

Olle Törnquist till Demokratiet – historien og ideene

(Opprinnelig arbeidstittel: Demokratiets historie); Redaktører: Prof. Raino Malnes og Dr. Dag Einar Thorsen; Utgivelse: august 2014

Demokratisering i det Globala Syd

Varför har demokratiseringen i Egypten gått i baklås? Hur kunde det gå bättre bland militären och muslimerna i Indonesien? Men varför frodas ändå korruptionen? Varför lyckas vanligt folk i New Delhi vinna val med ett nytt parti för mer demokrati och kamp mot korruption, trots att sådana försök annars varit så omöjliga? Varför har det inte blivit demokrati i Singapore, trots sociala och ekonomiska framsteg? Kan demokrati, tvärt om, främja ekonomisk utveckling? Hur demokratisk är vänstern i Latinamerika och kommer reformerna i Burma att lyckas? Kan biståndet vara till nytta?

Se där några av de viktiga frågor vi alla ställer om större delen av världen, men har svårt att svara på! Hur mycket vet de sakkunniga, vad är de oense om och hur kan man söka bättre svar? Om detta handlar artikeln.

Demokratisering är omtvistat, men de flesta är faktiskt överens om, att målet med demokrati är att medborgarna är politiskt jämlika och kan kontrollera offentliga angelägenheter – och att demokratisering är vägen dit.

En av tre kontroversiella frågor är istället vilka som ska vara medborgare och få bestämma? Ska migrantarbetare få rösta? Vem ska bestämma i de ockuperade områdena i Mellanöstern? Är Taiwan en del av Kina? Vem ska bestämma om gruvor och skogsavverkning på Kalimantan?

För det andra tvistar vi alla om vad som avses med offentliga angelägenheter, i motsats till enskilda. Hur mycket ska privatiseras? Ska välfärden skötas av stat och kommun eller av privata företag, det civila samhället och välgörenhet genom kyrkan eller moskén? Är hustrumisshandel en offentlig angelägenhet? Ska staten ha monopol på våldsmakten och säkerheten, eller är det okej med legoknektar och diverse säkerhetsföretag?

Sist men inte minst: vad betyder politisk jämlikhet? Räcker det att alla kan rösta, eller krävs det politiska, sociala och ekonomiska reformer för att folk ska våga välja som de vill, och organisera sig? Hur är det med kvinnorna? Eller med de lägre kasterna? Hur är det med den politiska jämlikheten bland jordägare och lantarbetare, mellan minoriteter och andra? Kan

tjänstefolket åka hem till sina byar så att de kan rösta? Väljer de redan mäktiga vilka fackliga ledare de vill samarbeta med, eller kan arbetarna utse och kontrollera sina representanter?

Verklighetens konflikter leder också till dispyter mellan forskarna. Vad ska demokratin omfatta? Vilka människor, landområden, verksamheter, kunskaper och kapaciteter ska vara del av demokratin? Breda definitioner inkluderar förutsättningar för medborgarnas politiska jämlikhet. Dessutom är utgångspunkten, att "folket" och de offentliga angelägenheterna konstitueras genom konflikter, vilka måste studeras. Snäva definitioner utgår istället från sakernas tillstånd.

Det samma gäller om man ska sätta fokus på procedurerna eller substansen. Substantiella definitioner analyserar i vad mån spelregler som nya friheter, allmänna val och civila och fackliga organisationer verkligen gör att folk blir mer politiskt jämlika och kan bestämma över stat och kommun. Procedurella definitioner utgår istället från, att institutioner som fria och rättvisa val och civila organisationer främjar demokrati (det är därför som de kallas demokratiska). Sedan studerar man om spelreglerna är på plats.

Eftersom artikeln handlar om demokratisering, beaktar den demokratins förutsättningar och *olika* politiska gemenskaper och uppfattningar om vad som är offentliga angelägenheter. Eftersom den dessutom fokuserar på det Globala Syd, är det särskilt betydelsefullt att se på substansen och inte utgå från att vissa institutioner främjar demokrati; om så är fallet får bli en empirisk fråga.

Det Globala Syd

Avgränsningen till det Globala Syd beror på att dess historiska förutsättningar för modernisering och demokrati är speciella. Jämför med Europa där starka inhemska krafter stod bakom både den gamla och nya ordningen; eller med Nordamerika, Australien och Nya Zeeland där bosättarna slogs mot kolonialmakterna för självständighet och gick vidare med rättigheter och industrialisering; eller med den uppifrån styrda moderniseringen som Japan, Turkiet och Sovjet där utvecklingsinriktade ledare tog spjörn mot externt hot i kampen mot inhemska konservativa krafter! Det Globala Syd omfattar istället (i) de samtida utvecklingsstaterna, t.ex. Korea och Kina, som inspireras av de historiska modellerna för uppifrån styrda modernisering; (ii) Latinamerika (och Sydafrika) där bosättarna främjade nationellt oberoende men berikade sig genom monopol på jord och råvaror samt billig arbetskraft; och (iii) kolonierna där externa krafter både hindrade framsteg och stod för den

begränsade modernisering som lokala ledare utgick från i kampen för utveckling och oberoende.

Artikeln bygger på boken *Assessing Dynamics of Democratisation* (Törnquist 2013). Den sammanfattar insikter från egen individuell och kollektiv empirisk forskning, speciellt om två av världens största demokratier, Indonesien och Indien, men även i bredare komparativt perspektiv. När inget annat specificeras hänvisas till nämnda bok för ytterligare referenser.

Tidig kamp för demokrati

Det Globala Syd är alltså den större del av världen där monopolisering av ekonomi och politik försvårat utveckling och demokratisering i speciellt stor utsträckning. Ändå är det en missuppfattning, att demokratisering är en västerländsk exportprodukt. Latinamerikas initiala demokratisering mot slutet av 1800-talet var en viktig del av den första demokrati-vågen tillsammans med Nordamerika och delar av Europa; och den andra demokrati-vågen (efter andra världskriget) byggde på kampen mot fascism, kolonialism och imperialism.

Det är riktigt att ledarna i det Globala Syd inspirerades av kampen mot den gamla ordningen i Europa och mot kolonialismen och slaveriet i Nordamerika. Men ”vanligt folk” slogs främst mot förtrycket och rasismen i sina egna länder, för sociala reformer och för mindre ojämlig kontroll över marknaderna, jorden, råvarorna och företagen. Kraven på demokrati var tydliga, men mycket av förutsättningarna saknades i form av motvarigheter till rättsstatsprinciperna som drivits fram i Europa och Nordamerika av företagare, jordbrukare och utbildade medelklasser; detsamma gällde industrialiseringens breda och självständiga folkrörelser i dessa världsdelar.

Inställd demokratisering

Demokratiseringens första kris var emellertid politisk. Det folkliga engagemanget hade skett genom starka ledare som mobiliserade mot orättvisor för viktiga framsteg men också fick stöd av grupper som var socialt och ekonomiskt beroende av dem (patron-klient relationer). När dessa nya ledare tagit över den koloniala statsapparaten och stött på svårigheter, använde de ofta sina nya maktpositioner och gamla patron-klientrelationer till att hålla sig kvar vid makten och förbättra sin egen standard.

Naturligtvis försökte vänsterradikala ledare bygga alternativa rörelser som prioriterade grundläggande förändringar genom jordreformer, nationalisering av utländska företag och

allmän anti-imperialistisk kamp. Men detta skedde vanligtvis på ett sådant sätt, att demokratisering sattes på undantag.

Internationellt fick de radikala rörelserna gärna stöd av östblocket och vänstern i Väst; och på kort sikt var politiken framgångsrik – speciellt i Indonesien, där radikala nationalister och fredligt sinnade kommunister stod i spetsen för världens största folkliga organisationer med stora valframgångar. Men valen upphörde och i Indonesien liksom på annat håll blev det sällan ekonomisk utveckling. Framförallt lyckades vänsterradikalerna sällan motverka de politiker, administratörer, militärer och relaterade affärsmän som använde radikal nationalism i olika former till att kontrollera oppositionen, ta över utländska företag för egen del och plundra allmänna resurser och råvaror. När de alternativa rörelserna själva ignorerat demokratisering blev det dessutom svårt att använda demokrati mot politisk plundring och repression. I Indonesien i mitten av sextioalet blev resultatet speciellt ödestiget: massakrer, förföljelser och dryga trettio år med auktoritär och ojämlik utveckling.

Ytterligare en orsak till demokratins kris var, att när radikalerna stärktes så försvagades både västerländskt orienterade ledare och (i tillämpliga fall) moderniseringsinriktade muslimska grupper. Dessa ledare och grupper hade rötter bland affärsmän och utbildad medelklass – som sällan vann val. Istället sökte de hjälp från militären och västblocket. Resultatet från mitten av 1960-talet blev så kallade medelklass-kupper, med början i Indonesien och Latinamerika.

Givetvis fanns det varianter på dessa teman. I Kina och Nordkorea stod demokratin aldrig på dagordningen. I Vietnam stoppades demokratiseringen när USA och Saigonregimen avstod från att underteckna Geneveavtalet 1954 och sedan bröt mot dess paragraf om fria val för återförening av nord och syd. På Kuba stärktes den auktoritära tendenserna av amerikansk aggression och bojkott. I de portugisiska kolonierna fanns ingen öppning för demokratisering förrän fascisterna störtades i Lissabon. I Sydafrika kunde den folkliga oppositionen inte förhandla om demokratiska lösningar förrän efter östblockets fall då apartheidregimen försvagats av att inte längre vara nödvändig för väst i kampen mot kommunismen och av den globala liberaliseringen.

Indien gick däremot emot strömmen. Trots socialdemokratiskt orienterade framsteg i södern, speciellt i Kerala, dominerade motgångarna. Vänsterregeringen i Kerala störtades; kritiken växte även i norr; Maoister i nordöst tog till vapen; och 1975 proklamerade Indira Gandhi undantagstillstånd, med stöd av Moskva-orienterade kommunister. Dock: det auktoritära

styret avvisades redan 1977 – tack vare massiva folkliga proteströster, de oberoende kommunisternas motstånd, de relativt starka konstitutionella institutionerna och den professionellt inriktade armén.

På annat håll var dock de flesta rörande överens om, att demokratisering var förhastad. Skolbildande sociologen Seymour Martin Lipset hävdade, att kapitalistisk modernisering och specialisering utgjorde en förutsättning för liberal demokrati. Affärsmän som konkurrerade på rimligt fria marknader och utbildade medelklasser ansågs kapabla och villiga att motverka diktaturer. Som komparationernas mästare Barrington-Moore (1965) konkluderade: ”ingen borgerlighet, ingen demokrati”.

Andra komparativt inriktade forskare som Therborn (1977) , Rueschemeyer och Stephens (1992) och Collier (1999) producerade mer nyanserade studier. Det var inte främst borgerligheten utan snarare frisinnade och arbetarrörelsen som skapat demokratin. Kapitalistisk utveckling hade ibland gjort, att de styrande kunnat acceptera flera av de demokratiska reformer som liberaler och arbetarrörelser krävt; speciellt när regimerna behövt stöd mot utländsk makt.

Ledande statsvetaren Samuel Huntington (1965) fick emellertid större politisk betydelse. Han hävdade att demokrati inte bara krävde modernisering utan även starka statliga och speciellt rättsliga institutioner. Annars kunde missnöjda massor (som inte längre kontrollerades genom traditionella institutioner) skapa oro och attraheras av radikala idéer. Därför borde medelklassen och Väst i första hand satsa på ”politics of order”, om nödvändigt med militärt stöd – de så kallade medelklasskupperna.

På ett liknande sätt menade flera marxister och öststatsanalytiker, att eftersom inte heller jordreformer och ekonomisk nationalism skapat tillräckliga förutsättningar för framsteg krävdes kraftfull statlig intervention, så kallad icke-kapitalistisk utveckling. Detta stöddes i t.ex. Afghanistan, Etiopien och på Kuba – med auktoritära regimer som resultat.

Ytterligare en fråga var dock, i vad mån teori som byggde på Europas och Nordamerikas historia var tillämplig i länder där regimerna vilade på exploatering av billig arbetskraft och kontroll av jord och råvaror i samarbete med utländska företagare och stormakter.

Beroendeteoretiker som Frank (1967), O’Donnell (1973) och Amin (1974) var pessimistiska.

Forskare som Mouzelis (1986) och Migdal (1988) var mindre drastiska. De sade ”bara”, att demokratin med nödvändighet var elitistisk och byggde på patron-klientrelationer och

populism. Endast ett fåtal forskare insisterade på, att stora grupper av människor hade intresse av demokratisering – för att motverka dem som använde stat och politik till att berika sig på andras bekostnad. Enighet rådde emellertid om att det behövdes mer kontextuella studier. Beroendeteorin var för ekonomisk och generell. Och kvantitativa studier visade bara, att demokratin haft större chanser att överleva där inkomsterna varit högre; det finns inte något generellt samband mellan utveckling och pro-demokratiska klasser (Przeworski *et al.* 2000).

Oväntad tredje demokrati-våg

Eftersom forskningen mest studerade varför demokratisering i det Globala Syd var nästan omöjlig, blev den tredje vågen av demokratisering med början i mitten av sjuttioalet obegriplig. Processen startade med fascismens relativt fredliga nedmontering i södra Europa. Detta inspirerade forskare och aktivister i Latinamerika, där motsättningarna mellan revolutionärer och konservativa blivit förödande. Även här visade det sig snart, att moderata väst-stödda eliter kunde förhandla fram mindre auktoritärt styre.

Vågen rullade vidare. Att den nådde östblocket efter Berlinmurens fall var lätt att förstå. Men hur kunde den fortsätta till vitt skilda delar av det Globala Syd som bara hade ofördelaktiga förutsättningar gemensamt, såsom rättsröta, elitstyre, ojämlikhet, svaga och fragmenterade civila samhällen och utländsk inblandning?

Den vanligaste förklaringen var, att anpassning till de globala marknadskrafterna och omfattande privatisering samt liberalare institutioner och rationella aktörer gjorde affärsmän, medelklasser, politiker, militärer och andra som använt stat och politik till att berika sig mindre beroende av icke-ekonomisk makt. Därför kunde de acceptera fler friheter, mänskliga(re) rättigheter och rimligt rättvisa val. Dessutom marginaliserade moderata makthavare och dissidenter inte bara kompromissovilliga ”hårda” aktörer utan även ”farliga” folkliga radikala organisationer. Institutioner ansågs styra människors agerande. Forskare som O'Donnell and Schmitter (1986) liksom Karl (1990), vilka satte fokus på ledande aktörer, antog att när dessa anpassade sig till de liberala spelreglerna blev de också demokrater. Kolleger såsom Escobar and Alvares (1992) och Putnam (1993), vilka istället studerade samhällsliga institutioner och förändringar ”underifrån”, hävdade att folkliga respektive medborgerliga organisationer motsatte sig ”för mycket” stat och politik.

Snart ersattes dock deras dynamiska analyser av sociala, ekonomiska och politiska konflikter och kompromisser av klassificeringar av en så kallad transitionsprocess i tre steg, vilka

utländska aktörer kunde stödja. "Inledningsskedet" bestod av ekonomisk och politisk liberalisering och strider mellan "hårda" och "mjuka" aktörer. Därefter följde "det radikala genombrottet" då den gamla regimen kollapsade, snabba val genomfördes och liberala politiska institutioner byggdes upp. Det tredje steget var "konsolidering" då institutionerna och det civila samhället stärktes och aktörerna förväntades följa de nya spelreglerna.

I denna anda undersökte dessutom encyklopediska forskare som Larry Diamond och Juan Linz (1988, 1989) liksom Linz och Alfred Stepan (1996) hur demokratiseringen "designats" i olika länder; medan Jarstad och Sisk (2008) tillhörde dem som studerade hur modellerna användes för att bygga fred.

Hur analysera demokratisering?

På grundval av tesen att vägen till framsteg är marknadsanpassning och uppbyggnad av liberalt demokratiska och rättsstatliga institutioner under ledning av moderata eliter och civilsamhälleorganisationer, växte det också fram utvärderingar av de nya institutionerna; dessa motsvarande mätningarna av ekonomisk tillväxt. Biståndsorganisationer, icke-statliga organisationer, institut som International IDEA, UNDP och Freedom House samt diverse konsultgrupper konkurrerade snart om perspektiv och uppdrag med hissnande arvoden

Givet utgångspunkterna, har evalueringarna begränsas till vilka institutioner som är på plats, vad som återstår att göra och vilka länder och organisationer som bör stödjas. Kriterierna är inte kontextualiserade, och studierna leds ofta av luftlandsatta experter. Intressanta fakta kan förstås kartläggas, men kritisk forskning där olika teorier prövas och bästa möjliga fakta tas fram behövs inte. Forskarna och uppdragsgivarna vet redan vilka institutioner som ska byggas och hur det ska gå till. Studierna är mest till för att utvärdera de egna projekten och ge partners en känsla av "lokalt ägarskap". Värst är bristen på analys av hur förändringar kan komma till stånd, givet maktförhållanden och olika aktörer. Utan sådan analys saknas ju kunskap om hur man kan främja demokratisering. Istället brukar forskarna ta för givet att moderata eliter på något sätt kan bygga t.ex. starkare statliga institutioner som viktiga aktörer antas anpassa sig till och därmed skapa "god utveckling".

Följaktligen har pro-demokrater efterfrågat ett bättre ramverk för analys av problem och möjligheter i den tredje demokrativågen. Ett sådant perspektiv kan inte utgå från att vissa procedurer främjar demokrati. Istället måste man studera substansen: i vad mån målet med demokratin uppnås genom olika institutioner. Vidare kan institutionerna inte begränsas till

förhärskande liberala spelregler som friheter och val utan behöver också beakta opartisk implementering, kompletterande ide- och intresserepresentation samt deliberativa arrangemang. Förutfattade meningar om demokratins omfattning bör inte heller accepteras. Föreställningarna om vad som konstituerar ett folk och offentliga angelägenheter är inte universellt givna utan kontroversiella politiska frågor i skilda kontexter som måste studeras empiriskt med olika teorier.

Dessutom behöver analyserna vidgas från att omfatta eliterna och de ”ansvarsfulla” civila organisationerna till att också beakta folkliga rörelser och fackföreningar. På samma sätt är det viktigt att gå utöver institutionerna och även använda teorier om makt och sociala och politiska rörelser för att beakta i vad mån aktörer och ”vanligt folk” har kapacitet att använda och förbättra spelreglerna. Man kan inte heller nöja sig med att beskriva sakernas tillstånd utan behöver analysera problem och möjligheter att förändra, till exempel genom att fråga hur aktörernas strategier och faktiska politik påverkar demokratiseringen.

Slutligen krävs det bättre information än experternas bedömningar på central nivå. I länder med bristande databanker och hårt hållna samhällsstudier är det viktigt att finna nya informatörer, gärna i form av erfarna och kritiskt reflekterande aktivister med erfarenhet från demokratiseringens frontlinjer runt om i landet.

Demokratiseringens andra kris

Med andra ord krävs teoretiskt mer inkluderande forskning som de kunniga aktivisterna själva kan bidra till om demokratiseringens substans, omfattning och dynamik. Detta är svårt och arbetskrävande, men inte omöjligt.

Vad har forskningen kommit fram till? Vad kännetecknar framsteg och problem i den tredje demokrativågen? Jag utgår från de omfattande pilotprojekten sedan 2000 i världens tredje största demokrati, Indonesien (Törnquist 2013). Indonesien anses ofta vara ett lyckat exempel på demokratibygnation (Diamond 2010). Eventuella problem bör därför tas på speciellt allvar. Huvudpöängerna har generaliserats genom en rad andra studier, bl.a. den stora Sydasiens studien (CDS 2007), International IDEA's, Freedom House' och The Economist's undersökningar samt enskilda studier i monografier (t.ex. Grugel 2002, Carothers 2004, Levitsky 2010) och tidskrifter som *Journal of Democracy* och *Democratization*.

De generella tendenserna är sämre än vad förespråkarna trodde. Privatisering och marknadsorientering har underminerat en rad diktaturer; men de redan mäktiga aktörerna

(även de som skaffat sig privat kontroll av tidigare offentliga resurser och företag) fortsätter att dominera stat och politik, media och medborgerliga organisationer. Också när de dominerande aktörerna anpassat sig till liberala politiska procedurer, har de kunnat använda dem till egen fördel. Vanligtvis har dessutom demokratiaktivister i det civila samhället inte velat eller kunnat bygga breda folkliga organisationer och vinna val utan prioriterat hjälp till självhjälp, nätverk och lobbyverksamhet. På samma sätt har fredsbyggnad genom ekonomisk liberalisering, medborgerliga organisationer och val (men utan satsning på reformerade maktförhållanden) mest genererat korruption och avtal om maktdelning på bekostnad av oberoende folkligt deltagande; Sri Lanka men även det inledningsvis mer framgångsrika Aceh är aktuella exempel (Stokke and Uyangoda 2011, Törnquist *et al.* 2011).

Detaljerna kan sammanfattas i sex punkter:

1. Viktiga *förbättringar (trots senare års motgångar) av friheter, mänskliga rättigheter samt allmänna val som även dominerande grupper anpassar sig till* – också där gammal kultur och Islam ansetts lägga hinder i vägen.
2. *Demokratisering som kombinerats med decentralisering och enhetliga politiska system har motverkat politisk, religiös och etnisk separatism, t.ex. i Indonesien efter Suhartos fall.*
3. *De nya spelregler som förväntats generera demokrati och som skapats genom pakter mellan moderata eliter har inte hindrat partiskhet i beslutsprocesser och implementering samt plundring av offentliga tillgångar inom rättsväsendet, polis och militär, lagstiftande och verkställande politiska organ och offentlig administration. Korruptionen är ett gissel.*
3. *Den politiska representationen är lika bristfällig.* Politiken domineras av eliterna som fick monopol på nedmonteringen av de auktoritära systemen. Ledare och rörelser utan omfattande ekonomiska resurser och auktoritet kan sällan delta i val med reell chans att vinna. Arbetare, bönder, fiskare, tjänstefolk och städernas fattiga kan ofta inte ens kandidera för att de saknar högre utbildning. Partierna och ”deras” rörelser domineras av mäktiga familjer och affärsmän vilka adopterar dissidenter med folkligt förtroende för att vinna röster, varefter de oliktänkande koopteras eller marginaliseras. Vidare saknas kompletterande kanaler för demokratisk representation via representanter som utsetts av och är ansvariga inför idé- och intresseorganisationer såsom miljö- och människorättsgrupper, fackföreningar och

arbetsgivarorganisationer. Istället väljer politikerna själva ut de frågor, grupper och ledare som de vill samarbeta med.

4. Medan de redan mäktiga grupperna dominerar den nya politikens institutioner har de som kämpat för demokratisering (bland intellektuella, jurister och journalister samt genuina organisationer bland arbetare, bönder och städernas fattiga) svårt att komma in i den formella politiken och på så vis utveckla och använda demokratin för att bekämpa korruption och främja inkluderande utveckling. Innebörden är paradoxalt nog, att de nya demokratierna stabiliseras när eliterna dominerar och tillvaratar sina egna intressen inom ramen för de nya spelreglerna. Dock är det en överdrift att tala om nya oligarkier. De dominerande grupperna är mer sammansatta. De inkluderar redan mäktiga affärsmän och byråkrater, plus gelikar som var i onåd hos tidigare diktatorer och politiker med kapacitet att vinna val genom samarbete med populära informella ledare och religiösa och andra grupper; grupper som "vanligt folk" måste ty sig till i brist på offentliga sociala och fysiska skyddsnät.

5. Frågorna om makt och kapacitet att använda de nya friheterna är alltså olösta. De nya spelreglerna skapades för de moderata eliterna och motverkade inte bara "hårda" aktörer utan även radikala pro-demokrater och breda folkliga organisationer. Därför sker den politiska mobiliseringen fortfarande uppifrån genom patronage och i allt större utsträckning populism och kontroll av media, istället för nedifrån genom folks egna organisationer. Dessutom lyckas de dominerande grupperna ofta använda sina ekonomiska, sociala, kulturella och fysiskt tvingande maktresurser till att bygga politisk auktoritet och legitimitet samt dominera den politiska dagordningen.

6. Aktörer som vill demokratisk förändring är däremot underordnade. De gynnas sällan av de nya parti- och valsystem som antas främja demokrati. Vidare har inte pro-demokraterna själva lyckats bygga starka politiska organisationer, allianser och program, utan oftast koncentrerat sig på arbete i det civila samhället med fokus på enskilda frågor och hårt drabbade delar av befolkningen i specifika områden och segment av ekonomin. Dessa frågor, grupper och platser kan förstås kopplas samman, men det sker sällan. Snabba resultat (och nöjda donatorer) kräver fokus på korruption, mänskliga rättigheter, självhjälp, gender, miljö och ursprungsbefolkningar. Då är det också rationellt att prioritera lobbying, nätverk och enskilda politiska karriärer på bekostnad av bred folklig organisation. Nu sker visserligen en del förändringar. Det internationella stödet för NGOs reducerats där demokratin anses vara på

plats; och det lokala engagemanget ökar (speciellt bland kvinnor) för sociala och ekonomiska rättigheter, statliga välfärdsreformer och facklig och politisk representation. Men det tidigare mönstret dominerar fortfarande.

Etablerade svar på demokratiseringens problem

Många instämmer i den bild som nu tecknats av problemen, men det råder oenighet om orsaker och åtgärder. På den ena sidan står anhängarna av liberaliseringen och elitpakterna. De anser sig fortfarande vara bäst på att förklara varför förändringarna alls varit möjliga; och de menar att problemen beror på brister i liberaliseringen och institutionsbyggnationen som kan åtgärdas, till exempel med bättre val- och partisystem.

På den andra sidan står de som menar att bristerna bevisar att det saknas grundläggande förutsättningar för demokratisering – och att dessa förutsättningar måste skapas innan friheter och folkstyre kan lanseras, annars blir det bara konflikter och maktmissbruk. Det finns tre varianter på detta tema. För det första strukturalister som Bastian och Luckham (2003) och Robison och Hadiz (2004). De menar att verklig demokrati inte kan designas utan kräver radikalt förändrade maktrelationer; snudd på en revolution. För det andra kulturkritiker – dels i muslimska sammanhang (till exempel muslimska brödraskapet), dels bland organisationer som stödjer ursprungsbefolkningar och sedvanerätt. Medan liberaler hävdar behovet av friheter som styrs av jurister och privata aktörer på marknaden hävdar dessa behovet av starkare gemensamma värden som regleras av religion eller sedvanerätt innan något slags demokrati kan konsolideras.

Men de mest inflytelserika är konservativa institutionalister i liberala västerländska kretsar och utvecklingsstater. Sedan något decennium har de återupptäckt Huntingtons sextiotals-tes om att det krävs stabila politiska och framförallt rättsstatliga institutioner genom ”politics of order” för att politiska friheter och val inte ska leda till mer motsättningar, korruption och mindre välfärd. Nu kallas detta ”sekvensering av demokratin” (Mansfield and Snyder 2007), men demokrati definieras fortfarande snävt och i termer av spelregler. Frågan om mer substantiell demokrati kan motverka korruption är därför inte aktuell. Olika sätt att främja målet med demokratin genom att gå utöver institutioner såsom friheter och val (vilka registreras i de stora databaserna), till exempel genom bättre representation av progressiva intressen och aktörer negligeras. I Skandinavien är den svenske statsvetaren Bo Rothstein (2005, 2013) en livlig företrädare för ståndpunkten, att ordning i statsförvaltningen är

viktigare än allt annat. Men han diskuterar inte om det kan ske på demokratisk väg. Kinas nya ledare Xi Jinping är mer rättfram: "stability is the prerequisite for reform" (*Economist*, January 5-11, 2013: 40).

Ett alternativt svar

Mellan dessa ytterlighetspositioner växer en tredje tes om transformativ politik fram (Harriss et.al. 2004, Carothers 2007a-b, Törnquist et.al. 2009, Stokke och Törnquist 2013, Törnquist 2013). Grundargumentet är att demokratiseringens kris handlar om avpolitisering. Den beror dels på förhandlingar inom den moderata eliten, vilka inte bara marginaliserar "hårda" högerkrafter och revolutionärer utan även breda demokratiska organisationer och aktioner; dels på privatisering och marknadsanpassning som reducerar möjligheterna att påverka viktiga frågor med demokratisk politik. Saken förvärras av teknokratisk administration, "new public management" och delegering till marknadsaktörer, icke-statliga organisationer och etniska och religiösa grupper. Den bristande representationen tenderar att permanentas när diktaturerna nedmonterats. Valen är fortsatt elitdominerade och det saknas demokratiska kanaler för idé- och intresseorganisationer. Representationsfrågan är viktigast, eftersom partiskt rättsväsende, administration och plundring inte kan bekämpas demokratiskt när enbart de som är en del av problemet får plats i politiken medan de som vill förändring marginaliseras. Dessutom är decentralisering ingen lösning så länge den förutsätter att folk har gemensamma lokala intressen och att maktfrågorna inte är så viktiga där. Det värsta är, att många aktivister som vill demokrati inte tar strid för att ändra den "smutsiga" politiken utan retirerar till specialiserade och polycentriska kampanjer i det civila samhället.

Enligt detta synsätt är emellertid krisen inte oundviklig utan resultat av politiska maktförhållanden och beslut. Därför kan krisen bekämpas genom att progressiva aktörer använder demokratiska öppningar till att utveckla transformativ politik som förbättrar förutsättningarna för mer genuin demokrati. Innebörden av transformativ politik är alltså politiska program, strategier, allianser och reformer för bredare demokratisk representation, jämlikare medborgarskap och bättre kapacitet bland "vanliga människor" att förändra de ojämlika strukturerna och de mäktiga gruppernas dominans inom politik och samhälle. Ett vanligt exempel är hur Arbetarpartiet PT i Brasilien växte fram på grundval av sociala rörelser bland bönderna och städernas fattiga, civilsamhälleaktivister och fackliga organisationer. Detta var basen för den berömda deltagande budgeteringen med start i Porto Alegre, vilken också reducerade korruptionen. Liknande processer har prövats på annat håll också, nu senast

i New Delhi där rörelser för mer demokrati, kvinnofrid, sociala rättigheter och kamp mot korruptionen bildat parti och snabbt tagit över makten.

En av utmaningarna är att gå från lokala experiment till nationella program. En annan är, som i Sydafrika efter apartheid, att fruktbara länkar mellan fackföreningar och sociala och medborgerliga organisationer drabbats av parti-politisk dominans och favorisering av speciella grupper och intressen. Liknande orsaker låg bakom problemen med den imponerande kampanjen för decentralisering och planering underifrån i indiska delstaten Kerala. Det samma gäller den kortvarigt så framgångsrika demokratiseringen för fred och rekonstruktion efter inbördeskriget och tsunamin i Aceh, Indonesien.

Sammanfattningsvis har framstegen byggts på kraftfull politisk koordinering mellan olika grupper och rörelser, mellan dessa och relaterade politiker och mellan lokala och nationella verksamheter. Motgångarna, å andra sidan, har berott på svagheter i dessa avseenden, speciellt i fråga om politisk representation och svårigheter att gå från lokala till breda och nationella program för välfärdsreformer som dessutom främjar ekonomisk utveckling.

Vägen vidare

Är det möjligt att övervinna sådana svårigheter? De mest framgångsrika historiska processerna var i Skandinavien under socialdemokratins formativa år på 1920 och 1930-talen: dels starka demokratiska folkrörelser som gick samman ideologiskt och politiskt; dels demokratisering och därmed också trovärdigare offentliga institutioner. Grundbulten var inte motsättningar mellan stat och civilt samhälle utan demokratiska länkar mellan dem.

Skillnaderna mellan de här processerna och dagens Globala Syd är stora. De skandinaviska länderna hade starkare rättsstater, mindre korruption, självständigare småbönder, mer omfattande industrialisering och en enhetligare arbetarklass. Men länderna var också väldigt olika varandra. Ändå utvecklade de liknande sätt att förena välfärd och ekonomisk utveckling med hjälp av medveten transformativ politik. Sådan transformativ politik kan alltså även andra spegla sig i.

Tre processer var viktigast. *1. Arbete genom stat och kommun med kompletterande demokratisk representation.* Socialdemokraterna avstod från reformarbete genom egna organisationer till förmån för statliga och kommunala institutioner som kontrollerades genom val och kompletterande demokratiskt ("korporativt") samarbete med de viktigaste idé- och intresseorganisationerna. Därmed missgynnades de egna rörelserna – men istället kunde man

attrahera fler anhängare för det ”allmänna bästa”, motverka partisk förvaltning, öka förtroendet för offentlig verksamhet och vinna val. Dessutom kunde idé- och intresserepresentationen utformas så, att breda nationella organisationer som kunde försvara sina medlemmars intressen och kräva statliga reformer främjades på bekostad av fragmentering. Det skapade också stabilitet och möjliggjorde samarbete med viktiga aktörer såsom produktiva företagare och minoriteter vilka inte var bra på att vinna val.

2. *Universell och inkluderande välfärdspolitik* på bekostnad av riktade åtgärder till de fattiga. Detta möjliggjorde breda allianser med jordbrukare och medelklassgrupper, vilka också fick del av välfärdssatsningarna och hade mindre orsak att välja privata lösningar. Samtidigt kunde universella reformer ändå utformas så, att de svagare och underrepresenterades positioner stärktes, inte minst kvinnor, ungdomar och de som drabbades av omställningar i den snabba industrialiseringen och urbaniseringen.

3. *Politiskt stöd för en social pakt mellan moderniseringsinriktade arbetsgivare och fackföreningar*. Arbetsfred, hög produktivitet, acceptans för permitteringar vid arbetsbrist samt internationellt konkurrenskraftiga löner kvittades mot kollektivavtal, fackligt medinflytande, fokus på återinvesteringar, fler jobb och sociala rättigheter som både gynnade vanligt folk och främjade ekonomisk tillväxt.

Finns det utrymme för transformativ politik i det Globala Syd? Fyra omständigheter talar härför:

1. *Post-klientelism* (Manor 2013). Allt färre etablerade politiker kan vinna val enbart genom patronage och klientelism; dessutom fordras populism i form av brett stöd till väljare de inte har full kontroll över samt program som intresserar nya medelklasser. Detta skapar visst utrymme för folkliga rörelser och civila organisationer.

2. *Plundring och korruption*. De skattebetalande medelklassernas kritik av korruption på bekostnad av rättvis konkurrens om jobb och projekt samt rättigheter utan extra betalning, kompletteras nu av breda folkrörelser mot dem som använder stat och politik för så kallad primitiv ackumulering av kapital, dels genom kontroll av regleringar som fördyrar produktion och handel, dels genom att driva bort ”vanligt folk” från jord, skog, andra naturresurser och bostadsområden. Därmed skapas även ett visst utrymme för förhandlingar mellan populistiska politiker, aktivister och folkrörelser.

3. *Nyliberala arbetsrelationer.* I den nyliberala ekonomin krävs det allt mer informella anställningsförhållanden och "outsourcing", även i moderna sektorer. I brist på fasta arbetsgivare måste allt fler löntagare vända sig till stat och kommun för att få rimlig ersättning och visst socialt skydd. Fackföreningar som förlorar medlemmar behöver vidga allianserna och stärka möjligheterna att påverka politiken. Även flera företagare vill att stat och kommun ska minska deras risker och skapa bättre och flexiblare arbetskraft genom skyddsnät och utbildning. Trots mindre enhetlig industrialisering och arbetarklass än tidigare i Europa och Nordamerika, skapar detta visst utrymme för bred gemensam kamp mellan fragmenterade grupper och politiker för statlig välfärdspolitik i kombination med fler jobb och tillväxt.

4. *Politisk dynamik.* Sådana gemensamma ansträngningar för grundläggande krav kan leda till kraftfulla protester mot att de viktigaste frågorna och intressena om plundring, korruption och välfärd saknar representation i stat och politik. Detta kan bli en grogrund för folkrörelsebaserade partier liksom för internationellt samarbete med andra krafter som vill förena välfärd och utveckling.

Demokratistödets kris och möjligheter

I biståndsvärlden rådde länge enighet om, att demokratisering krävde bättre ekonomiska, sociala och institutionella förutsättningar som måste prioriteras. Skandinavien och vänstern var dessutom kritiska till stormaktsinblandning och önskade stöd på "mottagarnas villkor". Borgerliga politiker kunde ändra detta när resultatet blev auktoritära regimer – även i flera av vänsterns favoritländer – och när argumenten för liberal globalisering föreskrev marknadsanpassning, "gott styre", mänskliga rättigheter och demokrati. Vänstern saknade ett kraftfullt alternativ, så demokratibiståndet gick till medborgerliga organisationer och moderata eliter som byggde liberala institutioner (t.ex. Sida 2010). Nu ökar dessutom intresset för att prioritera starka politiska och rättsstatliga institutioner, oklart hur. (B. Rothstein, *Dagens Nyheter* 8 mars, 29 juni, 13 oktober 2013)

Forskningen som sammanfattats i den här artikeln visar istället, att stödet bör inriktas på demokratisk transformativ politik i samarbete med de aktörer och rörelser som kan förbättra den politiska representationen, som en gång i våra egna länder. Då kan de som verkligen har intresse och vilja att bekämpa korruptionen och rättsrötan komma med i politiken och försvara friheterna samt främja det slags välfärdsreformer som enligt bl.a. UNRISD (2010) även gynnar ekonomisk utveckling.

Detta är dessutom i eget intresse. Om skandinaviska regeringar fortsätter att främja ekonomin genom att dels prioritera billig import från låglöneländer där även miljön förstörs, dels export och investeringar i sådana orättfärdiga tillväxtprocesser, blir resultatet inte bara försämrad global miljö. Dessutom får vi själva mer sociala ojämlikheter och motsättningar: dels minskar jobben genom avindustrialiseringen samtidigt som konflikterna ökar med allt fler invandrare; dels blir det inga fler jobb genom export till det Globala Syd så länge ”vanliga människor” där saknar ordentlig köpkraft och inte kan satsa på miljövänliga investeringar.

Det bästa sättet att försvara vår egen välfärd och miljö är alltså samarbete med likasinnade i det Globala Syd. En alternativ konsensus till ”the Washington consensus”.

Referenser

- Amin, S. *Accumulation of a World Scale. A Critique of the Theory of Underdevelopment*. New York: Monthly Review Press, 1974.
- Bastian, S., and R. Luckham. *Can Democracy be Designed? The Politics of Institutional Choice in Conflict Torn Societies*. London and New York: Zed Books, 2003.
- CSDS (Centre for the Study of Developing Societies). *State of Democracy in South Asia*. New Delhi: Oxford University Press, 2007.
- Carothers, T. *Critical Mission: Essays on Democracy Promotion*. Washington, DC: Carnegie Endowment, 2004.
- “How Democracies Emerge. The ‘Sequencing’ Fallacy.” *Journal of Democracy* 18, no. 1 (2007a): 12-14.
- “Misunderstanding Gradualism.” *Journal of Democracy* 18, no. 3 (2007b): 12-27
- Collier, R. B. *Paths Towards Democracy: The Working Class and Elites in Western Europe and South America*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.
- Diamond, L. “Indonesia’s Place in Global Democracy.” In *Problems of Democratisation in Indonesia. Elections, Institutions and Society*, edited by E. Aspinall and M. Mietzner. Singapore: ISEAS, 2010.
- Diamond, L., and J. J. Linz, eds. *Democracy in Developing Countries*. Boulder, Co.: Lynne Rienner Publishers, 1988, 1989.
- Escobar, A., and S. E. Alvarez, eds. *The Making of Social Movements in Latin America: Identity, Strategy and Democracy*. Boulder: Westview, 1992.

- Frank, A. G. *Capitalism and Underdevelopment in Latin America: Historical Studies of Chile and Brazil*. New York: Monthly Review Press, 1967
- Grugel, J. *Democratization: A Critical Introduction*. Basingstoke: Palgrave, 2002.
- Harriss, J., K. Stokke, and O. Törnquist, eds. *Politicising Democracy. The New Local Politics of Democratisation*. Basingstoke: Palgrave, 2004.
- Huntington, S. P. "Political Development and Political Decay." *World Politics* 17, no. 3 (1965): 386-430..
- Jarstad, A. K., and T. D. Sisk. *From War to Democracy: Dilemmas of Peacebuilding*. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.
- Karl, T. L. "Dilemmas of Democratization in Latin America." *Comparative Politics* 23, (1990): 1–21.
- Levitsky, S. and L.A. Way, L. A. *Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes After the Cold War*, Cambridge: Cambridge University Press, 2010
- Linz, J. J., and A. Stepan. *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America and Post-Communist Europe*. Baltimore and London: Johns Hopkins University Press, 1996.
- Manor, J. "Post-clientelist Initiatives." In *Rethinking Popular Representation*, edited by O. Törnquist, N. Webster, and K. Stokke. New York: Palgrave, 2013.
- Mansfield, E. D., and J. Snyder. "The Sequencing 'Fallacy.'" *Journal of Democracy* 18, no. 3 (2007):12-27.
- Migdal, J. S. *Strong Societies and Weak States: State-society Relations and State Capabilities in the Third World*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1988.
- Moore, B. *Social Origins of Dictatorship and Democracy: Lord and Peasant in the Making of the Modern World*. Harmondsworth: Penguin, 1966.
- Mouzelis, N. P. *Politics in the Semi-periphery*. Houndmills: Macmillan, 1986.
- O'Donnell, G. *Modernisation and Bureaucratic-authoritarianism: Studies in South American Politics*. Berkeley, CA: Institute of International Studies, University of California, 1973.
- O'Donnell, G., and P. C. Schmitter. *Transitions from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1986.

- Przeworski, A., M. E. Alvarez, J. A. Cheibub, and F. Limongi. *Democracy and Development: Political Institutions and Well-being in the World, 1950–1990*. New York: Cambridge University Press, 2000.
- Putnam, R. *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1993.
- Robison, R., and V. R. Hadiz. *Reorganising Power in Indonesia: The Politics of Oligarchy in an Age of Markets*. London: Routledge Curzon, 2004.
- Rothstein, B., and J. Teorell. “What is Quality of Government? A Theory of Impartial Political Institutions.” Paper to the Conference, Quality of Government: What It Is, How to Get it, Why It Matters, Göteborg, November 17–19, 2005.
- Robison, R., and V. R. Hadiz. *Reorganising Power in Indonesia: The Politics of Oligarchy in an Age of Markets*. London: Routledge Curzon, 2004.
- Rueschemeyer, D., E. H. Stephens, and J. D. Stephens. *Capitalist Development and Democracy*. Cambridge: Polity, 1992.
- Sida. “Policy for Democratic Development and Human Rights in Swedish Development Cooperation, 2010–2014.” Memorandum, Appendix to Government Decision 2010–01–21 (UF 2009/33076/UF, 2010).
- Stokke, K., and J. Uyangoda, eds. *Liberal Peace in Question: Politics of State and Market Reforms in Sri Lanka*. London and Colombo: Anthem and Social Scientists’ Association, 2011.
- Stokke, K., and O. Törnquist, eds. *Democratisation in the Global South: The Importance of Transformative Politics*. Basingstoke: Palgrave, 2013.
- Therborn, G. “The Rule of Capital and the Rise of Democracy.” *New Left Review* no. 103 (1977): 3–41.
- Törnquist, O. *Assessing Dynamics of Democratisation. Transformative Politics, New Institutions, and the Case of Indonesia*. New York: Palgrave, 2013
- Törnquist, O., S. A. Prasetyo, and T. Birks, eds. *Aceh: The Role of Democracy for Peace and Reconstruction*, 1st ed. Jogjakarta: PCD Press, 2009; 2 ed. 2011.
- Törnquist, O., N. Webster, and K. Stokke, eds. *Rethinking Popular Representation*. New York: Palgrave, 2009.
- UNRISD. *Combating Poverty and Inequality: Structural Change, Social Policy and Politics*, Geneva, 2010.