994 og Weiss, T.G. & Gordenker, L. (eds), *NGOs, the UN, and Global Governance*, Boulder & London: Lynne Rienner, 1996.
55. Emnet har været lidt forsømt, men der er tegn på en fornyet interesse, jf. Risse-Kappen, T.. "Structures of governance and transnational relations: what have we learned?" pp 280-313 i Risse-Kappen, (ed), *Bringing Transnational Relations back in. Non-state Actors, Domestic Structures and International Institutions*, Cambridge: Cambridge University Press 1995. Noget systematisk billede af organisationsdannelsen findes dog mig bekendt ikke.
56. ICC præsenterer sig selv som "the world business organisation." Ved G-7/8 topmødet i Denver i juni 1997 fremlagde ICC sine synspunkter for de forsamlede stats- og regeringsledere. Se "Business and the Global Economy. ICC statement on behalf of world business to the Heads of State and Government attending the Denver Summit, 20-22 June 1997" i *ICC Business World. The Electronic magazine of the International Chamber of Commerce*, på <http://www.iccwbo.org/cust/html/gloecon.htm>.
57. Se ICFTU, Sixteenth World Congress of the ICFTU). *The global market – trade unionism's greatest challenge*, på <http://www.icftu.org/english/sclause/econthem.html>., og *Sixteenth World Congress of*

the ICFTU, Brussels, June 25-29, 1996. *Congress Resolutions* på <http://www.icftu.org/english/congress.html>.

Abstract

Morten Ougaard: Globalisation: Myths and Realities, *Arbejderhistorie* 4/1998, p. 7-25.

The word globalisation is used about many different phenomena and often in an imprecise way. At the same time views about globalisation stretch from those that see it as a powerful and profound process which transforms all aspects of society and undermines the national state, to those which conceive of globalisation as largely a myth which serves to legitimise a specific political agenda.

It is now a well documented fact, for instance, that the internationalisation of the financial markets and the rapid development of transnational companies has led to a considerably deeper integration of national economies with a consequent intensification of mutual dependency. The changes are real and important but the term globalisation is unfortunate because for instance the changes are not completely global. It would be more appropriate to talk about a more intense integration or internationalisation. Culturally there is without a doubt a process of globalisation taking place but current research views the resultant effects as leading more to the encouragement of various mixed cultures rather than a simple uniformity. There are also significant political changes but it would be misleading just to concentrate on the national state's loss of autonomy. National states continue to have significant room for manoeuvre and they play an important role albeit, to an increasing extent, in internationalised political processes which, among other things, are influenced by the development of international organisations and a closer co-operation between national states.

Morten Ougaard
Dr. scient pol., docent ved
Handelshøjskolen i København.
tlf: 38 15 38 15