

## **Fra El Dorado til Emerging Markets: Latinamerikanske udviklingsproblemer i et langsigtet og aktuelt perspektiv**

---

Denne opgave angår latinamerikanske udviklingsproblemer i krydsfeltet mellem det langsigtede og det aktuelle perspektiv. Første hovedafsnit gennemgår regionens erfaring med udgangspunkt i en opdeling svarende til de fire paradigmer, der på skift har været fremherskende i regionen. Andet hovedafsnit behandler væsentlige aspekter af den aktuelle situation og trækker et perspektiv ud i regionen. Til sidst samles trådene i en afslutning, hvor de centrale pointer rekapituleres og perspektiverne trækkes op. Det bliver således opgavens primære bidrag at kombinere det langsigtede og det aktuelle perspektiv i et forsøg på at etablere en sammenhængende ramme for en nuanceret diskussion af regionens aktuelle udfordringer og muligheder.

## Indhold

<b>Indledning</b> .....	side 1
<b>Langsigtede tendenser</b> .....	side 3
Erobringen og den koloniale orden .....	side 3
Uafhængigheden og den liberale orden .....	side 4
Verdenskrisen og den økonomiske nationalisme .....	side 6
Gældskrisen og den nye liberale orden .....	side 8
Opsummering .....	side 10
<b>Aktuelle tendenser</b> .....	side 11
Globaliseringen som vilkår .....	side 11
Den oprindelige <i>Washington Consensus</i> .....	side 12
På vej mod en ny konsensus .....	side 14
Tendenser i regionen .....	side 16
Opsummering .....	side 17
<b>Afslutning</b> .....	side 18
<b>Bibliografi</b> .....	side 19

## Indledning

Det nuværende Latinamerika blev ved “opdagelsen” kaldt *Den Nye Verden*. Hertil knyttede sig en række utopiske forventninger, der nu fem århundreder senere kan synes uberettigede. Ganske vist er regionen som helhed økonomisk bedre stillet end gennemsnittet af udviklingslande, men dette dækker dels over store forskelle landene imellem, dels over verdens højeste grad af social ulighed (fx Ferrer 1998: 12). Samtidig kan det ikke skjules, at de latinamerikanske lande har oplevet vedvarende problemer med at omsætte regionens betragtelige potentiale i udvikling i retning af økonomisk vækst, politisk stabilitet og social retfærdighed (fx Ocampo & Martín 2003).

Forklaringerne på regionens udviklingsmæssige vanskeligheder er mange og komplekse. Særligt siden Anden Verdenskrig har emnet været genstand for en højt profileret debat, hvor man kan skelne mellem to hovedpositioner (fx Bulmer-Thomas 2003: 12-13). På den ene side står en historicistisk funderet forskningstradition, der lægger vægt på strukturalistiske og institutionelle hindringer for udvikling. På den anden side står en mere teoretisk funderet tradition, der tager udgangspunkt i den klassiske økonomiske teori. Desværre fortaber debatten sig ofte i faglige og ideologiske modsætninger, hvilket kan hænge sammen med selve udviklingsbegrebets problematiske natur.<sup>1</sup>

Nærværende opgave er resultatet af et omfattende arbejde på at etablere et overblik over latinamerikanske udviklingsproblemer i et langsigtet og aktuelt perspektiv. Det er opgavens målsætning at bidrage med en sammenhængende ramme, der kan fungere som udgangspunkt for en nuanceret diskussion af regionens aktuelle situation. Med denne målsætning for øje vil opgaven kombinere en historicistisk vinkel på den regionale erfaring – historikerens *longue durée* – med en mere samfundsvidenskabelig vinkel på den aktuelle debat og regionens aktuelle udfordringer og muligheder.

Denne strategi afspejles i opgavens opdeling i to hovedafsnit. Første hovedafsnit angår det lange perspektiv. Til grund for dette afsnit ligger en inddeling af regionens erfaring i fire perioder, svarende til de fire paradigmer, der på skift har sat dagsordenen i regionen. Med udgangspunkt i denne opdeling gennemgås regionens økonomiske historie med henblik på at identificere de langsigtede tendenser. Andet hovedafsnit angår det aktuelle perspektiv og spiller derfor på lidt flere strenge. Hovedafsnittet indledes med en omtale af globaliseringen som vilkår, hvorefter følger først en introduktion til den såkaldte *Washington Consensus*, dernæst en omtale af bevægelsen i retning af en ny konsensus, og endelig et perspektiv ud i regionen. Trådene samles til sidst i opgavens afslutning, hvor de centrale pointer rekapituleres og perspektiverne trækkes op.

---

<sup>1</sup> Når man taler om “udvikling” må man gøre sig klart, at begrebet hverken er entydigt, uforanderligt eller værdineutralt. Begrebet er endvidere metodisk problematisk i kraft af sin altfavnende karakter. Se Martinussen (1997) for en grundig introduktion til udviklingsbegrebets historie.

Enhver opgave tager udgangspunkt i en række præmisser og bør derfor være sig disse bevidst. Denne opgave hviler på to grundlæggende præmisser. For det første deler opgaven den opfattelse, at Latinamerika – her defineret som Brasilien, de spansktalende lande i regionen, samt Haiti – trods sin heterogene karakter med fordel kan opfattes og analyseres som en region (fx Bulmer-Thomas 2003). For det andet abonnerer opgaven på det synspunkt, at udviklingsbegrebet hverken er monolitisk, uforanderligt eller værdi-neutralt, men tværtimod må betragtes som betydningsbærende i en løbende kamp om at definere et givet samfunds mål og retning (fx Martinussen 1997).

Til grund for opgaven ligger (foruden monografier om globaliseringen og udviklingsbegrebet) et bredt og kvalificeret udvalg af dels historiske og økonomihistoriske fremstillinger, dels artikler, monografier og bidrag til antologier med relation til debatten om latinamerikanske udviklingsproblemer. Første hovedafsnit er fortrinsvis baseret på sekundærlitteratur, mens andet hovedafsnit i højere grad gør brug af primære tekster med oprindelse hos debattens hovedpersoner. Den afsluttende perspektivering trækker på mange års observation og analyse af de regionale tendenser.

November 2004 – august 2005  
Ronnie Ingemann Dyrendom Nielsen  
[centroimaginado@gmail.com](mailto:centroimaginado@gmail.com)  
[nielsen@caliescali.com](mailto:nielsen@caliescali.com)

## Langsigtede tendenser

*For at forstå Latinamerikas nuværende situation er det nødvendigt med et kendskab til hovedlinierne i den regionale erfaring. Latinamerikas økonomiske historie kan analytisk inddeles i fire perioder, svarende til de fire paradigmer for økonomisk udvikling, der på skift har været fremherskende i regionen: merkantilismen, liberalismen, den økonomiske nationalisme og neoliberalismen. Dette hovedafsnit vil med udgangspunkt i denne inddeling tegne de store linier i regionens økonomiske historie. Hovedafsnittet vil afsluttes med en opsamling.*

## **Kolonitiden og det merkantile paradigme**

Den spanske landkending i det nuværende Latinamerika i 1492 repræsenterer et definitivt skæringspunkt i regionens historie. Med denne begivenhed blev den hidtil isolerede region inddraget i de europæiske staters ekspanderende interessesfære, hvilket resulterede i en erobring- og koloniseringsproces med traumatiske konsekvenser for regionens oprindelige befolkning. Spanien førte an og grundlagde sit kolonirige direkte på ruinerne af de eksisterende storkulturer. Siden kom også Portugal til at spille en hovedrolle i regionen, mens en række andre europæiske stater fik mere marginal betydning.

På det økonomiske område betød denne udvikling, at regionen blev underordnet kolonimagternes interesser indenfor rammerne af en tankegang, der siden er blevet betegnet *merkantilisme* (Bulmer-Thomas 2003: 22).<sup>2</sup> Denne løst definerede praksis, der måske bedst kan opfattes som en slags tidlig statsræson, lagde afgørende vægt på akkumulation af ædelmetaller og antog samtidig at mængden af ædelmetaller i omløb mellem stater var konstant (fx Fuglestad 1994). Med dette udgangspunkt, der indebar en *statisk* opfattelse af udenrigshandel, blev det naturligt at beskytte sig bag toldbarrierer og på anden måde regulere den økonomiske aktivitet med henblik på at kontrollere strømmen af ædelmetaller. Mulighederne for sådanne tiltag var naturligvis særlig omfattende i forholdet mellem kolonimagter og kolonier, hvor man kunne regulere stort set efter forgodtbefindende. Spanien og Portugal benyttede sig således i vidt omfang af monopoler og markedsregulering med henblik på at absorbere den størst mulige del af overskuddet fra minedriften og landbruget i deres respektive kolonier (fx Bakewell 1997). På denne baggrund etablerede sig en arbejdsdeling, hvor ædelmetaller og landbrugsvarer fra Latinamerika blev udvekslet med luksusartikler og forarbejdede produkter fra kolonimagterne på vilkår, der sikrede de sidste en nettooverførsel af værdier.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> Betegnelsen, der er introduceret af Adam Smith, bruges i nærværende sammenhæng som en samlende betegnelse for den økonomiske praksis, der var fremherskende i de toneangivende europæiske stater fra renæssancen til det industrielle gennembrud. Hermed er opgaven på linie med Bulmer-Thomas (2003).

<sup>3</sup> Paradoksalt nok var dette system ikke ubetinget til kolonimagternes fordel, da den relativt lette adgang til ædelmetaller betød et manglende incitament til at gennemføre reformer, der kunne have banet vejen for et kapitalistisk gennembrud; i stedet måtte Spanien og Portugal i stigende grad se sig udkonkurreret af mere dynamiske stater som Nederlandene og Storbritannien. Se herom Dietz (1995), p.5-6.

Denne indretning af de økonomiske aktiviteter under det omtrent tre hundrede år lange kolonistyre har haft vide implikationer for Latinamerika. Mest markant har den bidraget til at favorisere minedrift og eksportorienteret landbrug på bekostning af andre produktive aktiviteter som håndværk og manufaktur. Som konsekvens heraf begrænsede den økonomiske dynamik sig i det væsentlige til enklaver og eksportkorridorer, mens den intraregionale handel forblev ubetydelig (fx Williamson 1992: 239). Hertil kommer den strengt hierarkiske samfundsopbygning og den feudale ejendomsstruktur på landet, der yderligere lagde hindringer i vejen for en dynamisk samfundsudvikling.<sup>4</sup> Således etablerede sig i kolonitiden en *samfundsøkonomi* med alvorlige strukturelle problemer, der havde sit modstykke i en *samfundsorden* præget af etnisk og social eksklusion

### Uafhængigheden og den liberale orden

Det koloniale system forblev imidlertid ikke udfordret. Med tiden kom den koloniale administration til at virke fremmedgørende på de fremvoksende kreolske eliter, der også havde egne interesser at tilgodese. Modsætningerne fik en eksplicit politisk dimension, da oplysningstidens liberale og republikanske ideer sidst i det attende århundrede slog rod i regionen. Samtidige forsøg på at reformere systemet lykkedes kun i begrænset omfang, hvorfor utilfredsheden blev stadig mere udtalt (fx Williamson 1992). Begivenhederne tog uventet fart, da Napoleonskrigene førte til en svækkelse af kolonimagterne, der banede vejen for uafhængighed i den første fjerdedel af det nittende århundrede.<sup>5</sup>

Denne udvikling indebar ikke i sig selv nogen ny begyndelse for de tidligere kolonier. De nye magthavere nærede kun begrænsede intentioner om at reformere de latinamerikanske samfund, da de i sagens natur stod til at vinde ved at videreføre kolonitidens hierarkiske samfundsorden med dem selv i toppen (fx Williamson 1992, Bakewell 1997). Samtidig viste det sig vanskeligt at skabe konsensus om et samfundsmæssigt projekt, der kunne træde i stedet for den veldefinerede koloniale orden, hvorfor regionen det første halve århundrede efter uafhængigheden i vidt omfang var præget af opløsning og magtkampe mellem konservative og liberale fraktioner. Disse omstændigheder var i sidste ende med til at betinge en høj grad af kontinuitet med kolonitidens økonomiske og sociale strukturer, men nu med andre samhandelspartnere og indenfor rammerne af et andet paradigme (fx Dietz 1995).

---

<sup>4</sup> Den manglende sociale mobilitet er uden tvivl en væsentlig årsag til at regionen ikke oplever en mere dynamisk økonomisk udvikling i perioden. Fuglestad peger i denne sammenhæng på at regionen ikke gennemgår nogen sekulariseringsproces eller intellektuel-videnskabelig revolution af betydning, hvilket han forbinder med fraværet af et borgerskab i vesteuropæisk forstand. Se Fuglestad (1994), p. 121.

<sup>5</sup> Haiti erklærede sin uafhængighed allerede i 1804. Størstedelen af de spanske besiddelser i Latinamerika opnåede uafhængighed gennem en serie episke krige i perioden 1810-1824. Brasilien opnåede efter et noget specielt mellemspil sin uafhængighed på fredelig vis i 1822. Forudsætningerne for uafhængigheden er ligesom begivenhedernes forløb beskrevet indgående hos Bakewell (1997).

Storbritannien var det nittende århundredes økonomiske supermagt og blev hurtigt Latinamerikas vigtigste handelspartner, hvilket indebar at regionen blev inddraget i en ekspanderende liberal orden (Bulmer-Thomas 2003). Det liberale paradigme var modsat merkantilismen baseret på en *dynamisk* opfattelse af udenrigshandel. Med udgangspunkt i David Ricardos berømte tese om de *komparative fordele* mente paradigmets tilhængere, at alle parter ville vinde ved specialisering og frihandel. Denne forestilling vandt stor tilslutning blandt de latinamerikanske eliter i det nittende århundrede (fx Bakewell 1997, Bulmer-Thomas 2003). Man antog at regionens komparative fordel bestod i eksport af mineraler og landbrugsvarer, altså en fortsættelse af det koloniale mønster.

Den økonomiske udvikling syntes at bekræfte denne forestilling. Perioden fra ca. 1870 og omkring et halvt århundrede frem er blevet kaldt "Latinamerikas guldalder" (fx Fuglestad 1994: 210). Regionen oplevede i denne periode et sandt efterspørgselsboom, der førte til stærkt forøgede eksportindtægter. Man kan pege på to sæt af årsager. På den ene side betød den industrielle revolution i Europa og Nordamerika en stærkt voksende efterspørgsel på råvarer. På den anden side reducerede tekniske landvindinger som dampskibet og jernbanen transportomkostningerne og muliggjorde eksport af produkter, der tidligere kun havde kunnet finde afsætning på lokale markeder. Denne udvikling gav sig udslag i en stadig mere sekulær og materialistisk kultur hos de latinamerikanske eliter, der med inspiration fra positivismen ønskede at overvinde religion, overtro og andre hindringer for det moderne projekt (fx Williamson 1992: 283).

Regionen oplevede omfattende udenlandske investeringer i perioden. Storbritannien var den dominerende investor i det nittende århundrede, mens nordamerikanske interesser i stigende grad kom på banen omkring århundredeskiftet (Williamson 1992: 281). Typisk for investeringerne var imidlertid, at de næsten udelukkende gik til udvinding af råvarer og opbygning af infrastruktur med henblik på at facilitere eksport af råvarer (fx Bakewell 1997, Bulmer-Thomas 2003). De udenlandske investorer viste sig derimod meget tilbageholdende med hensyn til at investere i produktive aktiviteter, der kunne konkurrere med deres respektive hjemmeindustrier. På denne måde bidrog de udenlandske investeringer til at fastholde regionen i det i kolonitiden etablerede handelsmønster.<sup>6</sup>

Til trods for synlige økonomiske og tekniske fremskridt formåede den liberale model således ikke at lægge fundamentet for en selvstændig økonomisk dynamik i regionen. Periodens mange fremskridt kom primært en lille elite til gode og bidrog ikke til at løse regionens strukturelle problemer eller ændre ved kolonitidens forældede ejendomsforhold eller hierarkiske samfundsopbygning med social og etnisk slagside.

---

<sup>6</sup> Diskussionen om betydningen af de udenlandske investeringer er imidlertid mere kompleks end som så, da man ikke kommer uden om, at regionen med disse fik del i periodens omfattende tekniske fremskridt. Den centrale pointe er imidlertid i nærværende sammenhæng, at der samtidig var tale om en konsolidering af kolonitidens handelsmønster, om end med nye teknologier, nye centre, og en række nye produkter. Se fx Bulmer-Thomas (2003).

## Verdenskrisen og den økonomiske nationalisme

Risikoen forbundet med den ensidige satsning på eksport af råvarer indenfor rammerne af det liberale paradigme blev udstillet i forbindelse med den såkaldte verdenskrise, der fulgte i kølvandet på krakket i Wall Street i oktober 1929. Krisen var resultatet af omfattende risikobetonet spekulation på det overophedede nordamerikanske aktiemarked i en kontekst af begyndende international stagnation (McKay 2000: 998-999). Da investorerne mistede tilliden til markedet fulgte en kædereaktion, der førte til et veritabelt kollaps i den internationale økonomiske orden.<sup>7</sup>

Krisen ramte Latinamerika særligt hårdt. Den kraftigt faldende økonomiske aktivitet på verdensplan resulterede i faldende efterspørgsel (og dermed priser) på råvarer, hvortil kom protektionistiske tiltag i USA og Europa, der bidrog til yderligere at ramme den latinamerikanske råvareeksport.<sup>8</sup> Priserne på de latinamerikanske råvarer som helhed nåede således i 1932 det halve af niveauet i 1929, mens volumen af råvareeksporten fra regionen faldt tilsvarende kraftigt (Bulmer-Thomas 2003). Resultatet kunne aflæses på de latinamerikanske landes handelsbalancer i form af kraftigt faldende eksportindtægter, hvilket omvendt gjorde det nødvendigt at begrænse importen for at hindre tab af valuta.<sup>9</sup> Denne udvikling havde meget alvorlige konsekvenser for de latinamerikanske stater, hvis budgetter i mangel af en effektiv indtægtsbeskatning typisk var baserede på afgifter (fx Williamson 1992). Samtidig ophørte adgangen til lån og investeringer stort set fra dag til dag, ligesom regionen oplevede en massiv kapitalflugt.

Stillet overfor denne situation havde de latinamerikanske regeringer ikke andet valg end at bryde med den hidtidige liberale praksis. De fleste latinamerikanske lande reagerede i første omgang ved protektionistiske tiltag såsom at devaluere, regulere valutamarkedet, samt indføre kvotering og toldmure (Edwards 1995: 43). Samtidig begyndte en række af især de større latinamerikanske lande at eksperimentere med det, der senere er blevet kendt som *import substitution industrialization* (ISI). Denne model, der sædvanligvis omtales med brug af sin engelsksprogede forkortelse, indebærer at staten kraftigt øger sit engagement i det økonomiske liv med henblik på at stimulere en hjemmeindustri, hvis produktion skal træde i stedet for (substituere) import af tilsvarende produkter.<sup>10</sup> Begge dele indebar, at staten kraftigt udvidede sin rolle på bekostning af markedet i et klima domineret af nationalisme og importpessimisme.

---

<sup>7</sup> Verdens industrielle produktion faldt 1929-1933 med anslået 38%. Der er delte meninger om, hvorvidt den økonomiske krise kunne have været afværget eller tacklet anderledes. Se herom McKay (2000), p.999ff.

<sup>8</sup> Kaffeeksporten bevarede som et kuriosum sit volumen, om end priserne faldt med rundt regnet 2/3. Se Bulmer-Thomas (2003), pp.193.

<sup>9</sup> Et eksempel kan tjene til illustration: Brasiliens eksportindtægter faldt fra \$446mio i 1929 til \$181mio i 1932. Se Green (2003), p.22. Tilsvarende eksempler kan findes hos Bulmer-Thomas (2003).

<sup>10</sup> Man havde tidligere været tvunget til at tænke i sådanne baner, da Første Verdenskrig 1914-1918 førte til en afbrydelse af importen fra Europa og USA. Se herom Bulmer-Thomas (2003).

Med denne udvikling lægges fundamentet for den økonomiske nationalisme. Hvorvidt man kan tale om et egentligt paradigmeskift på dette tidspunkt er imidlertid uklart. Det er overbevisende blevet argumenteret, at flere af de større lande i regionen åbner deres økonomier igen fra midten af 1930'erne, hvilket afspejler at man endnu ikke har mistet troen på den liberale model (Edwards 1995: 43). Mange lande syntes indstillede på at ride krisen af og derefter vende helt eller delvist tilbage til det tidligere model (fx Bulmer-Thomas 2003: 206).<sup>11</sup> Den fornyede ustabilitet, der fulgte med Anden Verdenskrig, bidrog imidlertid til endegyldigt at delegitimere den liberale model.

Den økonomiske nationalisme konsoliderede sig i den tidlige efterkrigstid og blev herefter nærmest enerådende i regionen.<sup>12</sup> Paradigmet fik samtidig en særdeles markant intellektuel dimension med grundlæggelsen af De Forenede Nationers Økonomiske Kommission for Latinamerika (Comisión Económica para América Latina, CEPAL) i 1948. Særlig stor indflydelse fik i denne sammenhæng den argentinske økonom Raúl Prébisch, der blandt andet formulerede teorien om *det ulige bytte* og *center-periferi* tesen, der ligger til grund for den strukturalistiske forskningsretning og er blevet kaldt den mest indflydelsesrige økonomiske teori fra Latinamerika (Love 1980: 100).

Modellen syntes i første omgang en overvældende succes. De latinamerikanske lande oplevede stabil økonomisk vækst i de tre efterkrigsårtier. Regionen som helhed oplevede således i perioden 1961-1980 en gennemsnitlig årlig vækst på 5.59% (Stiglitz 2003: 16). Størst succes havde Brasilien, hvis industrielle produktion tidobledes i perioden 1950-1978, svarende til en årlig vækst på 8.5% (Gwynne 1999: 72). Men timingen var ikke Latinamerika nådig. Man valgte at satse hårdt på den indadvendte model netop som verdenshandelen voksede ekspansivt i efterkrigsårene, hvorved man gik glip af de muligheder, der ville have været forbundet med en mere pragmatisk model, der også promoverede eksport. Latinamerikas andel i verdens samlede eksport faldt således fra 13.5% i 1946 til 4.4% i 1975 (Bulmer-Thomas 2003).

Først i 1960'erne begyndte modellen imidlertid at løbe tør for damp. På dette tidspunkt havde regionens største lande opbygget en let industri af en størrelse, der kunne tilfredsstille efterspørgslen på det eksisterende marked, men formåede ikke at omstille sig til mere krævende produktion eller vinde nye markedsandele. Det sidste hang blandt andet sammen med hjemmemarkedernes begrænsede størrelse, der var en konsekvens af den sociale ulighed (fx Green 2003). Forsøg på at kompensere for denne strukturelle mangel ved regional integration blev kun mødt med begrænset succes, hvorfor modellens muligheder i stigende grad syntes udtømte (Alexander 1990: 162).

---

<sup>11</sup> Det er i denne sammenhæng en væsentlig pointe, at man i udgangspunktet var tilbøjelig til at opfatte krisen som en forbigående konjunktur. Man havde tidligere oplevet en kortvarig krise 1920-1921 og forventede en gentagelse af samme mønster. Se herom Bulmer-Thomas (2003), p.198.

<sup>12</sup> Green videregiver en meget sigende anekdote: Humberto Vega, tidligere direktør for det chilenske finansministerium, erindrer, at man på landets økonomiske institutter i 1960'erne næsten udelukkende læste tekster af Keynes og strukturalisterne; de klassiske teorier var henvist til kurser i økonomihistorie. Green (2003), p.22.

Men modellen havde også andre mangler. I hvert fald fem alvorlige problemer kan fremhæves (Green 2003: 25-27). For det første var der tale om en kapitalintensiv industrialisering, der ikke skabte tilstrækkeligt med arbejdspladser. For det andet bidrog modellen i kraft af sit industrielle (og dermed urbane) bias til stagnation på landet. For det tredje var modellen forbundet med stor ineffektivitet i den industrielle sektor, hvorfor regionen endnu i dag har svært ved at klare sig i den internationale konkurrence. For det fjerde opstod på grund af manglende investeringer i forskning og teknologi-udvikling et teknologisk efterslæb. Endelig var modellen som konsekvens af kroniske budgetunderskud forbundet med høj inflation og undertiden hyperinflation, hvilket altid har social slagside.

Efterhånden som modellens mangler blev stadig mere synlige valgte en række lande at ændre strategi. Brasilien og Mexico implementerede således allerede i 1960'erne tiltag for at stimulere eksporten (fx Green 2003). Disse lande havde i kraft af deres store hjemmemarkeder kunnet opbygge mere konkurrencedygtige industrier. Regionens små og mellemstore lande var mindre heldigt stillede og havde svært ved at omstille sig. Alligevel er det blevet argumenteret, at modellen må betragtes som en succes, da det lykkedes at opnå økonomisk vækst og opbygge et industrielt fundament i regionen (Alexander 1990: 165-166). Den økonomiske nationalisme bidrog imidlertid til at fastholde og endda forværre de sociale skævheder i regionen. Latinamerika er således den eneste region i verden, hvor den fattigste femtedel af befolkningens andel af BNP faldt kontinuerligt fra 1950 til sidst i 1970'erne, hvor den nåede 2.9% (Gwynne 1999: 82).<sup>13</sup>

### **Gældskrisen og den nye liberale orden**

Allerede i 1970'ernes anden halvdel valgte en række lande anført af Chile at gå bort fra den økonomiske nationalisme.<sup>14</sup> Det helt store skift kom imidlertid først med den såkaldte gældskrise i 1980'erne (fx Dietz 1995, Green 2003).<sup>15</sup> Gældskrisen var resultatet af den massive gældssætning, der fandt sted i kølvandet på oliekrisen i 1973, hvor de internationale kapitalmarkeder bugnede med risikovillig kapital til (variabel) lav rente. Det blev i dette klima almindelig praksis at finansiere renter og afdrag på allerede optagne lån med ny låntagning. Boblen bristede da den nordamerikanske centralbank reagerede på en international recession ved at hæve renten til den højeste nogensinde. Mexico måtte i august 1982 erklære et moratorium på udlandsgælden, hvorefter de internationale kapitalmarkeder med ét slag lukkede for nye lån til Latinamerika.

---

<sup>13</sup> Til sammenligning var det tilsvarende tal i Østasien 6.2%. Se Gwynne (1999), p. 89.

<sup>14</sup> Det drejer sig om (militærdiktaturene) Chile, Argentina og Uruguay. Chile gennemførte som det første en neoliberal "chok-kur" i 1975. Se nærmere Alexander (1990), pp.159ff.

<sup>15</sup> Allerede oliekrisen i oktober 1973 burde have fremprovokeret et skifte. Det er imidlertid en væsentlig pointe at den lette adgang til kapital i kølvandet på oliekrisen tillod rådvilde latinamerikanske regeringer at købe sig tid frem for at gennemføre tiltrængte reformer. Se fx Dietz (1995), p13-14.

Denne udvikling betingede skiftet til et neoliberalt paradigme og regionens indtræden i en fremvoksende neoliberal orden under ledelse af USA. De latinamerikanske landes økonomier blev i første omgang udsat for ortodokse stabiliseringsprogrammer, der indebar devaluering og tvungen recession (Green 2003: 79). Disse programmer havde store sociale omkostninger, men førte til en begyndende bedring 1984-1987. Herefter fulgte en bølge af heterodokse stabiliseringsprogrammer, der generelt blev mødt med meget begrænset succes (fx Edwards 1995). Samtidig begyndte man at implementere de såkaldte strukturtilpasningsprogrammer, der indebar en grundlæggende omstrukturering af økonomien med hovedvægt på at begrænse statens rolle, liberalisere økonomien og skabe betingelser for eksportbaseret vækst (fx Green 2003: 83). Det neoliberale paradigme var på tærsklen til 1990erne så konsolideret, at man begyndte at tale om en *Washington Consensus*, der omfattede de centrale reformområder (Williamson 1990).

Reformprocessen var smertefuld og havde udpræget social slagside. Som helhed er 1980erne, hvor regionen oplevede en gennemsnitlig årlig vækst per capita på minus ét procentpoint, blevet betegnet som et tabt årti (fx Gwynne 1999). Til gengæld var man endog særdeles optimistiske på tærsklen af 1990erne, hvor man refererede til regionen som et *Emerging Market* (fx Gómez Buendía 1996). Denne optimisme syntes i første omgang berettiget. Regionen oplevede en betydelig vækst i eksporten og fik i stigende grad del i internationale kapitalstrømme (fx Ocampo 1998b: 3).<sup>16</sup> Denne udvikling blev imidlertid afbrudt af en række økonomiske kriser, der udstillede regionens sårbarhed.<sup>17</sup> Resultatet var, at man i begyndelsen af det nye årtusinde kunne se tilbage på perioden 1997-2002 som et tabt halvår (fx Ocampo & Martín 2003).

Erfaringerne med neoliberalismen må således i bedste fald betegnes som blandede. Den entydige succes har været at få kontrol med inflationen, der længe har været et af regionens mest presserende problemer (fx Green 2003: 116). Målt på en række andre områder har paradigmet imidlertid været alt andet end en succes. Regionen oplevede således i perioden 1981-2001 en gennemsnitlig årlig per capita vækst på beskedne 0.34% (Stiglitz 2003: 16).<sup>18</sup> Samtidig har reformprogrammerne bidraget til yderligere at forværre regionens sociale panorama. Andelen af fattige i regionen er således gået fra 41% i 1980 over 48% i 1990 til 44% i 1999, hvilket i absolutte tal svarer til en stigning fra 136mio til 211mio (Green 2003: 152). Endelig er gælden trods flere gældslettelsesinitiativer og tyve års afsavn vokset fra \$243mia i 1980 til \$725mia i 2003 (Green 2003: 78/117).

---

<sup>16</sup> Den sidste tendens er naturligvis forbundet med bølgen af privatiseringer af statslige selskaber. Stiglitz har i denne sammenhæng påpeget, at privatiseringerne indebærer frasalg af statslige aktiver, hvilket ikke afspejles i bogføringen, der kun registrerer en indtægt, men ikke et tab (Stiglitz 2003: 18-19).

<sup>17</sup> Det drejer sig om Tequilakrisen 1994, efterdønningerne af kriserne i Asien og Rusland 1997-1998, Brasilienskrise 1999, Argentinakrisen 2001, Brasilienskrise 2002. Se fx Williamson (2003a).

<sup>18</sup> Til sammenligning er tallet 3.3% for 1970erne (Dietz 1995: 15). Det er et imidlertid et metodisk vanskeligt spørgsmål, hvilke sammenligninger der er legitime, da 1980erne i udstrakt grad er påvirkede af et negativt spill-over fra 1970erne, der omvendt er kunstigt opskruet af låntagningen, ligesom indtægterne fra privatiseringerne (frasalget af statslige aktiver) har indflydelse i 1990erne.

## Opsummering

*Latinamerikas økonomiske historie er i det foregående hovedafsnit blevet gennemgået med udgangspunkt i en opdeling svarende til de fire paradigmer, der på skift har været fremherskende i regionen: det merkantile paradigme, liberalismen, den økonomiske nationalisme, neoliberalismen.*

*Latinamerika blev med erobringen og koloniseringen inddraget i et merkantilistisk økonomisk system med centrum i kolonimagterne. Dette indebærer en arbejdsdeling, hvor ædelmetaller og landbrugsvarer blev udvekslet med luksusartikler og forarbejdede produkter på vilkår, der sikrede kolonimagterne en nettooverførsel af værdier. Samtidig etablerede sig en samfundsorden præget af store sociale og etniske modsætninger, mens en forældet ejendomsstruktur blokerede for udvikling på landet.*

*Med uafhængigheden indtrådte Latinamerika i en ekspanderende liberal orden med centrum i Storbritannien. Dette indebærer fortsat satsning på eksport af råvarer. Regionens økonomiske udvikling blev i første omgang hæmmet af opløsning og magtkampe. Men fra ca. 1870 oplevede man betragtelig økonomisk succes med den eksportorienterede model. Samtidig etablerede britiske og i stigende grad nordamerikanske kapitalinteresser sig i regionen. Trods en større grad af økonomisk dynamik formåede man ikke at rette op på kolonitidens skæve samfundsindretning.*

*Risikoen forbundet med ensidig satsning på eksport af råvarer blev udstillet i forbindelse med Verdenskrisen. Denne traumatiske erfaring fik Latinamerika til at eksperimentere med protektionisme og importsubstitution. Efter Anden Verdenskrig konsoliderede den økonomiske nationalisme sig med intellektuel opbakning fra CEPAL. Regionen lukkede sig hermed om sig selv netop mens verdenshandelen ekspanderede. Modellen opnåede først betragtelig succes, men løb siden ind i vanskeligheder. Særligt de større lande i regionen fik i perioden skabt et fundament for industriel udvikling. Men samtidig forværredes indtægtsfordelingen i regionen yderligere.*

*Med Gældskrisen trådte regionen ind i den nuværende neoliberale æra. Den dybe økonomiske krise betingede, at 1980'erne blev præget af chokkure og strukturreformer. Man oplevede herefter udenlandske investeringer og fornyet vækst, indtil regionen blev rystet af en række finansielle kriser. Reformernes primære fortjeneste har været at få bugt med inflationen. Som helhed har perioden imidlertid været karakteriseret ved lav vækst og voksende ulighed, hvortil kommer at gælden er mere end fordoblet i perioden. Spørgsmålet er, hvilken betydning reformerne vil have på sigt.*

## **Aktuelle tendenser**

*Dette hovedafsnit har til formål at supplere det langsigtede perspektiv med et mere aktuelt. Hovedafnittet består af fire underafsnit. Første underafsnit vil give en introduktion til globaliseringen som vilkår for de latinamerikanske lande. Andet underafsnit angår den oprindelige Washington Consensus. Tredie underafsnit omhandler den nye konsensus, der synes under opsejling. Fjerde og sidste underafsnit vil trække et perspektiv ud i regionen. Hovedafnittet vil afsluttes med en opsamling.*

## **Globaliseringen som vilkår**

Man kan opfatte udviklingen siden Gældskrisen som Latinamerikas forsinkede indtræden i den globale æra (fx Bulmer-Thomas 2003: 393). Globaliseringen manifesterer sig på det økonomiske område ved stigende udvekslinger af varer, kapital og teknologi på tværs af grænser (Held 1999).<sup>19</sup> Med denne stadigt accelererende udvikling har den transnationale kapital markant styrket sin position i forhold til nationale regeringer. De enkelte lande konkurrerer indenfor rammerne af en global orden om andele af de globale udvekslinger, hvilket blandt andet indebærer sårbarhed i forhold til spekulationer og omskiftelige stemninger på de internationale kapitalmarkeder.

Det er væsentligt at bære i erindring, at globaliseringen har dybe historiske rødder, ikke mindst i forhold til Latinamerika (Ferrer 1998). Globaliseringen kan betragtes som den foreløbige kulmination på den proces, der startede med opbygningen af et internationalt kapitalistisk system under merkantilismen og opnåede tilnærmelsesvis global rækkevidde under den liberale orden (Held 1999). Latinamerika forsøgte under den økonomiske nationalisme at bryde med dette asymmetriske system med henblik på at opnå en mere lokalt forankret udvikling. Denne strategi viste sig imidlertid forbundet med stigende omkostninger, da regionen samtidig mistede sin position i verdenshandelen.

Latinamerikas historiske erfaring tjener således til at illustrere, hvordan det er nødvendigt at finde en modus vivendi med globaliseringen. På den ene side kan en deltagelse i udvekslinger på ulige vilkår bidrage til at fastholde lande i underudvikling. På den anden side kan det være omkostningsfuldt at isolere sig fra det globale system. Dette gør sig i særlig grad gældende for de forgældede latinamerikanske lande, der er afhængige af at absorbere hård valuta for at overholde deres finansielle forpligtelser (fx Bulmer-Thomas 2003). Globaliseringen udgør således et uomgængeligt vilkår, der på én gang indebærer udfordringer, muligheder og risici for de latinamerikanske lande.<sup>20</sup>

---

<sup>19</sup> Begrebet "globalisering" er en omstridt størrelse. Det vil ikke i nærværende sammenhæng være frugtbart at gå ind i en egentlig diskussion af begrebets karakter og de forskellige konkurrerende opfattelser. En førende introduktion til globaliseringen i et økonomisk og politisk perspektiv er Held (1999).

<sup>20</sup> Det er i denne sammenhæng et kuriosum, at selv det socialistiske Cuba opfatter globaliseringen som et uomgængeligt vilkår. Man satser således blandt andet på opbygningen af en komparativ fordel indenfor en højteknologisk medicinalindustri med base i de såkaldte *polos científicos*. Jævnfør samtaler med Dr. José Bell, samfundsforsker ved Universidad de La Habana, marts-april 2004.

## Den oprindelige *Washington Consensus*

Latinamerikas forsinkede indtræden i den globale ære har indebåret en radikal omstrukturering af de latinamerikanske landes økonomier. Kerneområderne i den reformagenda, der har været styrende for denne omstrukturering findes sammenfattet i den såkaldte *Washington Consensus* (fx Ocampo 2001: 8). Dette begreb står derfor helt centralt i debatten om aktuelle latinamerikanske udviklingsproblemer.

Begrebet *Washington-Consensus* blev introduceret af økonomen John Williamson i 1990 med henblik på at udstikke rammerne for en diskussion af omfanget af reformaktivitet i Latinamerika (Williamson 1990). Med dette formål for øje opstillede han et idealiseret reformprogram på ti punkter, som han mente kunne mønstre bred opbakning blandt de centrale aktører i Washington ved udgangen af 1989.<sup>21</sup> Med udgangspunkt i denne checkliste kunne man vurdere og sammenligne de latinamerikanske landes performance på området. Et sådant værktøj var tiltrængt, da der på dette tidspunkt fortsat var uenighed i Washington om hvorvidt de latinamerikanske lande havde gennemført reformer, der kunne berettige fx gældslettelsesinitiativer (Williamson 2004b)

De ti punkter i den oprindelige formulering var: i) disciplineret finanspolitik; ii) omdirigering af offentlige udgifter; iii) skattereform; iv) liberalisering af renten; v) konkurrencedygtig valutapolitik; vi) liberalisering af udenrigshandelen; vii) adgang for direkte udenlandske investeringer; viii) privatiseringer af statslige virksomheder; ix) deregulering af markedet; og x) sikre ejendomsforhold (Williamson 1990). Williamson resumerer selv de væsentligste implikationer: “The economic policies that Washington urges on the rest of the world may be summarized as prudent macroeconomic policies, outward orientation, and free-market capitalism.” (Williamson 1990: 18).

Williamson har siden modereret den oprindelige formulering. Han mener således at have taget fundamentalt fejl i spørgsmålet om valutakursen, hvor Washington tidligt synes at have bevæget sig mod den såkaldte “two corner doctrine”, der indebærer, at valutaen enten skulle være *helt* bundet eller *helt* flydende (fx Williamson 1999).<sup>22</sup> Han mener tilsvarende at have taget fejl i spørgsmålet om renten, hvor han ikke mener, at der har været konsensus. Derfor har han revideret sin opfattelse af rentepolitikens betydning, således at denne nu kun udgør en del af en bredere finanspolitisk reformagenda (fx Williamson 1999). Som konsekvens af disse forhold foretrækker han nu at udelade punkt fem og omskrive punkt fire til “finanspolitisk reform” (fx Williamson 1999).

---

<sup>21</sup> Williamson er meget specifik i denne sammenhæng: “The Washington of this paper is both the political Washington of Congress and senior members of the administration and the technocratic Washington of the international financial institutions, the economic agencies of the US government, the Federal Reserve Board, and the think tanks.” Williamson (1990), p.7.

<sup>22</sup> Dette spørgsmål er ikke trivielt. Williamson opfatter nemlig fastkurspolitikken og finanspolitikken som de primære årsager til den argentinske krise i 2001 (Williamson 2002, 2003a, 2004a, 2004b). Krisen i Argentina diskuteres særligt udførligt i Williamson (2004b).

Det er bemærkelsesværdigt, hvor meget polemik begrebet *Washington Consensus* har givet anledning til. Begrebet, der siden 1990 har fået sit eget liv, er i vid udstrækning blevet synonym med “neoliberalisme” eller “markedsfundamentalisme” og forbindes ofte med negative konnotationer (fx Williamson 1999). Williamson, der synes at føle en høj grad af ejerskab over begrebet, modsætter sig stærkt denne brug.<sup>23</sup> På den ene side indvender han, at en række neoliberale doktriner netop *ikke* figurerer blandt de ti punkter på listen (fx Williamson 2003a).<sup>24</sup> På den anden side lægger han afstand til den ortodokse linie, der blev repræsenteret af Ronald Reagan og Margaret Thatcher i 1980erne (fx Williamson 1999). Williamson erkender imidlertid, at slaget er tabt og omtaler på denne baggrund betegnelsen som “damaged brand name” (Williamson 2003b).

Endelig er det væsentligt at bære i erindring, at den oprindelige konsensus i Washington afspejler en specifik historisk situation. Ved udgangen af 1989 var Berlinmuren netop faldet, og det blev stadig mere klart, at det kommunistiske system under ledelse af USSR stod foran sit definitive sammenbrud. Den hermed forbundne kollektive eufori betingede kortvarigt en sjælden grad af enighed om centrale økonomiske politikområder (fx Williamson 2004b). Situationen er i dag radikalt anderledes. Williamson påpeger således, at der ikke længere er fælles fodslag mellem den nordamerikanske regering og de internationale finansielle institutioner, hvorefter han konkluderer: “(...) any Washington Consensus has simply ceased to exist” (Williamson 2003a: 12).<sup>25</sup>

### **På vej mod en ny konsensus**

En ting er imidlertid situationen i Washington. Noget andet er realiteterne i Latinamerika, hvor reformprocessen i dens nuværende fase vanskeligt lader sig skrue tilbage. Som konsekvens heraf er der opstået en mere pluralistisk debat, der tager regionens blandede erfaringer med den neoliberale reformpolitik til efterretning. Dette afsnit vil give en introduktion til hovedpositionerne i denne debat. Tre stemmer er i denne sammenhæng ikke til at komme udenom. José Antonio Ocampo repræsenterer som leder af CEPAL en neostrukturalistisk position med oprindelse i regionen. Verdensbankens cheføkonom Joseph Stiglitz kan kaldes en kritisk insider. Endelig har John Williamson igen placeret sig centralt i debatten.

---

<sup>23</sup> Problemet består fra Williamsons synspunkt i, at han ofte fremstilles som neoliberal korsfarer. Han erkender imidlertid at have været naiv ved at antage, at han kunne fastholde en slags intellektuel ophavsret til begrebet. Se Williamson (1999), p.1.

<sup>24</sup> Williamson selv resumerer: “There are a number of distinctively neoliberal doctrines that are conspicuous by their absence from my list: monetarism, the low tax rates that are called for by supply side economics, the minimal state that denies any responsibility for correcting income distribution or internalizing externalities, and free capital movements.” Williamson (2003a: 11). Til gengæld er privatisering en neoliberal mærkesag.

<sup>25</sup> Williamson går endog så vidt som til at luften den tanke, at begrebet måske dybest set er en selvmodsigelse, der kun kortvarigt gav mening. Se Williamson (2004a), p.14.

José Antonio Ocampo anerkender makroøkonomisk stabilitet, handelsliberalisering og strømlining af staterne som væsentlige resultater af den neolibérale reformpolitik, men har samtidig en række reservationer. På denne baggrund har han fremsat en agenda på fem punkter (Ocampo 2001). For det første efterlyser han en mere afbalanceret og rummelig globalisering. Han finder det vitalt at styrke det regionale samarbejde og samarbejdet mellem udviklingslande med henblik på at opnå større gennemslagskraft i globale spørgsmål som handel og miljø. For det andet efterlyser han en mere nuanceret opfattelse af makroøkonomi og anticyklisk politik. Han påpeger at den ensidige fokus på inflationsbekæmpelse er forbundet med store omkostninger. Samtidig efterlyser han opbakning til en kontracyklisk makroøkonomisk politik fra de internationale finansielle institutioner. For det tredje mener han ikke, at det er tilstrækkeligt at tænke i makroøkonomiske reformer. Han lægger i stedet vægt på teknologioverførsel, lokal forankring og bæredygtighed. For det fjerde finder han det nødvendigt med en integreret socialpolitik, der gennem uddannelse og jobskabelse skal sikre lige adgang til ressourcer, muligheder og indflydelse. Endelig plæderer han for et mere rummeligt udviklingsbegreb, hvor den økonomiske politik underordnes bredere hensyn.<sup>26</sup>

Hermed er han langt hen ad vejen på linie med Joseph Stiglitz, der dog er mere uforbeholden i sin kritik af den oprindelige reformagenda: “Una estrategia de reforma que prometi6 crear una prosperidad sin precedentes ha fracasado de una manera casi sin precedentes.” (Stiglitz 2003: 8).<sup>27</sup> Stiglitz argumenterer, at den neolibérale reformagenda er defineret ved et snævert sigte på inflationsbekæmpelse og økonomisk vækst, hvorfor han efterlyser en “reform af reformerne” (Stiglitz 2003: 26). Han peger i denne sammenhæng på tre indsatsområder. For det første ønsker han en mobilisering af den sociale kapital. Her peger han på uddannelse og adgang til mikrokreditter som centrale værktøjer. Han mener endvidere at medierne har en rolle at spille, ligesom han peger på miljø og urbanisering som områder, der bør prioriteres højere.<sup>28</sup> For det andet peger han på fordelingspolitik og fattigdomsbekæmpelse. Her argumenterer han for at slække på den makroøkonomiske disciplin med henblik på at sikre jobskabelse. Samtidig peger han på betydningen af programmer indenfor sundhed og uddannelse, ligesom han anbefaler kreditordninger, incitamenter til opsparing, agrarreform og reform af skattesystemet. For det tredje fremhæver han betydningen af et godt forretningsklima, der ikke kun tiltrækker udenlandske investorer, men også fastholder national kapital. Her mener han, at staten og markedet skal supplere hinanden i højere grad end det er tilfældet i dag.

---

<sup>26</sup> Ocampo synes i denne sammenhæng at tilslutte sig de udviklingsmål, der findes udtrykt i FN's meget omtalte Millennium Development Goals. Se Ocampo 2001, p.18.

<sup>27</sup> Stiglitz påpeger at den neolibérale reformagenda ikke engang på sine egne præmisser kan betragtes som en succes: “La agenda de la reforma neoliberal ni siquiera logró sus objetivos más limitados de promoción del crecimiento.” Stiglitz 2003, p.38.

<sup>28</sup> Det er i denne sammenhæng værd at bemærke, at de latinamerikanske lande (med få undtagelser) er kendetegnet ved en usædvanlig høj grad af urbanisering. Se herom Bulmer-Thomas (2003), p.6-7.

John Williamson medgiver at den oprindelige reformagenda har haft begrænset succes, særligt i forhold til vækst, jobskabelse og fattigdomsbekæmpelse (fx Williamson 2002). Han argumenterer at dette forhold forklares ved kriser, mangelfulde reformer (særligt på arbejdsmarkedsområdet) og snævre målsætninger. Han har på denne baggrund opstillet en revideret reformagenda på fire punkter (fx Williamson 2003a, 2003b). For det første betoner han behovet for en kontracyklisk makroøkonomisk politik, der skal hindre nye kriser. For det andet anbefaler han at fastholde den oprindelige reformagenda som udtrykt i den oprindelige *Washington Consensus*. For det tredje anbefaler han en ny generation af reformer med vægt på at styrke institutioner og sikre god regeringsførelse. For det fjerde efterlyser han en mere aktiv socialpolitik baseret på virkemidler som omfordeling, uddannelse, mikrokreditter, agrarreform og ejendomsudstyknig.<sup>29</sup>

Trods vidt forskellige udgangspunkter er de tre debattører således enige om at supplere den oprindelige reformagenda med fattigdomsbekæmpelse og kontracyklisk politik, hvilket indebærer en slækkelse af den makroøkonomiske disciplin og en styrkelse af statens rolle. Det er blevet anlagt forskellige synspunkter på denne udvikling. Der er på den ene side blevet talt om en *Meta Consensus*, der komplementerer den oprindelige reformagenda med løst definerede tiltag i retning af social retfærdighed, miljøbeskyttelse og god regeringsførelse (Maxwell 2005). Det er på den anden side blevet argumenteret, at betingelserne for et paradigmeskift i stigende grad er til stede efterhånden som udviklingslandene erkender og samstemmer deres interesser indenfor rammerne af en latent *Southern Consensus* (Gore 2000).<sup>30</sup>

## Tendenser i regionen

Latinamerika har de senere år været præget af et bemærkelsesværdigt politisk opbrud, der har rod i den voksende utilfredshed med det neolibérale paradigme. Den måske mest markante enkeltstående begivenhed er valget af Luiz Inácio "Lula" da Silva fra arbejderpartiet PT (Partido dos Trabalhadores) som Brasiliens præsident fra januar 2002. Men også konsolideringen af en erklæret revolutionær proces i Venezuela under lederskab af den tidligere kupmager Hugo Chávez er kommet bag på de fleste. Dertil kommer en generel styrkelse af venstrefløjen og de sociale bevægelser i regionen, ikke mindst i Argentina og Uruguay, samt sprængfarlige politiske kriser i blandt andet Ecuador, Bolivia og Haiti. Denne udvikling har ført til en helt ny regional dynamik.

---

<sup>29</sup> Williamson argumenterer i denne sammenhæng overbevisende: "(...) the key innovation for improving income distribution will come from empowering the poor by giving them access to assets that will enable them to work their way out of poverty: education to increase their human capital, titling reform to allow their micro enterprises to operate in the formal sector, micro credit to allow them to buy physical capital, and, in some places, agrarian reform to provide access to land." Williamson 2003a, p.13.

<sup>30</sup> Gore argumenterer, at der er konflikt mellem det neolibérale paradigmes nationale forklaringsramme og globale aktionsramme, hvilket betinger et skift til et autentisk globalt paradigme. Se Gore (2000).

Lula synes at inkarnere den moderne, pragmatiske venstrefløj, der søger at bygge bro mellem kapitalinteresser og sociale hensyn. Hans regering, der i øjeblikket rystes af en korrupsionsskandale, har således på det indenrigspolitiske område kombineret en disciplineret makroøkonomisk politik med fattigdomsbekæmpelse og sociale reformer, mens den på det udenrigspolitiske område har lagt en proaktiv linie med sigte på at skabe betingelserne for en mere afbalanceret og rummelig globalisering.<sup>31</sup> Størst succes har Brasilien i den sidste sammenhæng haft med at styrke det regionale økonomiske samarbejde og samarbejdet mellem udviklingslande på tværs af regioner om globale handelspolitiske interesser.

Brasilien bakkes op af en række lande i regionen. Mest bemærkelsesværdig er måske den tilnærmelse, der har fundet sted med den historiske rival Argentina. Konkret er frihandelsaftalen Mercosur/Mercosul (Brasilien, Argentina, Uruguay og Paraguay) blevet styrket efter sidst i 1990erne at have oplevet en alvorlig krise. Andinpagten (Venezuela, Colombia, Ecuador, Peru og Bolivia) er tilsvarende blevet styrket og har indledt et tæt samarbejde med Mercosur/Mercosul. Perspektivet i denne udvikling er på sigt en sydamerikansk økonomisk integration som alternativ til den kontinentale frihandelsaftale, der har været lagt op til fra nordamerikansk side under navnet FTAA/ALCA (Free Trade Area of the Americas/Área de Libre Comercio de las Américas).

Venezuela repræsenterer en mere radikal position. Den politiske proces i landet, der råder over nogle af verdens største kendte oliereserver, har træk fra den klassiske latinamerikanske populisme i traditionen fra Getulio Vargas og Juan Perón, men der er også tale om en særegen reaktion på de udfordringer, landet og regionen står overfor. Landet fører en aktivistisk udenrigspolitik med sigte på en latinamerikansk økonomisk, politisk og militær union, der skal sikre regionens uafhængighed.<sup>32</sup> Spørgsmålet er imidlertid om andre lande i regionen, med Cuba som en mulig undtagelse, vil føle sig fristet af en så vidtgående model.

I den helt anden grøft finder vi lande som Chile og Mexico. Chile er det land, der har de mest omfattende erfaringer med den neoliberale model. Landet har som det eneste i regionen oplevet en stabil økonomisk vækst hele vejen gennem 1990erne og synes at satse på en fortsættelse af den hidtidige politik, om end med en større grad af social retfærdighed. Mexico blev 1994 optaget i den nordamerikanske frihandelstraktat NAFTA (North American Free Trade Agreement) og virker opsat på fortsat integration med den nordamerikanske økonomi, der nu aftager fire femtedele af landets eksport. Den samme strategi følges i vidt omfang af en række mindre centralamerikanske lande.

---

<sup>31</sup> Det er bemærkelsesværdigt, hvor tæt denne praksis synes at lægge på den neostrukturalistiske position, som udtrykt ved Ocampo (2003).

<sup>32</sup> Jævnfør interview med Fermín Toro Jiménez, daværende udenrigspolitisk chef på præsidentens kontor (Director de Relaciones Exteriores Presidenciales) og nuværende udsending til FN, august 2003.

## Opsummering

*Det forudgående hovedafsnit har suppleret det langsigtede perspektiv med et mere aktuelt. Hovedpunkterne har været: Globaliseringen som vilkår; den oprindelige Washington Consensus; tendenserne i den aktuelle debat; og regionale perspektiver.*

*Gældskrisen markerer Latinamerikas forsinkede indtræden i den globale æra. Globaliseringen har imidlertid dybe historiske rødder i Latinamerika, der har måttet finde sig til rette indenfor skiftende økonomiske systemer. Regionens erfaring viser, at det trods et asymmetrisk udgangspunkt er nødvendigt at finde en modus vivendi med det globale økonomiske system.*

*Latinamerika har i denne forbindelse oplevet en radikal økonomisk omstrukturering, hvis hovedpunkter findes opsummeret i den såkaldte Washington Consensus. Dette begreb blev introduceret af økonomen John Williamson i en specifik historisk situation, men synes siden at have fået sit eget liv. Det giver imidlertid ikke længere mening at tale om en konsensus i den oprindelige betydning.*

*De blandede erfaringerne med denne reformagenda har afstedkommet en mere pluralistisk debat om regionens udviklingsproblemer. Der synes nu som mindste fællesnævner at være enighed om at supplere den oprindelige reformagenda med fattigdomsbekæmpelse og kontracyklisk politik. Det er fortsat uklart, hvorvidt der er optræk til et egentligt paradigmeskift.*

*Den voksende utilfredshed med den oprindelige reformagenda har resulteret i et politisk opbrud, der har skabt en helt ny regional dynamik. Brasilien har ledet af en pragmatisk venstrefløjsregering placeret sig centralt i forsøget på at forsvare udviklingslandenes handelspolitiske interesser. Venezuela repræsenterer et mere radikalt alternativ, mens andre lande søger økonomisk integration med USA.*

## Afslutning

Latinamerika synes fra “opdagelsen” at have fungeret som en slags laboratorium for økonomiske modeller. Regionen blev med erobringen inkorporeret i et merkantilt økonomisk system med centrum på Den Iberiske Halvø. Med uafhængigheden indtrådte regionen i en liberal orden med centrum i Storbritannien. Efter et eksperiment med indadvendt udvikling indenfor rammerne af den økonomiske nationalisme er regionen nu i færd med en smertefuld omstilling til den neolibérale globalisering.

I hvert fald to af Latinamerikas grundlæggende udviklingsproblemer har direkte relation til den koloniale erfaring. På den ene side etablerede sig et asymmetrisk handelsmønster, hvor regionen eksporterede råvarer og importerede færdigvarer. På den anden side etablerede sig en samfundsorden præget af social og etnisk eksklusion. Der er stor forskel på, hvordan de latinamerikanske lande har klaret sig siden uafhængigheden. Men de må alle i større eller mindre grad forholde sig til disse to problemer.

Eksperimentet med indadvendt udvikling var et forsøg på at bryde med fortidens handelsmønster og lægge grundlaget for en industriel udvikling. Dette lykkedes i nogen grad for de lande, der var favoriserede af store hjemmemarkeder og samtidig viste sig i stand til at omstille sig til eksport, da det ikke længere var tilstrækkeligt med simpel importsubstitution. Til gengæld var modellen en katastrofe på det sociale område, hvor den bidrog til at cementere Latinamerikas status som verdens mest ulige region.

De sidste to årtiers stabiliserings- og strukturtilpasningsprogrammer har bidraget til yderligere at forværre denne situation. En væsentlig årsag hertil er den oprindelige reformagendas snævre fokus på vækst og budgetdisciplin. Som reaktion herpå aner man konturerne af en supplerende agenda med vægt på blandt andet fattigdomsbekæmpelse og kontracyklisk makroøkonomisk styring. Samtidig tegner sig en ny regional dynamik, hvor initiativet lægger hos venstrefløjen og de sociale bevægelser.

Det handler i denne situation om at forholde sig proaktivt til de udfordringer og muligheder, der følger med den neolibérale globalisering. Her er regional økonomisk integration et perspektivrigt projekt. Det samme kan siges om den nuværende offensive handelspolitik. Men de latinamerikanske regeringer bør først og fremmest være optagede af spørgsmål som fattigdomsbekæmpelse og fordelingspolitik. For den nuværende grad af ulighed udgør en bombe under enhver langsigtet udviklingspolitik.

## Bibliografi

- Alexander, Robert (1990):** "Import substitution in Latin America in retrospect", pp.159-166 en: Dietz, James (ed.): *Latin America's Economic Development: Confronting Crisis*. Lynne Rienner. Boulder (CO) & London: 1995.
- Bakewell, Peter (1997):** *A History of Latin America*. Blackwell Publishers. Oxford & Malden (MA): 1997.
- Bulmer-Thomas, Victor (2003):** *The Economic History of Latin America since Independence*. Second edition. Cambridge University Press. Cambridge: 2003 (1995).
- Dietz, James (1992):** "Overcoming underdevelopment: what has been learned from the East Asian and Latin American experiences", pp.191-198 en: Dietz, James (ed.): *Latin America's Economic Development: Confronting Crisis*. Lynne Rienner. Boulder (CO) & London: 1995.
- (1995): "A brief economic history", pp.3-20 en: Dietz, James (ed.): *Latin America's Economic Development: Confronting Crisis*. Lynne Rienner. Boulder (CO) & London: 1995.
- Edwards, Sebastián (1995):** *Crises and Reform in Latin America: From Despair to Hope*. The World Bank. Oxford University Press. New York: 1995.
- Ferrer, Aldo (1998):** "América Latina y la globalización", pp.155-168 en: *Revista de la CEPAL*, Santiago de Chile, 10/1998 (número extraordinario).
- Fuglestad, Finn et al (1994):** *Latin-Amerika og Karibiens Historie*. Cappellen Akademisk Forlag. Otta: 1994.
- Gómez Buendía, Hernando (1996):** *The Elusive Miracle: Latin America in the 1990s*. The United Nations University/World Institute for Development Economics Research (UNU/WIDER). Helsinki: 1996.
- Gore, Charles (2000):** "The rise and fall of the Washington Consensus as a paradigm for developing countries", pp.789-804 en: *World Development*, Vol. XXVIII, #5, 2000.
- Green, Duncan (2003):** *Silent Revolution: The Rise and Crisis of Market Economics in Latin America*. Second edition. Monthly Review Press & Latin American Bureau. New York & London: 2003 (1995).
- Gwynne, Robert (1999):** "Globalization, neoliberalism and economic change in South America and Mexico", pp.68-97 en: Gwynne, Robert & Kay, Cristóbal (eds.): *Latin America Transformed: Globalization and Modernity*. Arnold. London: 1999.
- & Kay, Cristóbal (1999): "Latin America transformed: changing paradigms, debates and alternatives", pp.2-30 en: Gwynne, Robert & Kay, Cristóbal (eds.): *Latin America Transformed: Globalization and Modernity*. Arnold. London: 1999.
- Held, David et al (1999):** *Global transformations: Politics, Economics and Culture*. Polity Press. Cambridge: 1999.
- Love, Joseph (1980):** "Raúl Prebisch and the origins of the doctrine of unequal exchange", pp.99-120 en: Dietz, James (ed.): *Latin America's Economic Development: Confronting Crisis*. Lynne Rienner. Boulder (CO) & London: 1995.
- (1996): "Economic Ideas and Ideologies in Latin America since 1930", pp.207-274 en: Bethell, Leslie (ed.): *Ideas and Ideologies in Twentieth Century Latin America*. Cambridge University Press. Cambridge: 1998 (1996).
- Martinussen, John Degnbol (1997):** *Society, State and Market: A Guide to Competing Theories of Development*. Zed Books: London: 1999 (1997).
- Maxwell, Simon (2005):** "The Washington Consensus is dead! Long live the meta-narrative!" Working Paper 243. Overseas Development Institute. London: 01/2005.
- McKay, John P. et al (2000):** *A History of World Societies*. 5th Edition. Houghton Mifflin Company. Boston: 2000.
- Ocampo, José Antonio (1998a):** "Cincuenta años de la CEPAL", pp.11-16 en: *Revista de la CEPAL*, Santiago de Chile, 10/1998 (número extraordinario).
- (1998b): "Más allá del consenso de Washington: una visión desde la CEPAL", pp.7-28 en: *Revista de la CEPAL*, Santiago de Chile, #66, 12/1998.
- (2001): "Retomar la agenda del desarrollo", pp.7-19 en: *Revista de la CEPAL*, Santiago de Chile, #74, 08/2001.
- & Martin, José (eds.) (2003): *A decade of light and shadow: Latin America and the Caribbean in the 1990s*. Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC). Santiago de Chile: 2003.
- Stiglitz, Joseph E. (2003):** "El rumbo de las reformas: Hacia una nueva agenda para América Latina", pp.7-40 en: *Revista de la CEPAL*, Santiago de Chile, #80, 08/2003.
- Williamson, Edwin (1992):** *The Penguin History of Latin America*. Penguin Books. London: 1992.
- Williamson, John (1990):** "What Washington means by policy reform", pp.7-20 en Williamson, John: *Latin American Adjustment: How Much has Happened?* Institute for International Economics. Washington (DC): 1990.
- (1999): "What should the [World] Bank think about the Washington Consensus", Background paper to the World Bank's *Development Report 2000*, 07/1999.
- (2002b): "Did the Washington Consensus fail?", Outline of Remarks at the *Center for Strategic & International Studies*, 06/11-2002.
- (2003a): "From Reform Agenda to Damaged Brand Name", pp.10-13 en: *Finance and Development*, 09/2003.
- (2003b): "Overview: An Agenda for Restarting Growth and Reform", pp.1-19 en: Williamson, John & Kuczynski, Pedro-Pablo (eds.) (2003): *After the Washington Consensus: Restarting Growth and Development in Latin America*. Institute for International Economics. Washington (DC): 2003.
- (2003c): "Summing up", pp.305-321 en: Williamson, John & Kuczynski, Pedro-Pablo (eds.) (2003): *After the Washington Consensus: Restarting Growth and Development in Latin America*. Institute for International Economics. Washington (DC): 2003.
- (2003d): "Appendix: Our Agenda and the Washington Consensus", pp.323-331 en: Williamson, John & Kuczynski, Pedro-Pablo (eds.) (2003): *After the Washington Consensus: Restarting Growth and Development in Latin America*. Institute for International Economics. Washington (DC): 2003.
- (2004a): "The Washington Consensus as policy prescription for development", Lecture at the *World Bank Practitioners in Development Lectures*, 13/01-2004.
- (2004b): "A short history of the Washington Consensus", Paper prepared for the *From the Washington Consensus toward a new global governance* conference at *Forum Barcelona 2004*.