

Asia-krisens politikk

Av Stein Tønnesson

professor 2 ved Senter for Utvikling og Miljø, Universitetet i Oslo,
og asiakonsulent i Konsernstrategisk Utvalg, Statoil.

Innledning

Når vi snakker om “Asia-krisen”, tenker vi ikke på hele Asia. Sør-Asia, Vest-Asia og Sentral-Asia er ikke ramt. Asia-krisen er en krise for vekstøkonomiene i Øst-Asia. Forskere med høye krav til presisjon kaller den Øst-Asias krise. Den brøt ut som en valutakrise 2. juli 1997, da regjeringen i Bangkok ble tvunget til å slippe den thailandske valutaen fri, og valutakrisen spredte seg utover høsten til Filippinene, Malaysia, Indonesia og Sør-Korea. I oktober falt også aksjekursene på Hong Kong-børsen. Utover i 1998 falt såvel aksjekurser som valutakurser i så å si alle land i Øst-Asia, også i regionens ledende økonomi, Japan, som helt fra 1990 har hatt en stagnerende økonomi. To store spørsmål reiste seg alt høsten 1997, og er siden blitt stilt nesten daglig i aviser verden over: Vil den japanske regjeringen klare å snu utviklingen og få fart på den asiatiske veksten igjen? Vil Beijing klare å holde fast på beslutningen om å la være å devaluere den kinesiske valutaen? For at krisen skal gå over, må svaret på begge disse spørsmålene være ja. Greier ikke Japan å snu utviklingen, eller bestemmer Beijing seg for å devaluere, er det en utbredt oppfatning at krisen vil bli betydelig forverret. Da vil den også kunne spre seg til ~~Lan~~^{Europa}-Amerika og ~~Russland~~ og kanskje bli en verdenskrise. I så tilfelle blir 2. juli 1997 en like viktig milepæl i århundrets historie som den svarte ^{tors}mandagen i 1929, da krakket på New York-børsen endret historien.

Årsakene til Asia-krisen er å finne både i internasjonale forhold og i svakheter ved hvert enkelt lands økonomiske system, men når vi skal forklare at krisen kom i 1997 og at den ramte så mange land samtidig, er det de internasjonale forklaringene som er viktigst:

1. Store investeringer i Kina førte til at andre østasiatiske land fikk sterk konkurranse på eksportmarkedene.
2. Gjennom hele 90-tallet steg dollarkursen i forhold til yen. Andre asiatiske valutaer, som var knyttet til dollaren, fulgte automatisk med. Dermed kom disse valutaene i en utsatt posisjon.
3. Flere stater avregulerte finanspolitikken slik at lokale låntakere fritt kunne oppta lån fra utlandet. Særlig japanske og europeiske banker innvilget store mengder kortsiktige lån, med minimale krav til sikkerhet. Følgelig økte den private gjeldsbyrden dramatisk i flere land.

Dette er de direkte, internasjonale årsakene til krisen, som nok kunne vært forhindret gjennom devalueringer i 1996 eller første halvdel av 1997 og gjennom kontroll med låneopptak, kapitaloverføringer og valutahandel av den typen man har i land som Chile og Taiwan. Krisen førte likevel snart til at det også ble rettet oppmerksomhet mot mer dyptliggende svakheter ved de kriseramte landenes økonomi, så som mangel på gjennomsiktighet (transparency) i økonomiske forhold, en "kompiskultur" (cronyism) der topper i politikk, næringsliv og finansverden gjør hverandre tjenester, tvilsom regnskapsførsel, for mye lånekapital i forhold til aksjekapital, og en tendens til at firmaer har spredt seg på for mange felter. Ofte er disse svakhetene blitt ansett for hovedårsaker til krisen, men de kan i høyden forklare at flere land var så *sårbare* som de var, at krisen ble så alvorlig da den kom, og at det var vanskelig å gjennomføre en omstrukturering der lite konkurransedyktige selskaper ble nedlagt mens de mer konkurransedyktige ble refinansiert. De nevnte strukturelle svakhetene hadde nemlig også vært tilstede under Øst-Asias lange vekstperiode. Da ble noen av dem regnet som medvirkende årsaker til regionens suksess, mens andre ble ignorert.

Krisen begynte som en valutakrise, utviklet seg så til en privat gjeldskrise som flere regjeringer måtte be IMF om hjelp til å løse, førte dernest til en politisk legitimitetskrise og endelig til en alvorlig økonomisk krise, med konkurser, raskt økende arbeidsløshet, nød og sosial uro.¹

Emnet her er den politiske krisen på nasjonalt, regionalt og globalt nivå.

På hvert nivå har jeg tre ting å si, tilsammen ni, men først vil jeg gjennomgå den politiske utviklingen under krisen i hvert av de øst-asiatiske landene fra juli 1997 til august 1998.

Legitimitetskriser

De regjeringene i området som ble sterkest ramt av krisen, mistet raskt politisk legitimitet.² Det hadde flere årsaker. For det første fikk regjeringene ansvaret for krisen. De hadde stukket hodet i sanden og ikke grepet inn i tide. For det andre hadde disse regjeringene bygd mye av sin legitimitet på økonomisk vekst. Når utsiktene til vekst forsvant, ble derfor legitimiteten svekket. For det tredje gav ikke disse regjeringene inntrykk av å være i stand til å gjennomføre tilstrekkelig drastiske tiltak for å komme ut av krisen etter at den var et faktum. De måtte be IMF om hjelp, og deretter ble det IMF som fortalte dem hva de skulle gjøre. Det stilte dem i et uheldig lys.

¹ Stig Tenolds artikkel i dette nummeret av *Internasjonal Politikk* setter gjeldskrisen først. Det er for såvidt riktig at den raske opphopingen av gjeld utgjorde et økende problem i god tid før valutakrisen og at dette var en hovedårsak til denne, men gjeldsproblemet ble først en akutt gjeldskrise da fallet i valutakursene gjorde det umulig for kreditorene å betjene gjelden.

² Med "legitimitet" mener jeg *alment anerkjent rettmessighet*. Det er noe mer og annet enn popularitet. Selv en upopulær regjering vil være legitim så lenge befolkningen mener den har rett til å styre og bli adlydet. En god bok om legitimitet i Sørøst-Asia er: Muthiah Alagappa (ed.), *Political Legitimacy in Southeast Asia: The Quest for Moral Authority*, Stanford CA: Stanford University Press, 1995. Under henvisning til Rodney Barker definerer Alagappa politisk legitimitet som "the belief in the rightfulness of a state, in its authority to issue commands, so that the commands are obeyed not simply out of fear or self-interest, but because they are believed to have moral authority, because subjects believe that they ought to obey" (p. 2).

Regjeringene reagerte ulikt på legitimitetskrisen. De befant seg i et klassisk dilemma. For å føre en effektiv krisepolitikk trenger regjeringen høy legitimitet. Bare en regjering med høy legitimitet kan regne med å få befolkningen til å godta nødvendige innstramminger. Men hvis en regjering som allerede har mistet mye av sin legitimitet, gir seg til å gjennomføre innstramminger, vil den tape ytterligere legitimitet. Regjeringene taklet dilemmaet ulikt, dels utfra regimetype, dels utfra hvor mye av legitimiteten som allerede var gått tapt.

Det første landet som fikk en politisk krise som følge av valuta- og gjeldskrisen, var Thailand. General Chavalit Yongchaiyudhs mindretallsregjering ble raskt upopulær og stod i fare for å miste sin legitimitet. Middelklassen i Bangkok gikk på gata, slik den hadde gjort i 1992, da det førte til gjeninnføring av demokratiet etter en periode med militærstyre. Chavalit fikk problemer med å holde koalisjonsregjeringen sammen og stod i fare for å miste støtte fra flertallet i Nasjonalforsamlingen. Han forsøkte å holde seg ved makten ved å innføre unntakstilstand, men hærledelsen nektet å medvirke. Den ville ikke ha noen gjentakelse av misèren fra 1992. I november 1997, etter fire måneder med krise, ble Chavalit tvunget til å gå av. Chuan Leekpai, leder for Det demokratiske partiet, dannet en ny koalisjonsregjering. Den inngikk et tett samarbeid med IMF om å rydde opp i finansene. Tross en betydelig forverring i thaienes levestandard, særlig i Bangkok, har Chuan Leekpais regjering greid å bevare en høy grad av legitimitet i nesten et år, og han er ikke nødt til å holde valg før i 2000. I sine forsøk på å komme seg ut av krisen har Thailand også nytt godt av internasjonal velvilje.

Det neste landet hvor krisen fremkalte et maktskifte, var Sør-Korea. Sommeren 1997 var det ingen som regnet med at krisen ville ramme Sør-Koreas store økonomi, som alle sa var bunnsolid, med store valutaeserver, høy privat sparing og et solid overskudd på handelsbalansen. Det var ingen som rettet oppmerksomhet mot det faktum at de store sør-koreanske industriselskapene (chaebolene) var kraftig overbelånt, for det hadde de vært gjennom det meste av sin historie. Sør-Korea skulle ha presidentvalg i desember 1997. De færreste regnet med at opposisjonskandidaten Kim Dae-jung ville ha særlige sjanser mot regjeringspartiets kandidat, som kunne regne med støtte fra de fleste av dem som talte i det koreanske samfunnet. Kim Dae-jung var en livslang dissident, med tett tilknytning til den liberale fløyen i amerikansk politikk. I tidligere valg hadde han fått sterk støtte i sin hjemmeregion, det fattige Cholla, men ikke i de øvrige delene av landet. Så ramte krisen for fullt i oktober, to måneder før valget. Mens aksjekursene og valutaen stupte i verdi, håpet president Kim Young Sam i det lengste at han skulle slippe å gå til IMF, men mot slutten av november måtte han bite i det sure eplet, og to uker før valget ble OECD-medlemmet Sør-Korea nødt til å undertegne en avtale om den største hjelpepakken i IMF's historie. IMF nøyde seg ikke med at presidenten undertegnet, men krevde at alle presidentkandidatene også skulle underskrive. De færreste tvilte på at USA ønsket å se den overbeviste demokraten Kim Dae Jung som president. I valgkampen var det lykket ham å inngå en allianse med en viktig establishment-politiker, som ble lovet statsministerposten (Kim Jong Pil). Regjeringspartiets kandidat måtte dessuten tåle konkurranse fra en tredje kandidat. Dette skapte en situasjon hvor outsideren Kim Dae Jung faktisk vant valget 18. desember 1997 og tok over presidentvervet i februar 1998. Dermed kom Sør-Korea i samme politiske situasjon som Thailand, med en leder som ingen kan gi skylden for krisen. Kim Dae Jung nyter betydelig popularitet i Koreas arbeiderbefolkning, er overbevist demokrat og tror på markedsliberalisme etter amerikansk oppskrift.

Historien om Filippinene er anderledes, ja nærmest motsatt. Også her ramte valutakrisen, og Filippinene måtte inngå en avtale med IMF om en liten, men fleksibel hjelpepakke for å være sikker på å kunne betjene sine gjeldsforpliktelser, men krisen var mild. Den gjorde lite inntrykk, var i grunnen ikke noen krise i det hele tatt. Landets president, Fidel Ramos, hadde gjennom hele sin tid ved makten lagt stor vekt på å følge en ansvarlig økonomisk politikk etter IMF's hjerte. Han hadde fått orden på økonomien etter mange års kaos. Ramos mistet ikke legitimitet på grunn av krisen, men kunne likevel ikke bli sittende. Filippinene skulle ha valg i mai 1998, og alt før sommeren 1997 var det klart at Nasjonalforsamlingen ikke ville endre grunnloven for at Ramos skulle kunne stille til gjenvalg. I stedet stilte han seg da bak en kandidat som ikke vant velgernes tillit. Valgkampen på Filippinene førte på sett og vis til motsatt politisk resultat av det i Sør-Korea. Velgerne kjente seg så trygge på regjeringens ansvarlighet at de bevilget seg en president som lovet å forbedre den lille manns kår, men som ikke nyter særlig tillit verken i USA, IMF, internasjonale finanskreter eller det filippinske forretningslivet. Den tidligere filmskuespilleren Joseph Estrada ble valgt i mai 1998 og innsatt i juli samme år. Straks gav han seg til å plassere gamle venner på sentrale poster. Det er liten tvil om Estrada er populær blant jevne filippinere, men han forener ikke folkets og markedets tillit slik som Chuan Leekpai i Thailand og Kim Dae Jung i Korea.

Den indonesiske maktkampen ble langvarig. Her førte krisen til at Suhartos personlige militærdiktatur, som varte i 32 år, ble delvis avskaffet. Jeg sier delvis, for Indonesia befinner seg i dag i en slags overgangssituasjon, hvor Suhartos tidligere protegé og teknologiminister, Jusuf Habibie, fyller presidentembetet. Han skal forsøke å løse landets avgrunnsdype økonomiske krise samtidig som han legger grunnlaget for et nytt politisk system, med valg en gang i 1999. I 1997 og første halvdel av 1998 gjorde Suharto alt for å holde seg ved makten, selv om Indonesias krise var akutt helt fra oktober 1997. Han undertegnet to avtaler med IMF som han enten ikke forstod eller ikke hadde til hensikt å følge, lot seg gjenvelge til president for sjuende gang den 11. mars 1998 av den sedvanlige håndplukkede valgforsamlingen, som ikke en gang gjennomførte en skikkelig avstemning, og fikk valgt en visepresident (Habibie) som han ikke hadde grunn til å frykte. Flere ganger under krisen gikk mobben til angrep på kinesiske forretninger i en rekke indonesiske byer. Sannsynligheten taler for at Suharto bevisst lot befolkningens misnøye gå ut over etniske kinesere som en lynavledningseffekt. Så kom det store opprøret våren 1998. Det ble en blanding av studentopprør med krav om demokrati og Suhartos avgang, og opptøyer der mobb og organiserte gangstere, trolig anført av spesialstyrker, angrep etniske kinesere i orgier av plyndring, voldtekt og ødeleggelse. Suharto hadde trolig ventet seg at han nok en gang skulle bli nasjonens redningsmann, men studentene krevde taktfast hans avgang, og omsider vendte hans nærmeste seg imot ham. Dermed ble han nødt til å abdisere, men så stoppet revolten på halvveien. I stedet for å innføre et nytt, demokratisk regime, valgte Suhartos tidligere medarbeidere å holde seg til konstitusjonen, og la visepresident Habibie bli president. Dermed kom Indonesia inn i en overgangsperiode, som ser ut til å bli langvarig. Det landet som er aller hardest ramt av Asia-krisen, med en dramatisk økning i antall fattige etter mange år med redusert fattigdom, er samtidig det landet hvor regjeringen i dag har minst legitimitet. Problemet er at det ikke finnes noen alternativ leder med tilstrekkelig autoritet til å samle opposisjonen og at det ikke er tilstrekkelig fristende å sitte med makten i dagens situasjon til at landets to fremste opposisjonsledere, Amien Rais og Megawati Sukarnoputri,

etablerer et samarbeid seg imellom. Indonesia vil trolig ennå i lang tid ha en høy grad av politisk usikkerhet, og det gjør det ekstremt vanskelig å løse det som i dag er landets økonomiske hovedproblem: inngi tilstrekkelig tillit hos de rike etniske kineserne til at de henter hjem igjen den kapitalen de har plassert i utlandet under krisen. Etter all sannsynlighet var det etnisk kinesisk kapitalflukt som utløste krisen i Indonesia og gjorde den så dyp.

Malaysia er også hardt ramt av krisen og kan bli nødt til å skyte en hvit pinn etter regjeringens store mål om å nå et vestlig velstandsnivå i 2020. Men Malaysia har klart seg uten noen hjelpepakke fra IMF. Det har vært mulig fordi utlandsgjelden var mindre i Malaysia enn i andre av de kriseramte landene og fordi Malaysia tok IMF's advarsler alvorlig allerede i 1995 og gjennomførte visse innstrammings tiltak.³ Dessuten ser det ikke ut til at regjeringen til den karismatiske statsminister Mahathir Mohamad, som har sittet siden 1984, har mistet så mye av sin legitimitet. Det skyldes delvis at han har greid å legge skylden for krisen på utlandet. Dr. Mahathir er den eneste av de politiske lederne i Øst-Asia som har holdt fast ved en anti-vestlig asiatiske regionalisme under krisen og som har rettet gjentatte angrep på spekulanter, overdreven liberalisme og USAs maktpolitikk. Han er den eneste som har reagert på krisen med å gå inn for klassiske "sosialistiske" tiltak som økt statlig kontroll med næringslivet, internasjonale inngrep mot valutaspekulasjon og regionalt samarbeid om tiltak for å avhjelpe krisen. Dessuten har Mahathir i noen grad søkt å kanalisere folkelig misnøye ved å gjennomdrive en storstilt hjemsending av illegale indonesiske innvandrere. I det siste har han også gått ut med dårlig skjult kritikk av Singapore. På papiret er Malaysia demokratisk. Det holdes jevnlig valg, men de vinnes alltid av den interetniske alliansen som ledes av det malaysiske regjeringspartiet UMNO. De virkelige politiske beslutningene tas innenfor UMNO, og et politisk maktskifte ville eventuelt skje gjennom et skifte i ledelsen for UMNO. Visestatsminister Anwar Ibrahim har lenge vært betraktet som Mahathirs tronarving. I august 1998 reiste Mahathir rundt i landet for å forklare virkningene av krisen, trolig i et forsøk på å lodde stemninger og kanskje utskrive nyvalg. Han må da også ta stilling til om han fortsatt vil lede partiet og landet. Det politiske hovedproblemet såvel for Mahathir som Anwar Ibrahim under krisen er å unngå sammenstøt mellom etniske kinesere og malayer, som er nesten jevnstore grupper i Malaysia. Regimet hviler på et etnisk samarbeid mellom malayer og kinesere, både i økonomien der kineserne dominerer og i politikken der malayene dominerer. Det inter-etniske kompromiss-systemet, som vokste frem under nedkjempelsen av det kommunistiske opprøret 1948-57, og ble utvidet til å omfatte Øst-Malaysia (Sabah og Sarawak) i 1963, er avhengig av at kinesere og malayer er i stand til å leve side om side. Det har de gjort siden 1969, da de siste alvorlige raseopptøyene skjedde. I utenrikspolitisk sammenheng går Mahathir alltid inn for å styrke båndene mellom Kina og Japan og mellom disse to stormaktene og Sørøst-Asia (ASEAN-landene). Mahathir har gitt sin asiatiske regionalisme en skarp profil mot USA, Australia og Europa. Mahathir har holdt seg til denne linjen under krisen, men det er han alene om i regionen. I alle de andre landene gjør lederne nå sitt beste for å holde seg inne med USA.

Det gjelder også Kina, hvor president og partisjef Jiang Zemin og statsminister Zhu Rongji ikke bare har bevart sin legitimitet under krisen, men tilsynelatende har økt den betydelig. De har løftet arven etter Deng Xiaoping, og kommunistregimet står nå like sterkt som det gjorde før 1989. Dette har

³ Shalandra D. Sharma, "Asia's Economic Crisis and the IMF", p. 29.

flere årsaker. Den vellykkede gjenforeningen med Hong Kong, som skjedde 1. juli 1997, dagen før krisen brøt ut i Bangkok, er viktig. Det har vært minimal politisk uro i Hong Kong, og tross store fall i aksjekursene, økende arbeidsløshet, overflod av rødalger, fjærkreslakt og flyplassproblemer, har styret i Hong Kong under Tung Chee-hwa foreløpig greid å forsvare Hong Kong-dollarens binding til USA-dollaren, noe som er av stor betydning også for stabiliteten til den kinesiske valutaen (renminbi eller yuan). Jiang Zemin har dessuten styrket sin utenrikspolitiske profil med besøk i USA 1997 og med president Clintons gjensitt i juli 1998, og Kina har satt en stopper for Taiwans diplomatiske fremstøt for å oppnå medlemskap i FN. Beijing har dessuten gitt klare uttrykk for vilje til fortsatte innenlandske reformer med omdanning av statseide bedrifter til aksjeselskaper (ekvitisering), omfattende satsing på utbygging av infrastruktur, oppbygging av lokaldemokrati med frie valg i kommunene, og avvikling av militærets forretningsimperium slik at Kina kan få en mer spesialisert og profesjonell forsvarsmakt. Den viktigste grunnen til at kommuniststyret har økt sin legitimitet er likevel at Kina har unngått krisen. Mens flertallet av landene i Øst-Asia vil ha negativ vekst i 1998, forventer man i august 1998 at Kina vil få en årsvekst på 8%. Det er flere grunner til at Kina har unngått krisen. For det første er den kinesiske valutaen ikke konvertibel og derfor ikke sårbar for valutaspekulasjon. For det andre har Kina bygd opp betydelige reserver av dollar. For det tredje er den kinesiske veksten ikke blitt finansiert med kortsiktige utenlandske lån, men i stor grad med langsiktige investeringer. For å posisjonere seg i det kinesiske markedet har store transnasjonale selskaper vært villige til å satse mye kapital i Kina uten utsikt til kortsiktig fortjeneste. Enda viktigere er det at utlandskinesere har investert store summer. Kapitalstrømmen til Kina i 1980- og 90-årene var en medvirkende årsak til at det ble så vanskelig å skaffe langsiktig kapital i andre asiatiske land, slik at de i stedet var henvist til kortsiktig opplåning. Likevel er den økonomiske situasjonen i Kina usikker. De store investeringene i infrastruktur utgjør en kjempemessig finansiell byrde for den kinesiske staten. Landets finanssektor er minst like uoversiktlig som i de kriseramte landene, med store utlån som ikke kan betjenes (bad loans). Den enorme byggevirksomheten i byene har ført til at mengder av kontorlokaler står ubrukt, og det finnes store lagre av usolgte varer. Den reduserte kjøpekraften i de andre asiatiske landene har redusert veksten i den kinesiske eksporten. Faren er tilstede for en svikt også i den innenlandske etterspørselen. Da vil det kinesiske markedet bli mindre tillokkende for utenlandske investorer, og Kina vil bli nødt til å devaluere og til å dumpe overskuddslagrene på eksportmarkedene. Sommeren 1998 ble Kina dessuten rammet av en flomkatastrofe. I befolkningens øyne bidrar naturkatastrofer til å svekke statsledernes legitimitet. Ellers i regionen, særlig i Japan, er det frykt for de mulige politiske konsekvensene av en økonomisk krise i Kina. Hvis det blir opprør og Beijing mister kontrollen over provinsene, kunne Japan kjenne seg nødt til å gripe inn for å sikre sine investeringer i Kina. Det er selve marerittscenariet i Tokyo, som ikke har glemte hvordan den japanske hæren—uten å vente på en beslutning i regjeringen—invaderte Mandsjuria 1931 og gikk til krig mot Kina 1937. Alle ansvarlige statsledere håper i dag på fortsatt kinesisk vekst og på et minstemål av politisk stabilitet. Det er også noe av bakgrunnen for den tilnærmingen som er skjedd mellom Kina og USA.

Ser vi nå på de to andre kinesiske statene i Asia, Taiwan og Singapore, står det klart at deres regjeringer heller ikke har mistet legitimitet. Det har samme hovedårsak som i Kina. Disse statene har klart seg godt økonomisk i krisen. Singapore har forsvart sin posisjon som regionalt hovedkvarter for

transnasjonale selskaper, og fungert som sentral for oppkjøp av kriseramte bedrifter rundt om i regionen. I 1998 har svikten i etterspørsel fra resten av regionen likevel begynt å slite på de to landenes økonomi, særlig Singapores, men uten at dette har fått synlige konsekvenser for verken president Lee Teng-huis oppslutning i Taiwan eller statsminister Goh Chok Tongs i Singapore. Taiwan fremstår nå, ved siden av Kina, som det av alle regionens land som har klart seg best i krisen.

Det fattige Vietnam kom sent med i Asias vekst og opplevde kun få år med høye veksttall før krisen brøt ut i Thailand. De vietnamesiske vekstindikatorerne gikk ned både i 1997 og 1998, men den vietnamesiske økonomien fremstår likevel med klare plusstall på statistikkene. Det skyldes dels at de største investorene i Vietnam er de landene som er minst rammet av krisen, Singapore, Taiwan og Hong Kong. De har kunnet opprettholde sitt engasjement. Derimot har sør-koreanske investorer trukket seg ut. Vietnam har hatt sterk vekst i riseksporten, men har tapt på den lave oljeprisen. Nedgangen i eksporten av billige industrivarer til andre asiatiske land har i noen grad blitt kompensert med økt eksport til Europa og USA. Vietnam er fortsatt et av de seks landene i verden som ikke har oppnådd normale handelsforbindelser med USA. Når en skikkelig handelsavtale en gang kommer i stand, vil det være mulig å øke eksporten ytterligere. Politisk har den vietnamesiske partiledelsen klart seg atskillig dårligere enn den kinesiske de siste par årene. Det tar gjerne flere år fra Kina gjennomfører en reform til Vietnam våger seg på det samme. Etter flere års bestrebelser lyktes det endelig Vietnams Kommunistiske Parti i 1997 å gjennomføre et generasjonsskifte i partiledelsen, men den nye partilederen Le Kha Phieu er ikke av Jiang Zemins støpning. Vietnam har i dag en nokså svak politisk ledelse, hvor president, statsminister og partileder må kompromisse seg frem. De er utsatt for stadig sterkere press nedenfra. I 1997 var det lokale opprør mot korrupte partikadre i to provinser. Partiledelsen er dessuten utsatt for åpen kritikk fra gamle partiveteraner og for harde angrep fra IMF og internasjonal presse for manglende evne til å gjennomføre reformer. Tre ganger har Vietnam devaluert valutaen i 1997–98, men hver gang bare beskjedent. Det er sannsynlig at Vietnam fortsatt vil oppleve maktkamp i partitoppen mellom dem som ivrer for reform og dem som holder igjen. Innenfor partiet er det en betydelig fløy som ser med bekymring på markedsøkonomiens ødeleggelse av tradisjonell vietnamesisk kultur. De ser Asia-krisen som et uttrykk for hvor farlig det er å integrere seg for mye i den globale kapitalismen. Rammer krisen Vietnam for alvor, er det derfor mulig at Vietnam vil vende tilbake til en mer proteksjonistisk og statsdirigert økonomisk politikk, men Vietnam legger stor vekt på sine forhandlinger med USA om en handelsavtale og på å komme med i Verdens Handelsorganisasjon. Det peker selvsagt i motsatt retning. Tross generasjonsskiftet er den politiske situasjonen i Vietnam altså uavklart.

Situasjonen i det enda fattigere Laos ligner den i Vietnam, men Laos er trolig blitt hardere ramt av krisen på grunn av landets betydelige økonomiske avhengighet av Thailand. Ledelsen for Det Laotiske Folkets Revolusjonære Parti har allerede tatt de første skrittene tilbake fra eksperimenteringen med markedsøkonomi tidligere på 90-tallet. Hvis på den annen side den thailandske økonomien kommer på fote igjen og reformfløyen vinner maktkampen i Vietnam, er det sannsynlig at Laos vil slippe markedskreftene mer løs igjen. I Laos er det lite opposisjon både innenfor og mot kommunistpartiet, som vant 98 av 99 seter i nasjonalforsamlingen ved valget i desember 1997.

I Burma (Myanmar) er det også mulig at regimet vil oppgi sine forsøk på å skaffe seriøse utenlandske investeringer, og forlike seg med landets tradisjonelle fattigdom og avhengighet av narkotikahandel. Burmeserne har vært vant til borgerkrig og fattigdom gjennom hele etterkrigstida. Militærjuntaen har dessuten ikke noen legitimitet å forsvare. Legitimiteten ligger hos opposisjonslederen og nobelprisvinneren Aung San Suu Kyi, som vant valget i 1988, men aldri fikk makten. Innenfor militærjuntaen synes det å være to fløyer, en hard fløy som går inn for å undertrykke opposisjonen og klare seg uten utenlandske investeringer, og en noe mykere fløy (ledet av etterretningssjefen Kim Nyunt) som ønsker å nærme seg opposisjonen som et middel til å oppnå utenlandske investeringer. Den amerikanske og europeiske embargo-politikken mot Burma har sammen med Asia-krisen ført til at Kim Nyunt har mislykkes. Flere av de utenlandske investorene som brøt embargoen, har nå trukket seg ut, og økonomien er i en elendig tilstand. Dette kan føre til at NN får overtaket og at Burma får en ny periode med hardt militærstyre, fortsatt undertrykkelse, narkotikahandel og internasjonal isolasjon. Det er kanskje også mulig at internasjonalt press, særlig fra Japan og fra landene i ASEAN (der Burma og Laos ble medlemmer i 1997), kan føre Aung San Suu Kyi til makten, men noe av problemet er at Burma har oppnådd så få investeringer og har så lite utenrikshandel at juntaen har lite å tape på fortsatt isolasjon.

Kambodsja hadde krig under hele vekstperioden i Øst-Asia og fikk aldri nyte asiavekstens frukter. Fredsløsningen i 1990 og valgene i 1991 førte til at det ble dannet en koalisjonsregjering med to statsministre (Hun Sen og Ranariddh) som aldri fikk et minstemål av tillit til hverandre. Samtidig fortsatte krigen mot Røde Khmer i grenseområdene til Thailand. Etter hvert begynte Røde Khmer å slåss innbyrdes, og mange gikk over til regjeringshæren. De to statsministrene rivaliserte da om å kytte forbindelser til de Røde Khmer-lederne som overgav seg. I juli 1997, nettopp da krisen brøt ut i Thailand, førte forhandlinger mellom Ranariddh og Røde Khmer til at Hun Sen gjennomførte et kupp og avsatte Ranariddh. Den ene av de to statsministrene tok altså hele makten. Han greide å vinne nye internasjonalt overvåkte valg i juli 1998, men er konstitusjonelt forpliktet til å danne en koalisjonsregjering med sine fiender etter som hans parti ikke vant 2/3 flertall. Indre strid og utstrakt korrupsjon i Kambodsja har forhindret landet i å oppnå økonomisk vekst i det hele tatt, slik at Asia-krisen for såvidt er nokså irrelevant i kambodsjsk sammenheng. Den politiske situasjonen i Thailands tre fattige naboland er meget forskjellig. Mens Burma har en forhatt junta og Laos et kommuniststyre som stort sett er tolerert av befolkningen, har Kambodsja en gammel konge (Sihanouk) med betydelig legitimitet og tre politiske ledere (Hun Sen, Ranariddh og Sam Rainsy) som er bitre fiender, men likevel tvunget til en slags samarbeid. De har oppslutning i hver sine regioner og befolkningsgrupper. Hun Sens regjering mangler åpenbart legitimitet i de gruppene som støtter de to andre politiske lederne. Kambodsjas politiske situasjonen vil trolig fortsette å være konfliktfylt.

Det viktigste landet har jeg spart til sist. Japan har verdens nest største BNP og er selve motoren i Øst-Asias økonomi. Landet avtar en tredel av eksporten fra de andre øst-asiatiske landene og er deres største långiver. En hovedårsak til den økonomiske krisen og til at den er blitt så langvarig, er stagnasjonen i den japanske økonomien siden 1990. For ti år siden ble Japan betraktet som en modell for andre. En historiker som Paul Kennedy vakte stor oppmerksomhet med spådommer om at USA var

i relativ tilbakegang og at Japan lå best an til å øke sin makt i det 21. århundre.⁴ Deretter gikk USA inn i en langvarig økonomisk oppgangsperiode mens Japan stagnerte. Den reduserte japanske veksten svekket de andre asiatiske landenes eksportmuligheter, både på grunn av lavere japansk import enn forventet og fordi yen-kursen falt og på nytt gjorde japanske produkter konkurransedyktige på eksportmarkedene (det ramte særlig Sør-Korea). Dessuten investerte japanske bedrifter mindre enn de ellers ville ha gjort i nabolandene etter som det igjen ble regningssvarende å produsere hjemme i Japan. Under krisen har Japan gitt de største nasjonale enkeltbidragene til IMF's hjelpepakker, men samtidig har japanske banker og finansieringsselskaper kommet i store problemer og har trukket kreditter tilbake fra resten av regionen. Ennå har ikke Japan opplevd noe som egentlig kan kalles krise hjemme, bare en langvarig stagnasjonsperiode, men i 1998 er det mulig at Japan får negativ vekst. Politisk har det veletablerte japanske demokratiet nok mistet noe av sin legitimitet, ikke slik at det finnes en opposisjon som vil erstatte demokratiet med noe annet, men slik at velgerne har mistet mye av sin tillit til politikerne. Det samme gjelder landets ledende embedsmenn, som tidligere hadde en uovertruffen status i det japanske samfunnet, og som i enda større grad enn noe annet sted fastlegger den praktiske politikken. Embedsmennene og deres politikere har foreløpig ikke greid å gjennomføre tiltak som virkelig stimulerer økonomien. Dette er blitt en belastning på politikernes og embedsmennenes renommé såvel i den japanske befolkningen som i det internasjonale markedet. Japan er kommet under sterkt press utefra, spesielt fra USA, for å legge om den økonomiske politikken, rydde opp i bankvesenet, gjennomføre store skattelettelser og generelt åpne opp for import fra andre land. Regjeringene har lansert flere reformpakker med både skattelettelser og offentlige stimulerings tiltak, men enten har ikke tiltakene vært store nok til å gi de ønskede virkningene, eller virkemidlene har vært for dårlig tilpasset japanske holdninger. Japanske husholdninger har en sterk tradisjon for høy sparing og lavt forbruk, og sparepengene settes i banken selv om bankinnskudd nesten ikke gir rente. Skattelettelser fører derfor til økt banksparing i stedet for økt forbruk. Når de japanske regjeringene gjennomfører sine reformpakker, er hovedmotivet ofte å tilfredsstille USA, ihvertfall et stykke på vei. Selve tanken om at Japan skal stimulere verdensøkonomien gjennom økt forbruk strider mot grunnleggende japanske holdninger som tilsier at tæring skal settes etter næring. Japans misjon er å eksportere, ikke importere. Så lenge japanerne ikke tar inn over seg at økonomien deres er så stor at å sette tæring etter næring betyr å svekke verdensøkonomien, er det sannsynlig at den japanske økonomien vil fortsette å stagnere. Dessuten er det japanske politiske systemet tungrodd. Internasjonal presse har gjentatte ganger oppfordret Japan til å skaffe seg en handlekraftig statsminister, og blitt skuffet hver gang det har vært et regjeringsskifte. Det siste skiftet i juli 1998, da utenriksministeren, Obuchi, tok over som statsminister etter Hosokawa, er i så måte typisk. Statsministeren i Japan har ikke den samme lederrollen som i mange andre land, men inntar en representativ ærespost på toppen av en administrasjon der embedsmennene forbereder beslutninger gjennom konsensus. For at konsensus-

⁴ "...technological and economic growth offers fresh glittering prizes to the country whose political economy is best positioned for the coming twenty-first century; and only a few dispute the contention that Japan is in that favourable position." Paul Kennedy, *The Rise and Fall of the Great Powers: Economic Change and Military Conflict from 1500 to 2000*, New York: Random House, 1988 (p. 593 in Fontana Press edition, 1989).

holdningen i Japan skal endre seg, må det trolig en mer alvorlig krise til enn den stagnasjonen som har ramt landet foreløpig.

Det nasjonale nivået

Mitt første poeng på det nasjonale nivået er at valuta- og gjeldskrisen relativt raskt førte til en legitimitetskrise for de sittende regjeringene og at denne legitimitetskrisen fikk ulike forløp fra det ene landet til det andre, alt etter hvor alvorlig den var og hva slags politisk system landet hadde. De landene som ble hardest ramt av krisen, fikk også de mest radikale politiske endringene. I tre land med dramatisk valuta- og gjeldskrise (Thailand, Sør-Korea og Indonesia) førte krisen til at de sittende makthaverne måtte gi fra seg makten til nye politiske ledere med en mer demokratisk profil og velvillig innstilling til USA og de globale markedskreftene. I tre land som klarte seg relativt bra økonomisk (Kina, Taiwan og Singapore), beholdt eller økte de sittende lederne sin legitimitet. I en rik demokratisk stormakt og en fattig ettparti-stat (Japan og Vietnam) skjedde det personsifter i toppen etter en periode med økonomiske problemer og redusert tillit til politikerne, men uten at dette førte til noen vesentlig omlegging av politikken. Alle disse statene fikk en indre strid mellom reformvennlige og mer tradisjonsbundne politikere. De reformvennlige ble understøttet av USA, IMF og den internasjonale finanspressen. I ett land (Filippinene), som ble lite berørt av krisen, bevilget velgerne seg den luksus å utpeke en populistisk president med mindre tillit i det internasjonale markedet enn forgjengeren hadde hatt. I et annet land (Malaysia) greide den sittende statsministeren å gi utlandet skylden for krisen. Han ser ut til å ha beholdt sin popularitet i hjemlandet. Tida vil likevel vise om kanskje også Malaysia står foran et politisk skifte. Tre fattige land (Kambodsja og Burma) stiller i hver sin klasse for seg, Laos på grunn av folkelig toleranse overfor et litt søvning diktatur, Kambodsja på grunn av en uforsonlig konflikt mellom tre politiske ledere som utlandet prøver å tvinge til samarbeid, og Burma fordi regimet helt mangler legitimitet utenfor militærets rekke og forsvarer seg mot en opposisjon som ikke har andre maktmidler enn massiv støtte både innen- og utenlands. Det er altså tydelig at jo mer dramatisk krisen har vært, jo mer radikale har de politiske endringene også vært, men ellers har de vært forskjellige fra land til land. Slik var det også etter verdenskrisen 1929–30. Krisens politiske virkninger varierte fra land til land, selv om hovedtendensen var å gå bort fra demokrati og innføre autoritære løsninger (militarisme i Japan, New Deal i USA, sosialdemokrati i Skandinavia, handlingslammelse og nazisme i Tyskland, konservative diktaturer i Øst-Europa).

Mitt andre poeng er at det foreløpig har gått motsatt under Asia-krisen, at krisen inntil nå faktisk har styrket demokratiet og at den politiske krisens forløp har demonstrert demokratiets overlegenhet som styreform når det gjelder å gjennomføre nødvendige maktskifter. La meg ta det siste først: Bare noen måneder etter at krisen var brutt ut, hadde Thailand og Sør-Korea gjennomført et radikalt regjeringsskifte. Det skjedde etter demokratiske prosedyrer, regjeringsskifte og dannelse av ny regjering i Thailand, presidentvalg med flertall for opposisjonskandidaten i Sør-Korea. Det faktum at disse to landene hadde innført demokratiske prosedyrer og var i stand til å gjennomføre et maktskifte såpass knirkefritt, medvirket utvilsomt til å forhindre langt mer alvorlige politiske konflikter. Dessuten

kunne de nye regjeringene bruke sin legitimitet til å be befolkningen om å finne seg i en midlertidig forverring av sin levestandard. Det kunne ikke de gamle upopulære lederne ha gjort. Indonesia manglet mekanismer for å skifte ut landets politiske ledelse. Suharto hadde sittet i 32 år og tok etter alt å dømme sikte på å dø i embetet. Først etter omfattende uroligheter i de indonesiske byene, hvor flere hundre mennesker mistet livet, ble Suharto tvunget til å gå av, og selv da måtte Indonesia gå inn i en langvarig overgangsfase til et mer stabilt politisk styre. Forskjellen i politisk system mellom Indonesia, Thailand og Sør-Korea har virkelig kommet thaiene og koreanerne til gode. Internasjonalt er det i dag langt mer tro på politisk stabilitet og økonomisk opphenting i Bangkok og Seoul enn i Jakarta, og det er nettopp slik tiltro landene trenger for å komme på fote igjen. Demokratiets store, nesten altoverskyggende fordel er at det tillater en hurtig, regelstyrt og fredelig utskiftning av de politiske makthaverne.

Under Asia-krisen har det også mer generelt foregått en styrking av demokratiet i Øst-Asia. Under det Samuel Huntington har kalt "den tredje bølgen", har Sør-Europa og mange land i Latin-Amerika, Øst-Europa og Afrika innført demokratiske forfatninger og gjennomført valg med reell konkurranse mellom flere kandidater eller partier. I Sør-Asia har valgdemokratiet stått sterkt helt siden kolonifrigjøringen, og i Øst-Asia innførte eller gjeninnførte Taiwan, Sør-Korea, Thailand og Filippinene demokratiske politiske systemer på 80- og 90-tallet. Likevel fremstod Øst-Asia i begynnelsen av 90-årene, etter undertrykkelsen av demokratibevegelsene i Kina og Burma, og med Suharto-diktatoret i Indonesia, som en udemokratisk bastion. Dette kan nå se ut til å endre seg. Den indonesiske regjeringen tar sikte på å avholde alminnelige valg med flere partier i 1999, og Kina eksperimenterer med lokaldemokrati på landsbynivå, muligens med sikte på å gradvis demokratisere provins- og statsstyre.⁵ Både i Indonesia og Kina spiller to viktige faktorer inn: For det første trenger begge landene velvilje fra USA og andre rike land som legger vekt på menneskerettigheter og demokrati. For det andre aner de politiske lederne at et gjennomført demokratisk statsstyre gir mer langsiktig sosial og politisk stabilitet enn noen form for diktatur.

Likevel er mitt tredje poeng at demokratiske regimer har visse innebygde svakheter som gjør det vanskelig for dem å gjennomføre en langsiktig krisepolitikk. Styrken ved demokratiet er at det gir langsiktig stabilitet ved å suge opp i seg opposisjon og skifte ut upopulære ledere. Svakheten ved demokratiet er at det gjør det vanskelig for en regjering å gjennomføre en upopulær, men nødvendig politikk over lengre tid av gangen. I et demokrati må politikerne bekymre seg nesten kontinuerlig om sin popularitet, og det er ekstra vanskelig enn ellers å føre krisepolitikk foran et valg. Thailand og Sør-Korea har på sett og vis allerede brukt opp det demokratiske systemets store fordel. Hvis president Kim Dae Jung og statsminister Chuan Leekpai ikke får landene sine ut av krisen, vil det å skifte ut lederne ikke ha den samme legitimerende effekten som forrige gang. Dessuten er regjeringene både i Thailand og Sør-Korea avhengige av en skjør koalisjon av flere partier, som må samarbeide for å sikre flertall i Nasjonalforsamlingen. Det bidrar også til å gjøre det vanskelig å ta raske og tøffe avgjørelser. Hvis befolkningen i Sør-Korea og Thailand for alvor blir mer utålmodig, og det er det sannsynlig at de gjør etter hvert som nød og arbeidsløshet skaper stadig mer fortvilelse, vil lederne befinne seg i det samme

⁵ "Carter Center Delegation Report: Village Elections in China ... March 2–15, 1998", The Carter Center, Working Paper Series.

dilemma som Suharto opplevde i de første månedene av 1998. På den ene siden måtte han tilfredsstillende IMF ved blant annet å fjerne statssubsidier på ris og bensin. På den annen side var dette nærmest en oppskrift på å skape sosial uro: ris er husholdningenes viktigste matvare, og bensin er av fundamental betydning i et land med en stor mobil arbeidsstyrke og få transportmidler. Studentbevegelsen som fremtvang Suhartos avgang, brukte de forhøyede risprisene for alt de var verdt i propagandaen mot regimet. De mest opplyste studentlederne må samtidig ha visst at en demokratisk regjering etter Suhartos fall også ville bli nødt til å føye IMF og fjerne subsidier.

Det vil fortsatt komme til å ha stor betydning om et land er demokratisk eller ikke, men det er ikke sikkert at demokratiet fortsatt kommer til å vinne frem. Hvis krisen blir langvarig, kan det tenkes at de relativt velorganiserte autoritære eller halvdemokratiske regimene i Singapore, Malaysia, Vietnam, Laos og Kina vil være bedre i stand til å gjennomføre en radikal og konsekvent økonomisk reformpolitikk enn deres demokratiske naboer Thailand, Taiwan, Sør-Korea, Filippinene og Japan. Det vil også være mulig å argumentere for at Sør-Koreas krise i 1997 var en indirekte virkning av landets demokratisering. Inntil 1987 hadde regjeringen vært i stand til å administrere et økonomisk system som var basert på konkurranse mellom et mindre antall privilegerte konglomerater (chaebol) som alltid hadde basert sine investeringer på en høy andel av lånekapital. Men de hadde sine egne banker, og de stod under strikt finansiell kontroll av sentralregjeringen. Hjemmemarkedet nøytraliserte utenlandsk konkurranse, og det var ikke noen fri kapitalflyt over grensene. Da Korea ble demokratisk, ble finanssystemet hurtig avregulert slik at det ikke lenger ble ført kontroll med kapitalstrømmene over grensen. Chaebolene fortsatte å oppta store lån, men stod ikke lenger under effektiv overvåking.⁶ Slik kom landet i en situasjon hvor det ble sårbart for spekulasjon og kapitalflukt. Hvis Kim Dae Jung mislykkes med å få Sør-Korea på fote igjen, kan det fort oppstå nostalgi for den gamle, autoritære utviklingsstaten.

Bli krisen langvarig, kan vi altså komme til å oppleve et tilbakeslag for demokratiet i noen av landene, så som Sør-Korea, Filippinene, Thailand og Indonesia. Det vil være av stor betydning for demokratiets videre utvikling på verdensbasis å motvirke en slik utvikling, la demokratisk praksis få lov til å sette seg i Øst-Asia, slik at valgprosesser, avstemninger, åpne meningsyttringer og fredelige regjeringsskifter blir en del av den tilvante politiske kultur. Det vil kreve tid, og hvis ikke økonomien snart begynner å friskne til, kan hele demokratiseringsprosessen stå i fare.

Det kinesiske tegnet for "krise" er det samme tegnet som for "mulighet". Asia-krisen har skapt nye muligheter både for økonomiske og politiske reformer på nasjonalt nivå, men krisen kan ikke i seg selv løses nasjonalt. Alle kan ikke produsere seg ut av krisen ved å senke prisene og øke eksporten til USA og Europa. Markedene i vest er ikke umettelige. Det trengs regional utvikling gjennom ny vekst i handelen de asiatiske landene imellom, gjensidige investeringer og økonomisk-politisk samarbeid. Til dette trengs det aksjekapital, lånekapital, omfattende bistand, og dessuten tillit til fremtiden.

⁶ See "Korean banks", leading article in *Financial Times*, 22 May 1998, p. 11.

Det regionale nivået

På regionalt nivå er mitt første poeng at Asia-krisen har svekket samholdet innenfor et område hvor regionalismen stod svakt fra før.

Det andre poenget på det regionale nivået er at krisen har ført til en maktforskyvning i retning av de kinesiske statene, såvel økonomisk som sikkerhetspolitisk.

Det tredje poenget er at USA er tilbake for fullt som sikkerhetspolitisk stabilisator i regionen, etter en periode først i 90-årene da amerikanerne så ut til å være på vei ut. Krisen har dessuten bidratt til en tilnærming mellom USA og Kina, noe som setter den amerikansk-japanske alliansen under press.

Den raske veksten i Øst-Asia på 1980-tallet fikk mange til å tale om en verden med en makt-trekant, der Nord-Amerika, Vest-Europa og Øst-Asia utgjorde hvert sitt hjørne. Asia-krisen har ihvertfall i første omgang svekket øst-asiatenes mulighet for å skape en maktblokk som kan utgjøre et slikt hjørne, på lik linje med Nord-Amerika og Europa? Den øst-asiatiske regionen holdt ikke sammen før, og holder enda mindre sammen i dag.

Under den lange vekstperioden i Øst-Asia ble det gjort en rekke forsøk på å skape regionale organisasjoner i Stillehavsregionen. Den mest vellykkede regionale organisasjonen har vært ASEAN (Association of Southeast Asian Nations) som ble stiftet i 1967 og som nå innbefatter ni av de ti landene i Sørøst-Asia (Kambodsja vil trolig snart bli opptatt som medlem, hvis det lykkes Hun Sen å danne en ny regjering etter valget i juli 1998). ASEANs suksess bygger imidlertid ikke, slik som EUs, på regional integrasjon av økonomi og praktisk politikk, men på organisasjonens evne til å opprettholde fredelige og høflige forhold medlemsstatene imellom. Organisasjonen har arbeidet seg frem gjennom forsøk på å skape konsensus, ikke gjennom harde forhandlinger om avtaler. Mange ser dette som en svakhet, men ASEANs viktigste svakhet er at den kun representerer Sørøst-Asia og ikke de mektige statene i Nordøst-Asia: Kina, Japan, Korea og Taiwan. Dette er en alvorlig svakhet etter som de sørøst-asiatiske økonomiene er mer integrert med landene i Nordøst-Asia enn de er med hverandre.

Malaysias ambisjon har vært å få med både Japan og Kina i en ren øst-asiatiske organisasjon (the East Asian Economic Caucus), men Mahathir har ikke klart å overbevise de andre landene i regionen om at dette er en god idé. Særlig Japan har vært opptatt av å bevare sitt nære forhold til USA og har derfor ikke ønsket eksklusive regionale løsninger. ASEAN har utviklet et system med multilaterale dialoger som omfatter en rekke stater utenfor Sørøst-Asia og i 1993 ble ASEANs Regionale Forum (ARF) dannet. Det organiserer årlige samtaler, særlig av sikkerhetspolitisk karakter, men det er ikke noe mer enn et forum.

Som et alternativ til Mahathirs mislykkede plan om et regionalt Caucus, stilte Australia, USA og Japan seg bak opprettelsen av APEC (Asia Pacific Economic Cooperation), en organisasjon med medlemmer på begge sider av Stillehavet og som først og fremst arbeider med å liberalisere handelen over Stillehavet. Den holder også årlige toppmøter. EU svarte på APEC med å institusjonalisere sin egen dialog med ASEAN og dens regionale dialogpartnere i det som er blitt kalt ASEM (Asia-Europe Meetings) fra 1996. Vi ser altså at Asia-veksten førte til et komplisert nettverk av nye, regionale og tverr-regionale organisasjoner, som dessuten ofte arbeider med de samme temaene som de globale organisasjonene, slik som Verdens Handelsorganisasjon. Diplomater, internasjonale jurister og andre

statsansatte eksperter har ikke manglet mulighet til å kaste bort tida si med overflødig møtevirksomhet.⁷ De fleste nasjoner har ansett det for nødvendig å delta i alle de parallelle integrasjonsforsøkene samtidig fordi det er umulig å forutsi hvilke av dem som vil komme til få resultater.

Det mest slående ved Øst-Asias organisasjons-mønster er at det mangler en organisasjon for bare Øst-Asia. I verdenspolitikken må det helt klart være en hemsko for øst-asiatene at de ikke har noen organisasjon som kan etablere en regional dagsorden slik USA og EU gjør. Amerikanerne har jo nå også NAFTA for seg selv.

Hvordan har så krisen påvirket regionalismen i Øst-Asia? Alle de regionale organisasjonene har holdt toppmøter under krisen, APEC i Vancouver i november 1997, ARF i Kuala Lumpur i desember 1997 og ASEM i London i april 1998, og nye toppmøter er under forberedelse. I mai 1998 mottok Vietnams statsminister ASEANs nye filippinske generalsekretær, Rudolfo Severino, i Hanoi for å forberede det neste toppmøtet i Hanoi desember 1998. Vietnams statsminister sa da at ASEAN burde "hjelp sine medlemmer til å overkomme den pågående finanskrisen og fortsette sin sosio-økonomiske vekst i raskere takt." Vietnam vil neppe få sitt ønske oppfylt. Verken ASEAN, ARF, APEC, ASEM eller den Asiatiske Utviklingsbanken (ADB) har spilt noen vesentlig rolle under krisen. Alle har diskutert den, og ideer har vært kastet frem om ulike former for regionale løsninger, så som en øst-asiatisk valutakurv, men i virkeligheten har regionen vært krisepolitisk paralyisert. Det har vært mye snakk om solidaritet i ASEAN, og under krisens utvikling gjorde statslederne hyppige besøk hos hverandre. De unngikk lenge tendensen til at når krybben er tom bites hestene, men i det siste har også bitingen begynt. Særlig har Singapore fått problemer både med Malaysia og Indonesia. Striden dreier seg om vannforsyning, en togstasjon, visse uttalelser fra Mahathir og seniorminister Lee Kuan Yew, og om forholdet til råd fra IMF. Det som stikker under, er trolig at de rike etniske kineserne i Indonesia og Malaysia bruker Singapore som sentral for sine pengeplasseringer i utlandet.

ASEAN har ikke vært i stand til å formulere noe regionalt svar på krisen. APEC-toppmøtet i Vancouver diskuterte noen forslag til hvordan man kan forhindre finanskriser, men ble enig om å overlate til IMF og Verdensbanken å organisere hjelpepakken. Den Asiatiske Utviklingsbanken, som var så uheldig å utgi den sterkt optimistiske rapporten *Emerging Asia: Changes and Challenges* nettopp i 1997, har holdt en lav profil senere selv om banken har medvirket til hjelpepakken. ASEM-møtet i London ble fylt med forsikringer fra Blair, Chirac og andre om at Europa ville stå last og brast med Asia og ikke være en "weather friend", men det kom lite praktisk ut av møtet, bortsett fra et "mutual trust fund". Generelt har den krisepolitiske arenaen blitt overlatt til de globale institusjonene: Det Internasjonale Valutafondet (IMF), Verdensbanken og G7 (G8 med Russland). Globalismen har triumferert over øst-asiatisk regionalisme på samme tid som Europa skaper sin Euro-sone og ekspanderer inn i Øst-Europa.

Hvorfor har ikke øst-asiatene benyttet krisen til å ta regionale initiativer? Noe av forklaringen er mental. Hele tanken om "the Emerging Asia" bygde på den raske økonomisk veksten som etter hvert hadde pågått så lenge at de fleste projiserte den inn i fremtiden. Da veksten ble avbrutt, forsvant selve

⁷ For et lite, fattig land som Laos har det utgjort et stort ressursproblem å fylle sine oppgaver i ASEAN etter at landet ble medlem i juli 1997. Se Martin Stuart-Fox, "Laos in ASEAN: Dilemmas of

grunnlaget for nasjonsledernes asiatiske stolthet. En annen og viktigere forklaring er at regionen fortsatt manglet økonomiske ressurser. Det eneste landet i regionen med tilstrekkelig sterk økonomisk vekt til å kunne innføre regionale løsninger var Japan, men Japan foretrakk å bidra finansielt gjennom globale arrangementer. Dermed slapp Japan å ta på seg byrden med å utøve makt i regionen. Den takken Japan har fått for å bidra med svære beløp til IMF's hjelpepakker uten å kreve innflytelse over bruken av pengene, har vært å bli hudflettet av vestlige ledere for mangel på lederskap og handlekraft. I de første månedene av krisens utvikling var det mye snakk om å knytte de lokale valutaene til yen i stedet for dollar, og om å innføre en asiatisk valutakurv. Den gamle tanken om en yen-sone dukket opp igjen, men dette var helt urealistiske tanker. Japan var verken i stand eller interessert i å spille en uavhengig rolle i forhold til USA. Den japanske regjeringen har i stedet fått hendene fulle med å forsøke å ordne opp i sine egne finansielle problemer, og med å utforme stimulerings tiltak som helst både skal ha litt virkning og gjøre inntrykk på utålmodige utlendinger. Da G8-landene møttes i Birmingham i mai 1998, ville Japans økonomiske problemer ha vært på toppen av dagsorden med mindre India hadde valgt å gjennomføre prøvesprengninger og Jakartas befolkning å gjøre opprør. En rekke dramatiske begivenheter trakk interessen bort fra Japans situasjon, men sommeren 1998 økte presset igjen, og Japan måtte bytte statsminister. Det faktum at japanske banker hadde de største utlånene til de landene i Øst-Asia som er hardest ramt av krisen, forbedrer ikke nettopp Japans situasjon.

Hvis Japan ikke kan bli noen regional leder, hva da med Kina? Kan Kina ta på seg rollen som Øst-Asias regionale stormakt, en forkjemper for asiatiske verdier?

Mitt andre poeng er at krisen har ført til en forskyvning av makt mot "Det større Kina", dvs. Folkerepublikken, Hong Kong, Taiwan, Singapore og utlandskineserne ellers i regionen. Kina har styrket sin posisjon betydelig både før og etter krisen. Sammenslutningen med Hong Kong må sies å ha vært vellykket. Folkerepublikken bidro med en milliard amerikanske dollar til hjelpepakken for Thailand i august 1997 og lovet 300 millioner USD som del av den tredje IMF-pakken for Indonesia i april 1998. Kinas største bidrag til stabiliteten i Asia har imidlertid vært å motstå fristen til å devaluere den kinesiske valutaen og stille seg bak Hong Kongs kostbare politikk med å forsvare Hong Kong-dollarens binding til US-dollar. Dette svekker selvsagt Kinas konkurransevne i forhold til de landene som har redusert verdien av sine valutaer. Innføringen av en felles vekslingskurs for den kinesiske valutaen i 1993, som avskaffet den høye offisielle kursen, medvirket sterkt til den kinesiske eksportveksten i de følgende årene og skapte problemer i Sørøst-Asia, men siden krisen brøt ut i juli 1997, har altså Kina avholdt seg fra noen ytterligere nedskrivning av sin *yuan*. For det har Beijing fått mye ros, både i øst og vest. Kina har også greid å forbedre forholdet til Taiwan etter krisen i forbindelse med det taiwanske presidentvalget og den kinesiske militærøvelsen i februar-mars 1996. I mars 1998 fremsatte Taiwans president Lee Teng-hui attpåtil et forslag om at Taiwan og Folkerepublikken skulle gjennomføre felles tiltak for å hjelpe sørøst-asiatiske land i krise. Det er viktig å legge merke til at også Taiwan og Singapore har styrket sin posisjon. Begge disse statene er blitt baser for oppkjøp av kriserammede bedrifter rundt om i regionen. Mye av grunnlaget for at "Det større

Kina” har styrket sin posisjon i regionen, er at de kinesiske landene har klart seg så bra økonomisk. Det gjelder særlig Folkerepublikken og Taiwan, i mindre grad Hong Kong og Singapore, som med deres åpne økonomier har vært mer sårbare for internasjonal fluktusjon. Forskyvningen av økonomisk tyngde mot de kinesiske statene har også hatt sikkerhetspolitiske konsekvenser. Singapore, Taiwan og Folkerepublikken kan fortsette deres militære moderniseringsprogrammer mens andre land i regionen må kutte kraftig i forsvarsbudsjettene. Thailand får neppe særlig glede av sitt nyanskaffede hangarskip, det første i hele regionen, og Indonesia kan bli tvunget til å skrote de øst-tyske marinefartøylene som Habibie fikk kjøpt opp etter murens fall.

Kinesernes makt må likevel ikke overdrives. Kina har ikke grunnlag for å spille den samme økonomiske lederrollen som Japan kunne ha spilt.⁸ Kina har ikke tilstrekkelig ressurser. Dessuten vil Kina fortsette å være en konkurrent for de sørøst-asiatiske økonomiene snarere enn et marked for dem. Selv om Kina har en mange ganger større befolkning er det kinesiske nasjonalproduktet ennå bare en tredel av det japanske. Japan har i mange år hatt overskudd av kapital som er blitt investert i utlandet. Kina har fortsatt enorme investeringsbehov hjemme og er avhengig av utlandsinvesteringer.

Konklusjonen synes derfor klar: Innenfor den øst-asiatiske regionen har det skjedd en maktforskyvning mot de kinesiske statene, men Kina har ennå ikke noe tilstrekkelig ressursgrunnlag for å spille en rolle som den ledende regionale stormakten.

Mitt tredje poeng er at USA er tilbake i regionen for fullt som sikkerhetspolitisk og finanspolitisk stabilisator. Dessuten er det skjedd en tilnærming mellom USA og Kina som har fått enkelte til å stille spørsmålet om en amerikansk-kinesisk allianse er på vei.

In global affairs the European Union is today the only likely candidate to a partnership with the USA based on equality. Russia and Japan are in different kinds of crises, which are not likely to be quickly overcome. The only other power than the European Union which may have the capacity and desire for joining the USA as superpower in the first few decades of the 21st century is China. It can base its ambitions on its huge population, its extremely rapid economic growth since the late 1970s, and on the fact that the current Chinese leaders have been remarkably successful in their economic and foreign policies. The Chinese have managed to ensure the succession of the first generation of communist leaders without much conflict. China has also improved its relationships with Russia and is now pursuing an active policy in Central Asia with the twin aims of providing energy for the Chinese economy in the future and avoiding revolts among the Islamic populations in the north-western Chinese territories. There is much economic co-operation between China and Japan although the political relationship remains difficult. A new generation of Chinese diplomats has forged closer relations with the ASEAN countries. China has contributed to the aid packages for Thailand and Indonesia and has assured Indonesians that ethnic strife in Indonesia is an internal Indonesian matter, which may not give ground for Chinese intervention. The state of affairs in the Chinese relationship to Indonesia during the crisis leading to Suharto’s resignation is remarkable given the fact that the two

⁸ Panda Yatsko og Shada Islam, “Dispelling the Myth. China isn’t ready to assume Japan’s mantle of leadership”, *Far Eastern Economic Review*, 16.4.98.

countries have been seen as natural, geo-political enemies who through 23 years up to 1990 did not have diplomatic relations. The prospects for establishing multilateral talks about the conflict in the South China Sea now seem a little bit more promising than in the past. China has also improved its relations with Taiwan since the crisis of February-March 1996, and India's nuclear tests in May 1998 did much to further strengthen China's ties with Pakistan. The most important of all, however, is that China has managed to gradually improve its relations with the USA, a global rapprochement meant to be sealed under president Clinton's visit to Beijing in June 1998. The current leadership in Beijing has seemingly defined as one of its major goals to become recognised by the USA as an equal partner in global affairs.⁹ Some statements made recently even indicate they may have understood China's need to gradually democratise its political system in order to secure long term political stability and improve the country's standing abroad. Two goals are even more important than improving the relationship with the western powers: internal stability and continued economic growth. It is of tremendous importance for China that the Asian crisis should not be allowed to become a China crisis. The danger is there. China is meeting more severe competition on its export markets. The building boom of the last decade, notably in Shanghai, has led to many wrong investments so that many finalised buildings now are not being used. China's financial sector is in a mess. Its banks have made colossal loans to unprofitable state owned enterprises. Urban unemployment is growing, and will grow even more if Beijing carries out its plans to equitise (privatise) the state owned enterprises. But China is trying to compensate for these negative trends by making huge public investments in the country's infrastructure. This is a bold and risky policy, involving enormous financial challenges. It may in time contribute to making the "China crisis" even more severe than it would have been had it broken out today.

If president Jiang Zemin and prime minister Zhu Rongji, however, continue to be successful with their policies, if China manages to construct a new infrastructure for the enormous country, manages to prevent social turmoil, and to ensure a continuation of the country's high economic growth, then China shall probably have its best chance since the 17th century, perhaps even the 15th century, to assert itself in Asia and beyond.

Japan uten politikk. Trekant med mange fellesinteresser. De to store spørsmålene er om Kina unngår indre oppløsning og greier å føre en politikk som overvinner de to andres frykt for et sterkt Kina.

Det globale nivået

⁹ A rare glimpse into the likely realpolitical philosophy behind China's foreign policy aspirations was given in a book published in Hainan in 1996, which was subsequently banned because it could provoke fears of China abroad: Cai Jianwei (ed.), *Zhongguo da shanlue: lingdao shijie de lantu* [China's Grand Strategy: A Blueprint for World Leadership], Hainan chubanshe, Haikou. See John W. Garver's essay about the book in *The China Journal*, no. 39, January 1998, pp. 61-66. The book calls for improvements in Sino-American relations and emphasises the need to "absolutely avoid confrontation with the entire west".

Det første poenget jeg vil ha fram på det globale nivået, er et paradoks, nemlig at en krise som i stor grad skyldtes overdreven avregulering av finanspolitikken og internasjonal valutaspekulasjon, har ført til det jeg vil kalle en global-liberalistisk triumfalisme. Tanken om 'asiatiske verdier', som utgjorde den eneste systematiske utfordringen til den amerikanske global-liberalismen, har nærmest lidd skibbrudd. Verken sosialister eller sosialdemokrater, i den grad de fortsatt finnes, har hatt noen krisepolitikk å tilby.

Det andre poenget er at Asia-krisen har gitt det global-liberalistiske Internasjonale Pengefondet (IMF)—riktignok under ledelse av en fransk sosialist—et gjennombrudd som globalpolitisk aktør. Krisen har bidratt til en betydelig politisering av IMF som nå utgjør en politisk maktfaktor i Øst-Asia, på samme måte som i Russland, Afrika og Latin-Amerika.

Sluttpoenget mitt er at Asia-krisen har gjort det påtrengende å gjennomføre institusjonelle reformer på globalt nivå, med sikte på å skape institusjoner som kan forebygge, motvirke og avhjelpe finansielle og økonomiske kriser og som dessuten står til ansvar for globale representative organer og en globalpolitisk opinion.

1) Globalliberalistisk triumf: gjennomsiktighet. Paradoksalt. De asiatiske verdienes krise.

In the first half of 1997 the "Asian miracle" was still on. Academics, business leaders and politicians continued to debate the reasons for the extraordinary economic growth that many East Asian countries had achieved over the last 2-3 decades: Was it a state-led or a market-led growth? Was it due to sound macro-economics, or did "Asian values" play a role? After the 2nd of July, it did not take long before the Miracle, the Pacific Century, the Tigers and the Dragons, the NICs and the NIEs, became words in the discourse of yesterday. And by October, when stocks plunged in Hong Kong and South Korea, the Western-language press portrayed the growth figures of the recent past as just a smokescreen for reckless economic systems built on excessive ambitions, irresponsible lending, corruption and cronyism. Asia seemed doomed to resume its proper place in the underdeveloped world.

The Asian crisis represents a triumph for macro-economic globalism, with the IMF as the main actor. The Asian crisis has interrupted the challenge of "Asian Values" to the liberal American model. Alan Greenspan, the chairman of the Federal Reserve, made the following arrogant statement in April 1998: "My sense is that one consequence of this Asian crisis is an increasing awareness in the region that market capitalism, as practised in the west, especially in the US, is the superior model."

In a leading article on 17 April 1998, the British *Financial Times* expressed its support for Greenspan's view. He was right and ought to be proven right, but the journal was not so sure that the world would be convinced by the truth—for the following reasons:

1) Firstly, the limitations that a responsible global liberalism imposes on the sovereignty of individual states are likely to be resisted within most nations, not only Malaysia and Korea, but also the USA.

2) Secondly, people in other cultures who see an enterprise not as a set of time-limited contractual obligations, but as a long-term community dislike the form of shareholder capitalism,

which may be found in the USA. In many countries there is general contempt for the fluidity of relations in the American immigrant society.

③ Thirdly, the same lack of responsibility towards a collective which characterises the fluid, contractual relations of the American type is seen by many as the main reason for the unstable situation that unleashed the financial crisis in the first place. To people with such attitudes the American kind of capitalism seems dangerously unsafe.

④ And lastly, the long growth in the US economy during the 1990s may prove itself to be a bubble. If it bursts, then confidence in the American form of capitalism will vanish.

There is a great deal of wisdom in these four warnings from the *Financial Times*. Many nations will want to retain or develop their own kind of political economy, with a basis in their own culture, while at the same time adjusting their policies to the need for being able to compete on the global market. It seems worrisome that historically defined differences in terms of cultural, economic and political systems are so poorly understood by today's key global institution: the International Monetary Fund (IMF).

2) Politiseringen av IMF gjennom kondisjonalitet. FN, WTO, APEC uten betydning for kriseløsning. Rollefordelingen mellom IMF og Verdensbanken.

In the world today, however, due to the liberalisation of world trade and financial transfers during the 1980s–90s, and the rapid advances of information technology, many states are no longer in a position to carry out their own financial policies. These nations are more or less forced to abide by certain global standards, in order to position themselves on the global market and satisfy the main global players. The main international player in the Asian crisis has been the International Monetary Fund. Through frequent missions and also permanent offices in each of the crisis-affected countries the IMF has tried to influence the policies of each. Thus the IMF has played a direct role within each nation's decision-making process. This has led to friction between the dogmatic culture of a tightly organised, cosmopolitan organisation, and various national leaders with their own political and business cultures to rely upon. One of the advantages of having a democratic system today, is that it makes it easier to obtain endorsement from the IMF for one's economic policies.

Will the IMF manage to reform and standardise the financial practises of a string of Asian nations who just until recently boasted their "Asian values"? Will the IMF manage to expand its transparent world system to Asia, or will national cultures prevail? To answer these questions we must first look at what the conflict is about. What is it that the IMF wants Asian governments to do?

① The most immediate demands are that they must practise sound macro-economics. In a debt crisis this means high interest rates and reductions in public spending. In the macro-economic domain, the East Asian governments have long tried to satisfy the rules presented to them by the IMF, the World Bank and other global institutions, and they have received praise for their policies in this domain. The social costs of carrying out sound macro-economic policies, however, increase

tremendously when there is a debt crisis. This is well known from Latin American experiences in the 1980s. One basic difference between the Latin American and Asian debt crises, however, is that the debt in Latin America was mainly public whereas the debt in East Asia is predominantly private. The crisis in Latin America could be overcome through sound macro-economic policies. The same is not the case when the debt problem is private. The IMF has therefore demanded far more comprehensive structural reform programmes of the Asian governments than it did of the Latin American ones.

IMF wants a reduction in the number of banks, so that only a small number of clearly solvent ones remain, and they must in turn be regulated by a strong and independent central bank. The IMF further advises its client governments to dismantle the whole system of crony capitalism, i.e. close cooperation between political and business leaders, based on kinship or friendship: Certain companies obtain monopolies, or at least a privileged position, within a certain sector, and in return they help certain politicians with donations and other kinds of support. The IMF wants to draw a sharp line between business and government. The obligation of the government is not to promote any particular companies or any particular sector, but just to regulate the market: provide a level playing field. One means of doing so is to privatise state owned enterprises, something the IMF is advising for instance the Vietnamese government to do. In South Korea the wish of the IMF is to see the dissolution, or at least restructuring, of the eight dominating conglomerates (chaebols), the reason being that such big units tend to obtain privileged access to political leaders. The IMF generally warns against “distorting the market” and wants the states to avoid heavy taxation. It is not enough that governments ensure a level playing field for their own national companies. The market must be international. Foreign investors must have full access. No states, not even the least developed ones, should protect their national markets against foreign competition, but integrate fully in the global market by removing tariffs and other obstacles to imports, allowing a free flow of capital across the borders, ensuring full convertibility of their currencies and allowing nationally owned companies to be bought up by foreign investors. Finally there is the main point on the IMF’s current agenda: transparency. Individual states should not have national secrets in the economic domain, but open their financial and economic systems to international scrutiny. The IMF itself as well as the general public should get as much information as possible about the financial affairs of each individual state in order to allow the market to react swiftly to new information and thus avoid the kind of surprises that cause economic crises.

|| Taken together these points constitute a radical, liberal programme for creating a global market where all governments perform the same kind of regulating role, but refrain from governing the market or trying to influence it in certain directions.¹⁰

On several points the IMF’s programme clashes with the national political and business cultures of the nations who receive the IMF’s advice or who are obliged to meet IMF conditions for coming to their aid. Some of these business cultures have deep historical roots. The countries of Asia, as in the rest of the world, have had different ways of organising the relationship between state and business, sometimes reflecting historical compromises between various ethnic or religious groups, social and political ideologies, and also between geographic regions. Such compromises – and the

institutions established under the compromise – have a complicated history and can be deeply entrenched in national cultures. Once one starts to touch them, it can have a range of unforeseeable consequences. In the countries of Asia, just as in Africa, Latin America and Eastern Europe, there will be some who benefit from the kind of reforms recommended by the IMF, while others stand to lose. The latter will have a tendency to see IMF advice as a Western (or Northern) attack against their own national, religious or regional values.

Let me take a quick look at how some Asian countries relate to IMF advice. *Japan* has not of course needed financial support from the IMF, but is the single largest contributor to the IMF's rescue packages for other East Asian countries. Japan has preferred to let the IMF construct and define the aid packages rather than trying to impose its own recipes on other Asian governments, or letting the Asian Development Bank do so. This may have something to do with the fact that Japan has itself suffered from failed economic policies in the 1990s. The Japanese no longer have faith in their own model. Japan has also become a target of IMF criticism. The IMF has joined the United States, the European Union, the OECD, and the other members of the G7 in demanding of Japan that it boost its economy through the same means used in Western countries, namely reduced interest rates and cuts in taxation. Since the interest rate is already only 0,5%, however, the main demand has been for cuts in taxes. The Japanese have repeatedly explained that this is unlikely to help. If taxes are reduced in Japan, the individual households will save more, not spend more. In bad times, Japanese households save whatever they can save. The whole Japanese miracle was to a large extent based on the willingness of Japanese households to save much more than in Europe and America, and to leave their savings with domestic banks. This fact has not been included in macro-economic calculations, but can be learnt from talking to any Japanese. The only sure way to boost demand in the Japanese economy, and thus to enhance imports from other Asian countries, is to increase public spending in sectors with a potential for multiplication effects. Public spending, however, is exactly what the macro-economists do not want. Public spending distorts the market. Thus the Japanese government is forced to do something that every Japanese knows will not have the desired effect.¹¹

The current pressure against Japan makes sense only as part of a long term programme to “normalise” Japan, standardise its economic system, prevent it from continuing to be a collective actor on the global market and integrate its own market with the global system, so that Japanese and foreign companies can freely compete. This also demands a change in the Japanese attitude to unemployment. Unemployment has been more or less unacceptable in Japan, just as in some other nations where social responsibility is a virtue (i.e, Scandinavia). Unemployment in Japan is on the rise. Two recent news items have something to say about the difference between the USA and Japan. One was a triumphant news in May 1998 that unemployment in the USA had been brought down to its lowest level in 28

¹⁰ I'm not sure what the IMF thinks of governments who actively try to promote their own business interests abroad, a practice which has certainly increased in the 1980s and 90s, but if the IMF economists are consistent, they should really be against this kind of political distortion as well.

¹¹ There may be a chance that the current reform programme (the *Big Bang* as it is called) will lead to a change of the whole Japanese pattern. If the country's financial crisis significantly reduces people's confidence in domestic banks, and it becomes easy as well as socially acceptable for households to invest their savings in lucrative international funds, then the financial basis for Japanese companies'

*Mawden et al. 1998
de la Banque*

years: 4.3 per cent. The other was a few weeks earlier, when it was reported that unemployment in Japan had reached a disastrous all time high: 3.9 per cent. In Japanese business culture, layoffs and unemployment have been socially unacceptable whereas in the US they are seen as natural ingredients of a system based on free competition of individual human beings. In Japanese culture, it has been self-evident to defend the national economy against outside competition through various mechanisms, and the removal of such mechanisms has been undertaken only as a concession when the pressure from the US has been too heavy. The subsidising of agriculture has been even higher in Japan than in Europe, and it was a big concession when Japan accepted in 1993 to open its borders to the import of foreign rice. To keep up agriculture is seen as essential for the preservation of a traditional landscape and some of the most crucial symbols of the Japanese way of life. Crucial values are thrift, hard work, and loyalty to one's workplace. This set of values has contributed to the Japanese miracle, and has drawn admiration worldwide. It is less than ten years since a stream of Western books were published about how one could learn from Japan. Nowadays, the global liberals feel nothing but contempt for the Japanese model. The Japanese are urged to transform their economy radically and adjust themselves to the global (American) way.

In many respects South Korea resembles Japan, but at the same time the Koreans deeply resent Japan because of memories from the colonial past. Today the two countries are competitors on the world market, and the recent reductions in the value of the yen are frustrating the South Korean attempts to overcome the crisis through increased exports. In addition to sharing with Japan many of its typical cultural features, the Koreans have the same industrial structure as Japan had before the Second World War, with a small number of family owned business conglomerates dominating the economy. At the urging of the IMF the chaebols have come up with plans for restructuring which, however, do not seem to satisfy the IMF. The rapid South Korean growth over almost thirty years has to a great extent been achieved by the chaebols who have been able to operate with extremely high debts relative to their assets. This has been possible partly because of their size and mainly because they have enjoyed government protection. Without this structure of taking what any university-trained economist must consider to be excessive risk, I find it improbable that South Korea would have achieved such growth as the country has had since 1961. If restructuring is to be made in accordance with the IMF's principles, South Koreans may never again enjoy the very high growth they have been used to. The economy may grow again, but never as rapidly as when the big companies were allowed to invest excessively. The question is then what the business elite in South Korea will think about the IMF when, after some years, they see that growth is lower than in the past while foreigners play a greater role in the country. I think South Korean business leaders will try to forge new alliances with leading politicians and revive the traditional way of doing things. We must also remember that the country has a strong tradition of labour militancy.¹² Business leaders and workers may cooperate in making life difficult for foreign investors and in promoting the interests of the main national companies. Although

domination of the national economy will dwindle. The Japanese domestic economy will thus have to be globalised, but may first go through a deep crisis.

¹² When planning for large strikes in May 1998, the second largest South Korean trade union group (the Korea Confederation of Trade Unions) defined the following goals: dissolution of the chaebols, tripling

Kim Dae Jung is himself a dedicated liberal, I do not believe there will be a “level playing field” for foreign and domestic enterprise in South Korea.

South Korea and Japan are fairly easy countries to relate to for the IMF since they are ethnically homogenous. The state can therefore make the same laws and rules applicable for all citizens. Not so in Indonesia, an ethnic melting pot where the politically dominant Muslim majority has never played much of a role in the country’s business life, except in the last years of the Sukarno era (1959-66), when state managers took over the foreign owned enterprises and drove them into bankruptcy. Some 70–80% of all registered capital in the country is said to be controlled by the culturally suppressed ethnic Chinese representing around 3% of the total population, but some 20–30% in the major cities. Suharto never did anything to help Muslims expand their opportunities in the country’s business life, with the exception of his own family. He seems to have preferred to leave the economy in the hands of the politically impotent Chinese rather than developing an indigenous business class with political aspirations of its own. The system by which the Suharto family and the ethnic Chinese divided the modern sector between themselves while the Army played an officially recognised political role in keeping the country together (*dwifungsi*) was not a system with much appeal abroad, except perhaps in Burma and in certain countries of Central Asia. Suharto’s system, however, did not inhibit economic growth. For a long period there was rapid economic growth in Indonesia, also in agriculture, and the state made sure that a significant part of the population benefitted from economic growth. Millions were lifted out of poverty. The arrangement between Suharto and the wealthy Chinese Indonesians was Suharto’s specific form of an ethnic compromise that any Indonesian government will have to strike in its own way. Suharto’s family-based system is now likely to soon be dismantled, but if the Suharto family’s privileged position is simply removed without any provisions for a new kind of ethnic compromise, then the result will be that the ethnic Chinese, perhaps with the addition of some big transnational companies based in Japan, the USA and Europe, take over the whole modern sector. This would be the logical outcome of a strict implementation of IMF standards. Macroeconomic textbooks do not take ethnic factors into consideration. An alternative solution might be that the Army took over the Suharto family’s business interests, but this is hardly what the IMF wants. There has been a clear tendency among younger Indonesian officers to want professionalisation of the army in its proper military role rather than a continuation of its dual function. The behaviour of the IMF in Indonesia is, I think, an extreme example of how the East Asian crisis gave a central political role to an organisation with few qualifications in political affairs. The United States and Japan have wanted it this way. Neither of them wanted to take responsibility for an Indonesia policy and therefore left the Indonesian crisis to the IMF. There is an old saying that war is too serious to be left to generals. I think we may now ask if economic restructuring is not also too serious to be left to macro-economists. In January, the IMF forced Suharto to sign an agreement he had barely read and which in reality obliged him to dismantle the economic system on which his rule was based. Since it was extremely unlikely that Suharto would actually do so, the logical follow-up to that agreement would have been to force Suharto out of power. His main goals at the time were no doubt to defend his

of unemployment funds through increased taxation, renegotiation of the 1.12.97 agreement with the IMF. *International Herald Tribune*, 23-24.5.98, p. 17.

reputation as father of national development, remain president until he was sure of getting a successor who would organise a respectful funeral, and to safeguard the fortunes of his family. These goals were of course in conflict with the IMF programme. Thus it was obvious that Suharto was not going to play along with the IMF. Still the IMF did not and could not take direct action to force him out of power. The IMF had weakened Suharto's position, but now gave him time to organise his defence. He proceeded to rid the administration of the most dangerous Western-inspired technicians and selected a new cabinet dominated by his relatives and closest friends. Only after Suharto had consolidated his position in March did the IMF attack again, complaining that Suharto had not fulfilled his promise to undermine his own position. The wrestling between Suharto and the IMF continued although everyone knew that the solution the IMF really wanted was Suharto's resignation and the coming to power of a new, pro-IMF team. Then the students and the hungry looters intervened, and mounted an indigenous anti-Suharto movement. Shortly before Suharto was forced to resign, the IMF team fled the country. It is a paradox that what angered the students and the poor Indonesians most, were the price rises on rice and fuel which Suharto had been forced by the IMF to implement.

Malaysia has not been obliged to resort to the IMF. In Malaysia interference from the IMF might have been socially even more disastrous than in Indonesia since the ethnic compromise in Malaysia, the so-called *bumiputera* (sons of the soil) policy, is a much more elaborate compromise than in Indonesia. It is essential to create balance between the country's ^{three} main communal groups, the Malay Malaysians and the Chinese Malaysians. To give special economic advantages to the *bumiputera* is of course in conflict with the standard economic philosophy of providing a level playing field, but this policy has contributed to the rise of a Muslim bourgeoisie in Malaysia, the class which Indonesia is lacking. In addition the *bumiputera* policy has secured ethnic peace for almost twenty years. Malaysia has in the same period become a modern industrial country. I think it would threaten the ethnic peace in Malaysia if a single-minded global organisation were to obtain too much influence. Before essential structural reforms can be carried through, it is essential that there the domestic population itself is convinced that reforms are needed. Happily for the Malaysians they do not depend on the IMF, but can now observe the reform process in other countries and adopt the reforms they themselves feel are necessary.

In the Philippines and Thailand the conflict between national culture and IMF policy is not as acute as in the other countries I have mentioned. After dismantling President Marcos' version of crony capitalism in the People's Revolution of 1986 the Filipinos started to work closely together with the IMF, particularly under Fidel Ramos' rule from 1993. Economic liberalism has now become a matter of consensus in the country and was not at all debated during the 1998 electoral campaign, leading to the election of the new president Jose Estrada, who takes over on 30 June. The adjustment of the Philippines' economic policy to satisfy global standards has laid the foundation for a long term, but probably not very rapid growth. Although Estrada is a populist who has made strong promises to advance the cause of the poor, he is unlikely to break with the IMF-Ramos tradition in economic management. Neither in the Philippines nor in Thailand is it necessary to strike political compromises between the ethnic Chinese and the ethnic majority group. This is because the Chinese have been assimilated. The Philippines and Thailand also do not have the same kind of strong nationalist

sentiments as Korea which may sometimes turn xenophobic. Thailand, with its many small enterprises, and with a tradition (up to 1993) for an independent and professional central bank, is rather close to satisfying IMF standards. The IMF and the middle class in Bangkok are in general agreement. Both want to rid the country of its endemic, mostly rural-based, political corruption and align the country with the global, liberal trend.

What about Vietnam? This country is also now under attack from the IMF and commentators in the international press demand more rapid IMF-inspired reforms. After the South Korean chaebols lost their status as models for Vietnamese development, the Vietnamese communist leaders were bewildered. They now seem to move closer to China and to emulate the Chinese model which is seen as suitable since it also has its origin in a society with remnants of a centrally managed planning economy. Hanoi feels the pressure from the IMF, the USA and Europe for reforming the country's economic structure, and the government knows that structural reforms are needed. But it is difficult to privatise state owned enterprises (or "equitise" as the Chinese and Vietnamese call it) without creating conditions similar to those in Russia, where a small number of former bureaucrats have taken over the country's main economic assets and use them for conspicuous consumption. Some Vietnamese decision-makers feel that Westerners are trying to drive them into a Russian situation. So far Vietnam has also not suffered severely from the impact of the crisis elsewhere. Economic growth has slowed down, but there is still significant growth.

Many of the reforms on the IMF agenda are seen as necessary by politicians, governments and business leaders in the East Asian countries themselves. Still we should not close our eyes to the occurrence of a drawn out contest between opposite cultures: the IMF's global transparency on the one side, the historically and culturally based structures on the other. Who will win? My guess is that the IMF's programmes have received sufficient momentum to transform the Asian economies, but not altogether in the direction desired. The programmes will be both resisted and distorted, and each country's political and business culture will continue to manifest themselves. Local leaders will try to win back what they lose in the crisis, and forge new alliances between themselves. Two kinds of changes are likely to have lasting effects. The first is a concentration of the financial sector into a smaller number of banks who will have more prudent lending practises than in the past and be under stricter control from the central banks. Thus it will be more difficult to mobilise capital for investment projects. The second change is an increase in foreign ownership both in the industrial and the service sector. This means that the global culture contest will also take place locally. There will be tension and competition between business groups based on local knowledge and companies competing on the basis of global professionalism.

The International Monetary Fund is no longer an agency with the limited task of assisting governments in acute financial stress. It has become a global political actor with a programme for the standardisation of national economic structures and policies. For Latin Americans and Africans the political role of the IMF is not new, although in Africa it is the structural reform programmes of the World Bank which have been most in focus. Since the end of the Cold War, the IMF has played a significant role in providing the premises for the rapid liberalisation of the economies of Russia and other Soviet successor states. It is the Asian crisis, however, which has really put the IMF at the forefront of the

global institutions,¹³ with the World Bank safely behind, and with an interesting shift in the division of labour between these two sister institutions. A few years ago the main difference between the IMF and the World Bank was that the IMF was responsible for immediate support to countries in acute financial problems whereas the World Bank with its developmental agenda gave advice and support for long term structural reform. Under the Asian crisis the IMF has set conditions for its massive bailouts involving radical structural changes. The role of the World Bank has then been reduced to establishing aid and investment programmes targeting the poorest population groups, the same people who suffer most from the measures undertaken by governments on the advice of the IMF. The IMF prescribes cures and the World Bank tranquillisers. This new division of labour seems to have provoked some conflict between these two highly different bureaucracies. The World Bank has over the last two decades built a big organisation with some interesting debates between officials and consultants representing several scholarly disciplines. The World Bank has developed a certain capacity for critical reflection on its own policies, and allows outsiders to know about internal disagreements. The IMF has a far more streamlined bureaucracy, dominated by macro-economists. The IMF has been compared to the Vatican during the medieval period, a strong and doctrinaire organisation sending out missions to all those kings or nations who want to avoid being banned. The IMF emphasises that it provides comprehensive, science-based messages to national governments. In order to defend its scientific credentials it conceals internal disagreements. The strengths of such a profile are forcefulness, clarity and ability to act. The weakness is a lack of understanding for the political aspects of its own activities and for the likely social, cultural and political consequences of what it is doing. It is not only in relation to Indonesia that the IMF has played an openly political role. It demanded of all presidential candidates in South Korea that they sign the agreement of 1 December 1997, a move that may have influenced the result of the elections two weeks afterwards. The IMF also asked for similar promises from the candidates in the elections of the Philippines, *this one - that the policy should not*

The IMF has in fact become the main tool in the hands of globally oriented elite groups in North America and Western Europe in their attempt to streamline the economic structure of the world, using the financial system as their vantagepoint. The overall task of the IMF is to force through reforms that can pre-empt and prevent global crises in the future. The idea is to create a kind of institutionalised supervision of all national governments in order to make it impossible for them to carry out irresponsible financial policies. In order to institute a monitoring system the IMF needs as much information as possible about the finances of every single government. Together with the WTO, the World Bank, OECD and the G7 the IMF intends to create a world system where trans-national banks, companies and investors can operate freely across national borders without the risks that would logically follow from such freedom.¹⁴

The most important catchword for this global reform programme is “transparency”. The idea is that as much information as possible, primarily about financial matters, should be available not only

¹³ The World Trade Organisation is of course also a crucial global institution, but not a big actor in times of crisis.

¹⁴ *The Financial Times* has criticised the latest G7 summit in Birmingham for not going far enough in direction of a new global financial regime. According to the *Financial Times* the world now needs a

to the IMF and other responsible monitors, but to the general public, so that the global market can react swiftly to any new signal of strength or weakness in a given economy. Through swift adjustments of currency values and interest rates it will then be possible to prevent the kind of lending spree which has led to bank crises in some Latin American, Scandinavian and Asian countries since the mid 1980s. It is noteworthy that the IMF mainly intends to create a system that can monitor governments, not trans-national banks or corporations. The IMF intends to become a kind of global financial police, and the target is irresponsible governments, not the major actors in the global market place. The logical long-term outcome of such policies is the creation of a liberal global state. The proposals made to the G7 meeting in Birmingham in May 1998 by the IMF chairman, Michel Camdessus, for an extended power structure including all the nations represented on the board of the IMF, is a part of the IMF's global reform programme.

Matthew

The accelerated political globalisation which has taken place during the Asian crisis has already led to three kinds of resistance, which we shall probably see more of in the years ahead:

① First there is the kind of criticism which has arisen in the United States in opposition to president Clinton's proposal to transfer an additional 18 billion USD to the fund of the IMF. This resistance is based on different arguments. There is a self-interested right wing objection to spending American money on irresponsible countries abroad. There is also a moral left wing objection to spending public money on bailing out irresponsible banks. And there is the "moral hazard" argument saying that if the IMF continues to bail out governments and banks, then the latter will not be exposed to a proper risk and thus will behave irresponsibly again once another occasion arises. It has been argued that there would never have been an Asian crisis if the IMF had not bailed out Mexico in 1994-95. The people behind this first kind of criticism are a coalition of American Republican isolationists, left wing populists, and dogmatic economic liberals. Some of the right wing critics have made a point of the fact that the IMF is led by a French socialist.

② The second type of resistance has so far been advocated mainly by the government of Malaysia, who has been able to express its views freely because it has not itself been obliged to resort to the IMF. The Malaysian form of resistance is directed against the attempts of the IMF to impose a Western form of government on nations with different cultures, and to use the crisis as an occasion to interfere in the internal affairs of other countries. Malaysia has also tried to blame international speculators rather than irresponsible governments for the crisis itself. It wants international reforms that can set limits to the free movement of irresponsible, speculative capital. The Malaysian form of criticism is well known from intellectual quarters in Africa and Latin America, and from the solidarity movements on the European left, who for a number of years have criticised the neo-colonialism of the IMF and World Bank's structural reform programmes in developing countries. This has been a rather hopeless criticism since governments in heavy debt have not really had an alternative. This also is the case today in Asia. There has so far been little criticism of the Malaysian kind, notably – I think – because the Asian countries are in dire need of IMF help to bail them out. When, however, the crisis is

global central bank ("lender of last resort") and a set of rules for how to treat national bankruptcies (leading article 12.5.98, p. 15).

overcome, and the East Asian countries again get their heads above the water, we are likely to see more criticism of the IMF as a tool of westernisation.¹⁵

3) The third form of resistance, or criticism, comes from globally responsible democrats. They realise the need to create mechanisms for regulating the global capitalism so as to pre-empt and prevent crises, but they see a problem in the fact that institutions like the IMF are themselves not quite transparent, and far from representative of the world they are set to monitor. And they want far more public debate about the policies of global institutions. Some of them now fear the emergence of a strong global framework around the major economies represented in the G8 which may take over some of the obligations that should really be taken care of by a reformed United Nations. This third form of criticism will enhance the emerging debate about a new global “architecture”.

3) Debatten om en ny global arkitektur: G7

påtrengende med globalpolitiske reformer. Finansreformer: innføre bremsemekanismer for å hindre storstilt spekulasjon og panikkartet kapitalflukt, gjerne i form av avgifter som tilføres et globalt kontrollførende organ. Kontrollere såvel stater som transnasjonale selskaper. Også reformer som gjør det mulig å avdempe krisens sosiale virkninger ved å nå frem til de fattige med ulike former for bistand. Sosialt ansvar for krisens ofre ikke rent nasjonalt: Verdensbanken.

Spørsmålet om globalt ansvar (accountability)

USA som uberegnelig hegemon; kombinasjonen isolasjonisme-liberalisme (Kenneth Starr grotesk). Problemet med å forplikte USA.

The annual meetings of the IMF and the World Bank in February 1998 and the G7 finance minister meeting and summit in Birmingham in April 1998 gave considerable attention to the question of a new “global architecture”. There is agreement among the major economic powers on the need to reform the institutions created in the wake of the Second World War. The General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) has already been transformed into the WTO which deals not only with trade in goods, but also services, and in the question of globally recognised property rights. But what about regulating global financial flows? A discussion is clearly needed, not only among the great powers, about how the IMF and the World Bank should be organised in the next century. How much global power should economists have? What kind of economists should it be? How should decisions be made within these organisations, and how can the member states, or possibly the United Nations, gain more influence on their decisions? There may be a need for a global constituent assembly to discuss the division of powers on the global scale, both between executive, legislative and judicial powers and between the

¹⁵ A book was recently published in Malaysia, accusing “the West” of “using economy instead of gunboat diplomacy to dictate unfair and unequal treaties”: Lim Kok Wing and Yee Mee Fah, *Hidden Agenda* (presented in *Far Eastern Economic Review*, 21.5.98, p. 28).

national, regional and global levels. Such a constitutive assembly would need to address several different needs:

- A need for institutions to supervise the action of national governments and interfere when they are carrying out irresponsible policies. This is the main preoccupation of the IMF.
- A need for global institutions to monitor the activities of trans-national banks, corporations and financial speculators. This is an obvious concern for globally oriented socialists and social democrats.
- A need for a globally oriented public opinion, expressed through high quality open-minded international media and through a range of non-governmental organisations.
- A need to ensure that international governmental organisations are representative of their member states and accountable for their policies—not only formally.

The debate has already started. It may seem utopian to want to reform the world system, partly because it will demand change also in the structure of the United Nations. Still this cannot be avoided. The ongoing technical and economic globalisation will force us to implement global policies. But the kind of architecture to emerge will depend on the power relations between the USA as the world's only superpower and the great powers of the various world regions, not the least China.

Konklusjon

De politiske virkningene av verdenskrisen 1929. Krisen i Øst-Asia har et potensiale for å utvikle seg til en verdenskrise. Det eneste som skal til, er et skikkelig børskrakk i Tokyo eller en omfattende devaluering av den kinesiske valutaen. Trengs drastiske tiltak både på nasjonalt, regionalt og globalt plan for å forhindre en slik utvikling, sette fart i de asiatiske økonomiene igjen, og skape et globalt finanssystem som forebygger kriser i fremtiden. Reformen følger gjerne kriser.

IMF holde seg til sine tekniske oppgaver. To former for globale institusjoner, for det første kontrollinstitusjoner som skal operere i henhold til spesifiserte regler og ikke ta politiske hensyn. De må være relativt uavhengige, men sjefene må være oppnevnt av representative institusjoner. Det andre er institusjoner med videre oppgaver. Her er den demokratiske kontrollen vesentlig.

Til det trengs en ny tillitsskapende, globalpolitisk arkitektur. Arbeide frem mot en global grunnlovgivende forsamling, som ser på makt- og ansvarsfordelingen mellom alle de multilaterale organisasjonene. (Her har Europa en rolle å spille: ASEM.) Globalpolitikk lite utprøvd. Få mennesker ser seg som verdensborgere. Foreløpig bare én verdenskrig, men til gjengjeld en kald krig som ikke ble verdenskrig. Stor sannsynlighet for sammenbrudd. Men ingen vei tilbake. Går an å bremse, og det er ønskelig, men ikke stanse. Må utvikle globale politiske organer. To veier: 1) Funksjonelle ordninger og institusjoner etableres på elitenivå av de interesserte parter, med så lite offentlighet og konflikt som

mulig, kan evt. senere legges inn under representative organers kontroll; 2) Nye representative organisasjoner av FN-typen, evt. innenfor FN-systemet etableres gjennom en prosess der alle verdens stater gis mulighet for å delta og der resultatet blir organer under kontroll av representative organisasjoner på globalt nivå.

Kilder

Artikkelen bygger på systematisk lesning av dagsavisen *International Herald Tribune* (som har hatt en nyansert og god dekning av Asia-krisen), og av ukeavisen *Far Eastern Economic Review* (som har gitt en fyldig, men ikke særlig kritisk eller analytisk dekning), og dessuten på mer sporadisk lesning av *Financial Times*. Dessuten har jeg hatt stor glede av en del artikkelstoff.

Anderson, Benedict, "From Miracle to Crash", *London Review of Books*, 16.4.98.

Dibb, Paul, David D. Hale og Peter Prince, "The Strategic Implications of Asia's Economic Crisis", *Survival*, vol. 40, no. 2, Summer 1998, pp. 5–26.

Feldstein,

Scott, Margaret, "Indonesia Reborn?", *The New York Review of Books*, 13.8.98.

Sharma, Shalendra D., "Asia's Economic Crisis and the IMF", *Survival*, vol. 40, no. 2, Summer 1998, pp. 27–52.

Thurow, Lester, "Asia: The Collapse and the Cure", *The New York Review of Books*, 5.2.98.

Jeg har også hatt nytte av "dissenter-økonomen" Paul Krugmans hjemmeside: NN, og av en spesiell hjemmeside for Asia-krisen: NN

Leo Goughs hurtigskrevne bok *Asia Meltdown: The End of the Miracle?* Oxford: Capstone, 1998, gir en journalistisk dag-til-dag-skildring av krisens utvikling (og noen forsøk på analyse) frem til 11 mars 1998.