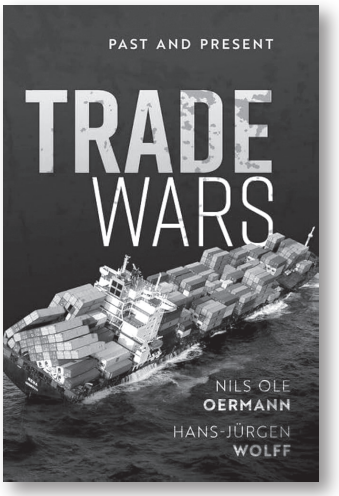
Handelskrigets teori och praktik

anmäld av Gustaf Lewander



TITEL:
Trade wars
FÖRFATTARE:
Nils Ole Oelman och Hans Jûrgen Wolff
FÖRLAG:
Oxford University Press

FÖRESTÄLLNINGEN OM EN ”regelbaserad världsordning” började i Sverige att bli populär samtidigt som denna världsordning, i den mån någon sådan kan sägas ha existerat, på allvar började utmanas. I den offentliga diskussionen om denna ’världsordning’ har tonvikten legat på de säkerhetspolitiska aspekterna, samtidigt som det har blivit uppenbart att det inte går att bortse från ekonomiska och handelspolitiska faktorer. Kontroll över strategisk råvaruhandel, etableringen av nya handelsleder, försök att upprätta respektive kringgå olika handelshinder, och den ökande komplexiteten i globala leverans- och logistikkedjor är fenomen som idag formar den globala, politiska miljön. Handelskrig har blivit ett av de främsta verktygen för internationell politik. Samtidigt är ämnet snårigt, och internationellt saknas det konsensus kring såväl vilka traktat, avtal och regler som gäller, liksom hur dessa ska tolkas.

I takt med att det internationella läget blivit alltmer spänt, har handelskrigets olika delområden blivit föremål för nya studier. Under 2021 utkom till exempel *The Uses and Abuses of Weaponized Interdependence* (Brookings Institution Press); på området internationella sanktioner utkom under samma år även *Research Handbook on Unilateral and Extraterritorial Sanctions* (Edward Elgar Publishing) och *Research Handbook on Economic Sanctions* (Edward Elgar Publishing). De sistnämnda är resultatet av större, internationella forskningsinsatser vid Paris Sorbonne respektive universitetet i Lille. Dessa verk riktar sig emellertid till en snävare krets av forskare och analytiker, och saknar det perspektiv som krävs för att förklara ämnet för en bredare allmänhet.

Bland det fåtal verk som försöker en bredare, mer populärvetenskaplig ansats, är *Trade Wars: Past and present* (på tyska med den klargörande titeln *Wirtschaftskriege)*, från 2022, av de tyska forskarna Nils Ole Oermann och Hans-Jürgen Wolff. *Trade Wars* är i skrivande stund det senaste verk på temat som aktivt säljs genom normala, svenska bokhandelskanaler. Oermann och Wolff har en bakgrund inom juridik respektive etik, och detta återspeglar sig i det sätt de närmar sig ämnet. Boken är tydligt strukturerad efter tematiska kapitel, vilka i tur och ordning går igenom olika delar av det

tema som skildras. Verkets helhetsambition särskiljer det från universitetsprodukterna, vilka annars är mycket snävare, och normalt bara berör en eller ett par av handelskrigets aspekter. Samtidigt är boken mycket informationstät, vilket i kombination med ämnets komplexitet kräver en uppmärksam läsare.

Oermann och Wolff tar fasta på att handelsrelationer till sin natur kommer att innehålla element av såväl fredlig tävlan som motsättningar, när de försöker ringa in 'handelskriget' som fenomen. Deras definitionsförsök illustrerar ett av bokens centrala problem: svårigheten att reda ut vad ett handelskrig egentligen är, vilka mekanismer det fungerar enligt, och vilka regler som egentligen bör anses gälla för det. Här drabbas läsaren också av översättningens svårigheter: 'handelskrig' eller för den delen '*Trade Wars'*, är inte en ordagrann översättning av tyskans '*Wirtschaftskriege*'. Detta begrepp svarar snarare mot svenskans 'ekonomisk krigföring'. Samtidigt är det en helt korrekt motsvarighet till handelskrigsbegreppet så som det tidigare – och ibland, men alltmer sällan, även idag – förståtts också på svenska. Det är också denna bredare förståelse för fenomenet som författarna utgår från.

Som sammanfattning av författarnas ståndpunkt, kan man – för att tala med Clausewitz – säga, att om det konventionella kriget är ett försök att med storskaligt våld påtvinga motståndaren sin politiska vilja, är handelskriget ett försök att med ekonomiska medel påtvinga sin politiska vilja på en motståndare; eller att med politiska, militära, eller ekonomiska medel försöka påtvinga en motpart sin ekonomiska vilja. Det är, tyvärr, en invecklad tankegång. Viljeyttringen är central, eftersom handel och konflikter går som hand i handske. Internationell handel sker sällan i ett jämviktsläge, utan innebär en ständigt pågående, gradvis förändring av makt- och resursförhållanden. Det ovanstående är särskilt minnesvärt i en säkerhetspolitisk kontext, eftersom det betyder att handelskrigsliknande tillstånd ofta förekommer mellan stater som i övrigt har vänliga eller i vart fall fredliga relationer med varandra. Även om fri handel i en övergripande kalkyl effektiviserar ekonomier och frigör resurser, finns det nästan alltid *någon* part som mer eller mindre ofrivilligt tvingas bära transaktionens kostnader. När resurser frigörs förskjuts maktförhållanden, och för att ny, vinstgivande handel skall uppstå är viss förstörelse ofrånkomlig. För att verkligen vara ett handelskrig krävs därför en intention att betvinga sin motpart. Således kan alltså t ex statligt sponsrat industrispionage vara en del av handelskriget, men behöver inte vara det. Industrispionage kan även ske som en 'normal' del av konkurrensen mellan olika stater (och gör det också). Spretigheten i definitionerna återspeglas i handelskrigets verklighet.

Verkets brister kan tjäna som en tydlig illustration av varför ämnesområdet 'handelskrig' är så problematiskt. Verket är splittrat, och följer inte egentligen någon tydlig, röd tråd – läsaren måste hela tiden vara på sin vakt, och gå tillbaka till tidigare stycken och kapitel för att själv aktivt knyta de olika rubrikerna till varandra. Svårigheterna att se kopplingarna mellan olika delar av det handelspolitiska och handelsrättsliga ramverket är också ett av ämnesområdets stora problem. Internationell handel präglas av en större komplexitet än vad dess regler själva medger; oväntade följdeffekter och oavsiktliga interaktioner mellan olika ramverk gör inte saken bättre. Detta är inte Oermanns eller Wolffs fel, men det färgar av sig på boken. Med detta sagt, är verket värt läsningen.

Ett av författarnas bättre bidrag är försöket att sammanfatta vari den handelspolitiska 'världsordningen' egentligen består; vilka reglerna är och hur de är tänkta att skydda fritt utbyte – även då handelskrig

råder. Under decennierna efter det andra världskriget präglades västvärldens inställning till internationellt utbyte av en principiellt hållen och relativt hårt driven öppenhet; gällande handel eller idéer, och senare även av produktionsfaktorer som arbete och kapital. Flera av de internationella överenskommelser som denna öppenhet vilade på är av äldre datum, och i många fall har det rört sig om internationell rätt som stammar från 1800-talets mitt. En grundläggande princip för det system som har växt fram efter Andra världskriget är att tvångsåtgärder bara skall införas som *repressalier*, med andra ord, som svar på ett fientligt eller regelstridigt agerande från en motstående part. En annan viktig beståndsdel är det generella förbudet mot subsidier – det vill säga, att en stat inte aktivt genom penningöverföringar eller direkta åtgärder får gynna t ex en bransch eller ett företag, särskilt inte på ett sätt som snedvrider den internationella konkurrensen.

Öppenhetsivern efter Andra världskriget utgick från att fri handel och fritt utbyte inte bara skulle öppna de inblandade länderna ekonomiskt, utan också att det ömsesidiga beroendet skulle skapa incitament för en bibehållen fred. Det skulle bli svårare att föra krig mot gamla fiender, ifall stormakternas strategiska och ekonomiska sektorer var beroende av varandra. Författarna säger det inte rakt ut, men i den mån 'världsordningen' inte bara är en tankefigur föds den därför först med det Kalla krigets slut 1991. Först under föregående årtionden hade de europeiska stormakterna avvecklat sina tidigare koloniala imperium och – sällan frivilligt, och sällan utan väpnat motstånd – givit upp ambitionen att med vapenmakt kontrollera globala handelsmönster. Sovjetunionens fall föreföll innebära en garanti för att de gamla imperierna inte skulle ersättas av ett kommunistiskt, samtidigt som tidigare socialistiska utmanare anslöt sig till det västerländska handelssystemet och gjorde det globalt.

Oermann och Wolff påpekar emellertid att obalanser i ekonomiska beroendeförhållanden – särskilt på sikt – snarare förefaller *öka* risken för krig än minska den. Den starkare parten i ett beroendeförhållande kan frestas till aggression, medan den svagare parten riskerar uppleva ett behov av att på något sätt korrigera obalansen. Även ömsesidigt gynnsamma utbyten kan leda till snedvridningar i maktrelationen mellan länder – som skedde redan i det för ekonomisk teori klassiska fallet med handeln mellan Portugal och England på 1600-talet. Ibland blir inte heller beroendet särskilt ömsesidigt, som i fallet med Nord Stream, där Tyskland var långt mer beroende av utbytet än landets ryska motparter. Författarna tar också upp andra högaktuella exempel på hur svårt det varit för europeiska politiker och militärer att förstå närings- och handelspolitiska överväganden i relation till säkerhetspolitiken. Bland de främsta av dessa exempel är de konspirationsteorier och direkta felbedömningar som förekom rörande näringslivets inflytande och av de ömsesidiga, ekonomiska beroendeförhållanden som fanns mellan Trippelententen och Trippelalliansen före det Första världskriget.

Handelspolitiskt blev problemen i detta system uppenbara för en bredare allmänhet senast under USA:s president Donald Trumps första presidentperiod. Ungefär vid denna tid – som inträffade strax efter den sista stora utvidgningen av WTO, med Ryska federationen och Kazakstan, 2012 respektive 2015 – började den alltjämt pågående, globala omstruktureringen av handelsflöden, maktförhållanden och ekonomisk kapacitet att framstå tydligt. Den ryska annekteringen av Krim möttes av europeiska sanktioner, vilket författarna anser vara en form av ekonomisk krigföring, följt av ryska

motsanktioner. USA och Kina införde tullar och började samtidigt öppet att behandla handelspolitik som en fråga om makt och inflytande. I spåren av de konflikter som bröt ut under 2010-talet – förutom den mellan Ryska federationen och Ukraina respektive Kina och USA, bland annat inbördeskriget i Syrien och ISIS uppdykande i Mellanöstern – blev sanktioner ett av de viktigaste verktygen för internationell, ekonomisk krigföring utanför aktivt, kinetiskt militärt engagemang. Det ömsesidiga, ekonomiska beroendet ifrågasattes allmänt. Jämviktsläget rubbades slutgiltigt, och handelskriget som fenomen blev åter högaktuellt.

Oermann och Wolff gör här ett välkommet försök att sammanfatta de internationella sanktionernas historia, och forskningsläget kring dem. Som verktyg har sanktioner alltid varit ifrågasatta. Napoleons kontinentalblockad, som kan sägas vara en föregångare till dagens sanktioner, misslyckades helt med sitt mål. Det första regelrätta, storskaliga försöket att implementera sanktioner, mot Italien 1936, misslyckades och innebar att internationella sanktioner under en tid desavouerades som ekonomiskt och politiskt medel. Senare under Kalla kriget blev kraftigt begränsade men tydligt koordinerade sanktioner ett viktigt verktyg för att bevara västvärldens teknologiska övertag över Sovjetunionen. Generellt kan sägas att internationell konsensus består i att sanktioner kan vara ett effektivt verktyg, ifall de implementeras för tydliga och begränsade politiska målsättningar – helst med ett överväldigande, internationellt stöd, och följs upp av tydliga maktmedel. Detta kan knappast sägas vara ett drag som utmärker till exempel EU:s sanktioner mot Ryska federationen – vilka saknar det internationella erkännande som egentligen bara FN:s och USA:s sanktionsprogram kan sägas åtnjuta – men Oermann och Wolff menar att sådana sanktioner ändå fyller ett syfte, i och med att de de-facto var den enda politiska och ekonomiska åtgärd som EU egentligen kunde vidta 2014 och sedan fortsätta vid krigsutbrottet 2022. För en svensk läsare är kontrasten mot sanktionernas tillskyndare i Sverige – till exempel på Handelshögskolan, där man ofta hävdat att EU:s sanktioner är närmast lagbundna att lamslå den ryska ekonomin – mycket tydlig, utan att författarna på något sätt angriper den förda politiken. Det är, som ofta, i själva verket den svenska debatten som avviker från den internationella forskningens huvudfåra.

Oermann och Wolff har därför skrivit en bok som är lika intressant som dess ansats är berömvärd. Författarna går även igenom fler delområden, än vad som rättvisande kan återges i denna anmälan – inte minst intressant är deras försök att reda ut den amerikanska tullpolitiken under Donald Trump. Författarna till *Trade Wars* har förvisso gjort ett bra försök att knyta ihop trådarna, men det kan trots detta knappast betraktas som fulländat. Verket saknar en tydlig syntes, och sedan det skrevs har mycket hänt som också skulle behöva tas med i beaktande. Även om de inte lyckats täcka in hela ämnet, eller dess senare utvecklingar, kan boken tjäna som en fullgod översikt och introduktion för den som på allvar vill börja försöka sätta sig in i områdets olika perspektiv och problem. Handelskrigsämnet väntar emellertid alltjämt på sin Clausewitz.

Författaren är slavist, civilekonom, och handelsrättsjurist. Han är yrkesverksam som analytiker och specialist på internationella sanktioner.