

Internationella ekonomiska konflikter i en expanderande världsekonomi

Syftet med denna uppsats är att diskutera några tänkbara framtida internationella ekonomiska konflikter i en expanderande världsekonomi. Uttrycket "konflikt" avser därvid en situation där två eller flera parter försöker uppnå inbördes oförenliga mål eller åtminstone mål som *uppfattas* som oförenliga. Vi antar att parterna vanligen, åtminstone i viss utsträckning, är *medvetna* om denna oförenlighet och att försöken att uppnå målen därför tenderar att skapa fientlighet mellan parterna. Uttrycket "internationell" innebär helt enkelt att de diskuterade konflikterna berör organisationer — såsom nationalstater, företag och fackföreningar — som representerar medborgare i två eller flera länder.

Att diskussionen begränsas till konflikter som uppkommer "i en expanderande världsekonomi" innebär inte nödvändigtvis att konflikterna "orsakas" av ekonomisk tillväxt. En av huvudpunkter-

na i uppsatsen är i själva verket att mycket få av de internationella ekonomiska konflikter som kan iakttagas i dagens växande världsekonomi hänger så nära samman med den ekonomiska tillväxten att det skulle kunna hävdas att de är *oskiljaktigt* förbundna med denna. För det första kan många av dessa konflikter också uppträda i en värld utan ekonomisk tillväxt, om än problemens karaktär då kanske vore något annorlunda. För det andra kan många av konflikterna tänkas bli lösta genom lämpliga institutionella reformer och ändrad ekonomisk politik — också inom ramen för en expanderande världsekonomi. I själva verket kan de flesta av dagens och morgondagens internationella ekonomiska konflikter betraktas som en följd av *speciella institutionella förhållanden och en speciell ekonomisk politik* snarare än av tillväxtprocessen i och för sig — samt, naturligtvis, av individers och grupper motstridande ambitioner, intressen och åsikter.

Ett viktigt drag i den ekonomiska tillväxtprocessen under detta århundrade, och kanske främst under tiden efter andra världskriget, är att marknadernas och företagens "geografiska domäner" allt mer har expanderat över nationsgränserna — i likhet med många andra mänskliga aktiviteter, såsom forskning, teknologi, sport, mode, konst, ideologi och kultur i allmänhet. Det ekonomiska systemet i världen har blivit allt mera internationellt till sin karaktär samtidigt som det politiska systemet har fortsatt att vara nationellt. Många viktiga internationella problem och konflikter i dag

Professor ASSAR LINDBECK är chef för Institutet för internationell ekonomi, Stockholms universitet. Lindbeck har arbetat över ett brett fält inom nationalekonomin med tonvikt på penningteorin. För närvarande forskar han inom internationell penningteori och ekonomiska system.

kan med fördel ses som en produkt av spänningarna, eller kanske vi skall säga oförenligheten, mellan ett allt mera *internationellt ekonomiskt system* och ännu i huvudsak *nationellt baserade politiska system*. Allt detta återspeglar svårigheterna att passa in de nya starka "internationella" krafter, som sammanhänger med modern teknik och ekonomi, i de traditionella politiska begrepp och institutioner som bygger på förekomsten av suveräna nationalstater.

Dessa spänningar och inkonsistenser ger den allmänna bakgrunden till denna uppsats.

Den mest uppenbara typen av internationell ekonomisk konflikt är antagligen motsättningar om kontroll och ägande av *naturresurser* (territoriella konflikter): jordbruksmark, gruvor, skogar, oljefyndigheter, vatten samt befolkning (arbetskraft). Historiskt sett har denna typ av konflikt antagligen varit en av de vanligaste orsakerna till stridigheter mellan politiska enheter, inte minst till krig mellan befolkningsgrupper, raser och nationer. Eftersom denna typ av konflikt är både välkänd och dokumenterad, kommer jag inte att uppehålla mig särskilt mycket vid den. Det finns emellertid andra, mera intellektuellt intressanta typer av internationella ekonomiska konflikter. Det kan vara lämpligt att genomföra den följande diskussionen av dessa under fyra rubriker ("aspekter"), fastän de delvis täcker varandra:

1 Konflikter som hänger samman med konkurrens om marknader.

2 Konflikter som härrör antingen ur enskilda länders sinsemellan oförenliga stabiliseringspolitiska målsättningar eller ur verkningar över gränserna av vissa ekonomiskt-politiska åtgärder.

3 Konflikter i samband med "externa effekter" i produktionsprocessen.

4 Konflikter mellan olika ekonomiska och sociala system.

Var och en av dessa fyra aspekter är i själva verket sammanflätad med *konflikter om fördelning av inkomst, välfärd och makt i världssamhället*. Konflikter av dessa slag kan därför betraktas som allmänna, "underliggande krafter" bakom var och en av de fyra ovan nämnda aspekterna.

Konkurrens om marknader

Ett klassiskt teorem inom ekonomisk teori — teorin om komparativa fördelar — visar att en ökning av handeln mellan två länder vanligen gynnar dem båda. En ökning av världshandeln kan icke desto mindre medföra svårigheter och konflikter både inom länder och mellan länder. I synnerhet har den snabba expansionen av internationell handel och internationella företag inneburit att ekonomiska subjekt i ökande grad konfronterats med konkurrenter från andra länder — på marknaderna för varor, tjänster, kapital och arbetskraft. Då denna utveckling ökar konkurrensen och därför hotar vinstmarginalerna reser företag och fackföreningar krav på protektionistiska och merkantilistiska motåtgärder av nationalistisk karaktär, vilket i sin tur hotar företag, arbetskraft och regeringar i andra länder. En internationalisering av det ekonomiska systemet uppmunttrar därigenom lätt rivalitet och konflikter mellan företag, fackföreningar och regeringar i olika länder.

När man diskuterar dessa problem kan det vara lämpligt att skilja mellan (A) konkurrens på avsättningsmarknader, (B) konkurrens om insatsvaror och produktionsfaktorer och (C) konkurrens mellan internationella företag.

(A) Historiskt har internationella konflikter på *avsättningsmarknader* uppträtt framför allt i branscher där de komparativa fördelarna, dvs "den relativa konkurrenskraften", tenderat att *förändras* kraftigt. Ett typiskt exempel är den protektion som infördes i Västeuropa på jordbruksområdet i slutet av artonhundratalet när konkurrensen från det transatlantiska jordbruket hårdnade. Ett mera samtida exempel är konkurrensen i arbetsintensiva branscher med traditionell teknik (vilket i praktiken är sk traditionella branscher), där i-länderna för närvarande tenderar att förlora sina komparativa fördelar gentemot u-länderna, på grund av de senares lägre löner i förhållande till priserna för andra produktionsfaktorer. Textil, läder och standardstål är uppenbara exempel. (Sk produktcykelmodeller för handel och internationell lokalisering av industrier är försök att förklara hur sådana förluster

av komparativa fördelar kommer till stånd.) Det är i själva verket troligt att dagens i-länder alltmer kommer att söka skydda sig mot just sådan konkurrens. Detta är en uppenbar källa till handelskonflikter mellan å ena sidan i-länder och å den andra u-länder och ofullständigt industrialiserade länder.

Konkurrens och konflikter mellan två eller flera högt utvecklade länder kan, däremot, iaktas framför allt i "nya" och ofta forskningsintensiva och prestigebetonade sektorer, t ex datorer, flygplan, elektroteknik och kärnkraft. Konflikternas karaktär påverkas där starkt av den oligopolistiska marknadsstrukturen, dvs konkurrensen mellan ett litet antal mycket stora företag, som skapar helt andra förutsättningar för rivalitet än den mera atomistiska marknadsstruktur som existerar i näringsgrenar som jordbruk och textilindustri. På grund av den stora samhällsekonomiska betydelse som varje enskilt företag har i sådana branscher är det inte förvånande att regeringarna ofta ingriper aktivt i sådana sektorer för att stödja inhemska företag i konkurrensen både på hemmamarknaden och utomlands.

De konflikter som ofta uppstår på dessa områden mellan regeringar återspeglas i de senaste årens tilltagande bruk av selektiva subventioner och andra icke-tariffära ingrepp i produktionen. I själva verket torde "den nya industripolitik" som lanserats i flera länder, och som uppvisar starkt merkantilistiska tendenser, innebära en betydligt mera långtgående protektionism än de tullmurar som så framgångsrikt har avskaffats under de två senaste årtiondena. Förändringar i komparativa fördelar är förmodligen inte den enda viktiga källan till de nya och allt mera selektiva typerna av ekonomisk politik. Tendensen i många länder att ställa upp allt mera differentierade mål för den ekonomiska politiken är förmodligen också en viktig drivkraft. De alltmer *differentierade målsättningarna* hänger delvis samman med själva den ekonomiska tillväxtprocessen: högre inkomster tycks skapa "efterfrågan" på mera differentierade politiska mål — sysselsättning och inkomster för *speciella* grupper och produktion inom *speciella* sektorer.

(B) Konflikter mellan företag och mellan regeringar i samband med konkurrens om *insatsvaror* och *produktionsfaktorer* finner man huvudsakligen i råvarusektorerna, såsom jordbruk, mineraler och energi. Det kan vara lämpligt att här göra en distinktion mellan två typer av konkurrens och därmed sammanhängande konflikter: (1) vissa länders försök att skydda råvaruproducenterna i den inhemska ekonomin, vilket (återigen) kan exemplifieras av jordbrukspolitikerna i Västeuropa och (2) försök av företag och regeringar i råvaruimporterande länder att skaffa sig gynnsamma villkor och säkra leveranser av råvaror från andra länder — och på senare tid vissa råvaruproducenters försök att göra precis det motsatta. Eftersom många i-landsföretag traditionellt — ibland genom aggressiv maktpolitik och även bedrägeri — har skaffat sig en monopsoniliknande ställning på råvarumarknaderna i ett antal u-länder, och ibland också på arbetsmarknaderna (kanske i synnerhet i forna kolonier), har de kunnat uppnå höga vinster och jordröntor i dessa länder. Sådana ambitioner, som alltså sammanhänger med ansträngningar att skaffa billiga och säkra råvaruleveranser, har som bekant ofta betraktats som en (av många) förklaringar både till traditionell kolonialism, liksom till mera sentida tendenser till s k nykolonialism.

Det är troligt att detta slag av konflikt kan bli viktigare i framtiden av den enkla anledningen att u-länderna (ofta på goda grunder) anser att tidigare handelsöverenskommelser och kontrakt har varit ogynnsamma för dem på grund av den tidigare ojämna fördelningen av information och deras svaga förhandlingsposition. Försök i dag av företag och regeringar i u-länder att förändra förhandlingspositionen i sin egen favör, och om möjligt revidera gamla kontrakt — eventuellt genom nationalisering eller hot om nationalisering — skapar naturligtvis konflikter mellan å ena sidan företag och regeringar i u-länderna och å den andra företag och regeringar i de rika länderna. Resultatet kan bli en återgång till ökad protektionism, eller rent av "handelskrig", eller diplomatiska och väpnade konflikter mellan stater; "handelskriget" om oljan från slutet av år

1973 är naturligtvis det mest uppenbara exemplet.

(C) Ännu mera dramatisk än konkurrensen mellan "nationellt opererande företag" är kanske konflikter som hör samman med verksamheten inom företag med produktionsenheter i två eller flera länder — internationella (multinationella) koncerner. Fackföreningarna i "hemländerna" klagar över att jobben "exporteras" utomlands och att billig utländsk arbetskraft "exploateras" — samtidigt som folk i värdländerna klagar över att beslut av betydelse för deras sysselsättning och liv har flyttats till beslutsfattare i främmande länder. Eftersom internationella företag under det sista decenniet har expanderat i genomsnitt omkring dubbelt så snabbt utomlands som hemma, tycks människor i *alla* länder känna sig hotade av de internationella företagens snabba expansion!

Vår kunskap om skillnaden i beteende mellan internationella företags dotterbolag och inhemska företag är ännu inte tillräcklig för att avgöra *huruvida* och *hur* företagets internationalisering skapar nya problem, såsom konflikter mellan internationella koncerner och nationella regeringar eller mellan olika nationella regeringar. I själva verket har det hittills varit mycket svårt att urskilja några väsentliga systematiska skillnader mellan nationella och internationella företags beteende. Det är emellertid uppenbart att både allmänhet och nationella regeringar *tror* att mera allvarliga problem existerar med internationella än med nationella företag, och detta är nog för att vi ska vänta oss att regeringarna skall försöka påverka sådana företags verksamhet. Det är också troligt att fackföreningar i olika länder i ökande grad kommer att försöka samordna sitt agerande för att hindra att företagets internationalisering förändrar maktbalansen mellan arbetsgivare och arbetstagare till de förras fördel.

Ett fall när internationaliseringen av företagandet uppenbarligen skapar nya problem och konflikter är naturligtvis när stora internationella företag, direkt eller indirekt, ingriper i den politiska beslutsprocessen i länder med svaga eller korrumperade regeringar, såsom i en del u-länder. Ett annat fall är när både

hemlandets och värdlandets regeringar, oberoende av eller i konkurrens med varandra, försöker reglera dessa företags verksamhet och därigenom skapar konflikter över de nationella regeringarnas *jurisdiktionsområde*, t ex när olika nationella regeringar försöker förmå ett företag att betala skatt i flera olika länder; när flera nationella regeringar försöker tillämpa sina speciella kartellagstiftningar på samma företag; och när flera nationella regeringar försöker underordna ett företag sina nationella utrikespolitiska strävanden med hjälp av t ex embargo på strategiska varor.

Flera olika metoder kan naturligtvis prövas för att hantera internationella konflikter rörande avsättningsmarknader, marknader för insatsvaror samt de internationella företagens verksamhet. För det första kan det kanske vara möjligt att göra vissa anpassningar av internationella regler för handel och investeringar, exempelvis de traditionella GATT-reglerna på dessa områden. Det är troligt att framför allt följande fyra företeelser på dessa områden kräver internationella överenskommelser: (1) regler om "access to markets", dvs gällande "tillgång till marknader", såsom tullar och importregleringar särskilt för arbetsintensiva exportprodukter från u-länder; (2) regler för handeln med jordbruksprodukter; (3) internationella regler för de internationella företagens verksamhet, exempelvis vad beträffar skatter, kartellagstiftning och förhållandet mellan anställda och företagsledning; samt (4) regler för icke-tariffära handelshinder, exempelvis bestämmelser för standardisering och subventioner av produktion och export. I själva verket kommer framtidens handelskonferenser förmodligen att tvingas koncentrera sig på den *nya* nationalistiska och merkantilistiska ekonomiska politik som växt fram under senare år — "den nya protektionismen" — snarare än på traditionella tullproblem.

Vi kan också vänta oss ytterligare försök från u-ländernas sida att uppnå gynnsammare kontrakt när det gäller utländska investeringar, kanske speciellt i samband med råvaruutvinning och inhemska (ofta statlig) kontroll över inhemska råvarutillgångar.

En annan *tänkbar* metod att förbättra u-ländernas situation är kanske kartellöverenskommelser mellan producentländer för att stabilisera och eventuellt också hålla uppe de internationella priserna för råvaror genom att minska utbudet — en metod som ofta tillämpats i det förflutna, nu senast beträffande oljan. Sådana överenskommelser har emellertid hittills efter någon tid tenderat att bryta samman helt enkelt därför att enskilda producenter och länder frestas att dra fördel av de höga priserna genom att öka produktion och försäljning. Även överenskommelser mellan producent- och konsumentländer — ”internationella råvaruavtal” — har av samma skäl visat sig svåra att uppnå och tillämpa. Parternas motstridiga intressen beträffande priser är naturligtvis en ytterligare komplikation i detta fall.

En annan tänkbar utveckling är ökad statshandel i en del länder, framför allt i u-länderna, men kanske också i en del västekonomier, t ex i fråga om olja, jordbruksprodukter och råvaror. Detta skulle automatiskt göra ekonomisk konkurrens på marknader till politiska konflikter, varigenom icke-ekonomiska aspekter — diplomatiska och militära — lätt vinner insteg.

Svårförenliga stabiliseringspolitiska målsättningar; internationella verkningar av nationell ekonomisk politik

De konflikter som diskuterats ovan gäller i huvudsak förhållanden på speciella marknader och/eller konkurrens mellan individuella företag. Det kan emellertid också uppkomma mera allmänna ekonomisk-politiska (”makro-ekonomiska”) problem i umgänget mellan länder: (1) konflikter mellan olika länders betalningsbalansmål; (2) konflikter mellan enskilda länders strävan att öka sysselsättningen och/eller produktionen genom att öka exporten i förhållande till importen; och (3) enskilda länders strävan att bli kapitalexportörer (eller kapitalimportörer), t ex via direktinvesteringar, i högre grad än andra länder kan acceptera.

Dessa problem hänger otvivelaktigt samman med ekonomisk tillväxt, eftersom tillväxt i praktiken innebär att by-

tesförhållande och relativpriser mellan hemmasektorn och utlandssektorn alltid förändras i de olika länderna.¹ Uppenbara anledningar är att ekonomisk tillväxt sammanhänger med ”icke-proportionella” tekniska förändringar i olika produktionssektorer, och med att efterfrågemönstret förändras under tillväxtförloppet. Följaktligen utgör tillväxten en påfrestning på ”anpassningsmekaniserna” i betalningsbalans och resursallokering.

I grunden hör naturligtvis konflikter mellan olika länders betalningsbalansmål samman med det system med fasta växelkurser (dvs priskontroll på utländsk valuta) som tills helt nyligen utmärkte det internationella ekonomiska systemet. När priset på utländsk valuta — växelkursen — inte tillåts att vara den jämviktsskapande mekanismen på marknaden för utländsk valuta (dvs för betalningsbalansen) måste någon annan anpassningsmekanism införas. I ett system med fasta växelkurser finns det nämligen ingen prismekanism på marknaden för utländsk valuta som utjämnar bristande balans i flödet av varor, tjänster och kapital, dvs som får summan av alla nationella målsättningar för bytesbalansen att bli lika med noll (eller snarare bli lika med värdet av produktionen av guld som inte köps av den privata sektorn).

Allt detta skapar en konflikt mellan olika länder om vem som skall ”bära anpassningsbördan”: bör underskottsländerna anpassa sig genom att acceptera deflation, eller är det överskottsländerna som skall anpassa sig genom inflation? Detta viktiga problem har nu naturligtvis fått en helt annan dimension än tidigare på grund av den dramatiska oljeprisökningen, som gjort OECD-länderna *som grupp* till ett underskottsområde vad gäller bytesbalansen. *Ett* i-lands försöka att lösa sitt betalningsbalansproblem genom att öka exporten i förhållande till importen skjuter i huvudsak över underskottet till *andra* i-länder.

Det är icke desto mindre frestande för ett enskilt land att försöka lösa sitt betalningsbalansproblem på egen hand ge-

¹ Härmed avses det som i den svenska EFO-modellen kallas den ”skyddade” sektorn (S-sektorn) respektive den ”konkurrensutsatta” (K-sektorn).

nom efterfrågeminskande politik, tullar, devalvering, importrestriktioner, skatter på import och subventioner till export (för att förbättra handelsbalansen); genom räntepolitik och reglering av kapitalrörelserna (för att påverka kapitalbalansen) och genom diskriminerande skatter och subventioner på investeringar eller selektiv kreditgivning (för att påverka fördelningen av produktionskapaciteten i världen genom direkta investeringar). Ett grundläggande drag för alla dessa åtgärder, när vi nu lever i en värld av ömsesidigt beroende, är att de alla har starka effekter på andra länder, i den mening som att de skyfflar över en betydande del av anpassningsbördan till andra länder, vilket för övrigt delvis är avsikten, men som i praktiken skapar stor sannolikhet för att andra länder skall vidta vederläggningståtgärder — med osäkra slutliga följder för alla länder.

Externa effekter

En intressant aspekt på modern ekonomi och teknologi är att en stor del av de viktigaste "externa effekterna" i produktionsprocessen, dvs effekterna *utanför* marknaderna, är externa inte bara för det enskilda företaget och den enskilda produktionssektorn utan också för den enskilda nationen. Föreningar av luft och vatten och konflikter om äganderätten till havens rikedomar — t ex om fisken i haven samt olja och mineraler under havsbotten — är typiska aktuella exempel. Nationalstatens oförmåga att lösa sådana problem kan naturligtvis skapa allvarliga politiska konflikter, möjligen också militära sammanstötningar, såsom framgår av fiskekrigen mellan Island och Storbritannien, samt konflikter om oljerika områden i Syd kinesiska sjön, och i framtiden kanske också i Egeiska Havet och området kring Spetsbergen.

Vi har här exempel på hur oklara jurisdiktions- och ägandeförhållanden kan skapa felallokering av resurser och konflikter inte bara inom länder utan också mellan dem. När jurisdiktionsområdet inte sammanfaller med produktionsprocessens verksamhetsområde uppstår lätt konflikter mellan de olika subjekten — i dessa fall mellan nationalstater. Inter-

nationella konventioner och avtal mellan länder för att fastställa äganderätten verkar vara en uppenbar metod att försöka lösa sådana konflikter. Att förklara en del av tillgångarna som internationell egendom och låta avkastningen tillfalla internationella organisationer, möjligen för överföring till fattiga länder, är en annan *teoretisk* möjlighet.

*Inhemsk*a externa effekter, dvs externa effekter som begränsas *inom* länder, kan också skapa internationella problem; detta händer särskilt om enskilda länder försöker hantera sådana frågor på mycket olika sätt. Om t ex ett land lägger skatt på förorenande verksamhet medan ett annat subventionerar rening av olika slag (subventionerade miljövårdsinvesteringar) blir effekten på den internationella handeln att det senare landets företag får en "fördel" i den internationella konkurrensen som inte stämmer överens med de "verkliga" komparativa fördelarna. Problemet är här *inte* att det senare landet kommer att *vinna* på det förras bekostnad. Snarare gäller det omvända: de länder som använder subventioner kommer i själva verket att subventionera konsumenter i de andra länderna! Regeringen i ett land som har valt att *inte* subventionera miljöförbättrande investeringar kommer troligen ändå att reagera negativt, eventuellt genom att införa handelsrestriktioner för att hindra inflödet av varor från länder som subventionerar de kostnader som hör samman med externa effekter. Detta är en annan trolig källa till framtida handelskonflikter mellan länder.

Internationella överenskommelser om "tillåtna" miljöpolitiska metoder är en uppenbar väg — teoretiskt sett — att begränsa sådana konflikter.

Ett särskilt problem med externa effekter gäller det internationella flödet av arbetskraft och därmed sammanhängande humankapital. Investeringar i humankapital har "externa effekter" på andra länder genom arbetskraftens internationella rörelser. De rika länderna har, med hjälp av restriktioner mot invandring, i stort sett förhindrat *interkontinental* immigration av utbildad arbetskraft — vilket var en utväg för de europeiska länderna under den tidi-

gaste fasen i deras utveckling. Samtidigt har den utbildade arbetskraftens *intrakontinentala* rörelser — främst från de mindre utvecklade, perifera områdena i Europa till dess industricentra — lett till betydande irritation över "gästarbetare" i många länder, med konflikter mellan olika befolkningsgrupper både inom och mellan länder.

Ett speciellt problem när det gäller arbetskraftens flyttning mellan länder är naturligtvis den omdiskuterade flykten av högt utbildade eller högt kvalificerade specialister (the "brain drain") från u-länderna till de rika länderna. Troligen fordras här internationella överenskommelser om vem som skall betala utbildningskostnaderna för internationellt rörliga högt utbildade människor, och/eller vem som skall få avkastningen från deras verksamhet.

Konflikter mellan olika ekonomiska och sociala system

Ett utmärkande drag för den ekonomiska utvecklingen efter andra världskriget har varit att "ekonomisk tillväxt" (mer än under tidigare perioder) har blivit ett uttalat ekonomiskt-politiskt mål. Det har tidvis förelegat något av "VM i tillväxttakt", särskilt under femtio- och sextiotalen — den sk tillväxtligan. Efter hand som andra aspekter av de ekonomiska systemens prestanda fått mera tyngd, har konkurrensen mellan olika ekonomiska system — och därigenom också mellan länder — utvidgats till en mycket bredare grundval: systemens förmåga att skapa trygghet, stabilitet, en "rättvis" fördelning av inkomst och förmögenhet, en "rimlig" livskvalitet osv. Det är svårt att avgöra i vilken grad denna typ av konkurrens mellan olika länder också kommer att leda till *konflikter* mellan dem. Men i den mån som *ett* lands välfärd kommer i konflikt med andra länders är det emellertid rimligt att vänta sig konflikter och motsättningar om den internationella fördelningen av inkomster och välfärd. Många av de konflikter som nämnts ovan — konkurrens om marknader och priser, oförenliga stabiliseringspolitiska målsättningar, och konflikter om föreningar och om äganderätten till naturresurser,

inklusive världshavens rikedomar — kan naturligtvis, djupare sett, ses just som exempel på oenighet om den internationella fördelningen av inkomster och välfärd.

Ett speciellt problem i detta sammanhang är att ekonomiskt värdefulla resurser som är ojämnt fördelade över jordklotet kan ge upphov till enorma jordräntor för vissa länder, med åtföljande internationella fördelningsproblem, problem med stabiliteten i det internationella betalningssystemet och möjligen också utrikespolitiska konflikter. Det uppenbara exemplet är naturligtvis de ökade oljepriserna under 1973/74, där det emellertid mer är fråga om monopolprissättning, och därmed sammanhängande monopolvinster, än egentlig jordränta.

Det är också möjligt att dramatiska förändringar i olika länders relativa styrka kan resultera i krav på förändringar i maktfördelningen mellan nationer även på andra områden, såsom inom utrikespolitik, diplomati och det militära. Ibland antas för övrigt att vad som sociologer ofta kallar "inkonsistent status" — en tendens hos individer, organisationer eller länder att ha olika status på skilda områden — är ägnat att alstra internationella konflikter [Galtung 1964]. Tysklands ökade aktivitet på det utrikespolitiska och militära området under slutet av artonhundratalet brukar anföras som ett exempel. Tänkbara framtida exempel skulle kunna vara länder som förmodligen kommer att utvecklas till ekonomiska stormakter under kommande årtionden — Japan och Kina, kanske också Brasilien och Iran.

En potentiellt viktig källa till framtida internationella ekonomiska konflikter är naturligtvis den enormt ojämna nivån, liksom förändringstakten, för per capita-inkomst och levnadsstandard i världens stater. Utöver de grundläggande *etiska* invändningar som kan riktas mot dessa oerhörda ojämlikheter, är det naturligtvis också möjligt att ojämheterna kommer att leda till bittra konflikter mellan världens stater om och när befolkning och regeringar i de missgynnade nationerna börjar kräva en rimligare andel av frukterna av världens produktion av varor och tjänster. Som ex-

empel på tänkbara konflikter av detta slag kan man nämna rika och fattiga länders oförmåga att enas om regler för utrikeshandel, utlandsinvesteringar och det internationella betalningssystemet.

Om, och i vilken grad, de internationella inkomstklyftorna kan bidra till "handelskrig" (tex embargon) och diplomatiska konflikter, eller till och med väpnade sammanstötningar, är en fråga som är öppen för spekulation. Det är emellertid uppenbart att många iakttagare, med rätt eller orätt, betraktar inkomstklyftorna mellan världens länder inte bara som framtidens viktigaste *etiska* och *politiska* problem utan också som en trolig källa till framtida internationella konflikter, kanske till och med genom utpressning och fysiskt våld.

En viktig utrikespolitisk aspekt på de internationella inkomstfördelningsproblemen är naturligtvis att det för närvarande inte finns något internationellt organ som på ett effektivt sätt kan genomföra inkomstomfördelningar på internationell nivå på samma sätt som nationella regeringar försöker bedriva inkomstomfördelningspolitik inom sina länder. I princip skulle något slag av *internationellt skatte- och transfereringssystem*, med sikte på att åstadkomma inkomstomfördelningar mellan länder, förmodligen vara det logiska svaret på de krav på internationell solidaritet som ofta förs fram vid solenna tillfällen av politiker, ämbetsmän, debattörer och andra opinionsbildare.

"Halv-organiserad anarki"

Dagens internationella *politiska* system, byggt på suveräna nationalstater, har karakteriserats som "halv-organiserad anarki":

Det internationella politiska systemet "saknar ett mera genomorganiserat och artikulerat samhälles grundläggande egenskaper: en gemensam normbildning, av samhället sanktionerade beteenderegler som förbjuder vissa handlingar som destruktiva för god ordning och föreskriver andra som nödvändiga för samhället, och en institutionell struktur för att genomdriva denna normbildning och dessa beteenderegler" [Lerche-Said 1970, s 102].

De nackdelar och konflikter som sammanhänger med denna "halv-organisera-de anarki" har gradvis tilltagit under efterkrigstiden i samband med de allt starkare internationella återkopplingarna på olika områden.

Internationella konflikter kan delas in på många olika sätt. En typ av konflikt kan kanske kallas "specifika konflikter", dvs sådana som hör samman med specifika åtgärder, tex sysselsättnings- eller handelspolitiska åtgärder. En annan typ av konflikt kan kanske kallas "hegemonikonflikter"; med detta menar jag konflikter som har sin grund i ett eller flera länders försök att skaffa sig en *allmän* hegemoni i världen (inom diplomati, handelsregler, regler för det internationella ekonomiska systemet i allmänhet, militär aktivitet osv). Den senare typen av konflikt hänger just samman med ländernas försök att hantera den ovannämnda "statusinkonsistensen" på det internationella planet.

Det är viktigt att inte *alla* konflikter behöver betraktas som "dåliga". En del konflikter återspeglar helt enkelt de "beroende" ländernas ("underdog countries") försök att ifrågasätta de "dominerande" ländernas ("overdog countries") makt och kanske också privilegier och ansvar. U-ländernas nya krav på ökad representation i internationella organisationer och på nya regler för utrikeshandel och internationellt penningväsen kan anföras som exempel. I viss mån kan sådana krav helt enkelt ses som försök från dessa länders sida att förändra fördelningen av inkomst och makt till sin fövör. De konflikter som därigenom uppstår är närmast en "oundviklig" följd av dessa försök, delvis på grund av andra länders ovilja att ge upp sin dominerande ställning, privilegier och ansvar, delvis på grund av att u-ländernas krav riktas mot institutioner och ideologier som har dominerat handel och penningväsen under efterkrigstiden — fri och multilateral handel, långtgående konvertibilitet för valutorna, ganska fria kapitalrörelser, konkurrens och marknadsbestämda priser, "reciprocitet" och icke-diskriminering i handelsrelationerna.

Det finns i en del u-länder en tendens att hävda både (1) att dessa prin-

ciper inte har tillämpats rättvist för u-länderna (tex på grund av höga tullar och importbegränsningar för exportvaror från u-länderna) och (2) att dessa principer bör ersättas av andra, såsom statlig bilateral handel, protektionism (åtminstone i u-länder), internationella prisregleringar (särskilt för råvaror), tullpreferenser för export från u-länder osv. Det föreligger här en uppenbar svårighet att förena dessa föreslagna principer med det nuvarande systemet, som karaktäriseras av liberal, multilateral handel. Här finns det en uppenbar motsättning framför allt mellan *ideologier*, även när det inte föreligger någon egentlig intressekonflikt mellan i-länder och u-länder. Delvis beror dessa konflikter helt enkelt på en allmän misstänksamhet mot ett internationellt system som byggts upp av, och i viss mån också just för, dagens i-länder.

U-länderna har naturligtvis rätt när de påstår att tullsystemet i praktiken har en slagsida till deras nackdel — kanske inte genom *principerna* om frihandel utan på grund av de *praktiska undantagen* från frihandel för ett antal jordbruksprodukter (såsom socker och matnyttiga oljor) och arbetsintensiva produkter, liksom på grund av kombinationen av tullar på förädlade varor och frihandel för råvaror, vilket gör att *tillverkningskyddet* blir mycket högt på förädlade varor i de utvecklade länderna (högt "effektivt" skydd för förädlingsvärdet).

Det är uppenbart att vissa internationella konflikter kan visa sig vara ofrånkomliga under en tid också mellan stora internationella företag och regeringar i u-länderna, i synnerhet när det gäller bolag som skaffat sig extremt gynnsamma kontrakt under tidigare perioder på grund av ojämn fördelning av information och ojämn "förhandlingsstyrka". De nuvarande konflikterna mellan vissa u-landsregeringar och internationella oljebolag kan naturligtvis ses i detta perspektiv.

Delvis beror dessa konflikter på att regeringar och administration i många u-länder har mycket begränsad kompetens. I själva verket är välintegrerade nationalstater, i modern mening, sällsynta bland u-länder, där människornas

solidaritet och hörsamhet kanske oftare gäller religion, stam och familj än nationella myndigheter. När nationalstater nu "byggs upp" i dessa länder är det naturligt att de försöker reducera utländska regeringars och internationella företags tidigare inflytande i deras länder. De konflikter som då uppstår bör naturligtvis inte alltid betraktas som enbart "ovälkomna", om vi accepterar en förändring i maktförhållandena i världen till förmån för u-landsregeringarna. Icke desto mindre kan det vara viktigt att försöka bygga upp nationella och internationella institutioner och metoder som förhindrar att dessa "äkta" intressekonflikter utvecklas till handelskrig eller till och med till väpnade konflikter mellan länder, och till att rasera fördelarna för flertalet länder med den internationella ordning som tidigare, under stor möda, har byggts upp till den internationella handelns, produktionens och levnadsstandardens fromma.

Tillväxt och internationella konflikter

Det har under senare år blivit populärt, särskilt i massmedia, att betrakta ekonomisk tillväxt som "orsaken" till ett stort antal problem i dagens värld — påstådd resursknapphet, miljöförstöring, bristande jämlikhet och internationella konflikter. Det är emellertid rimligare att hävda att "resurserna" inte är knappare än förr (och inte heller kommer det bli det), att miljöförstöring är ett resultat av att myndigheterna avstått från att föra en effektiv miljöpolitik, och att ojämlikheterna är ett resultat av avsaknaden av en effektiv fördelningspolitik — snarare än att allt detta är oundvikliga effekter av "ekonomisk tillväxt". Ekonomisk tillväxt är i själva verket förenlig med *minskad* miljöförstöring och *minskad* ojämlikhet, om en någorlunda kompetent miljö- och fördelningspolitik förs. Och hellre än att betrakta internationella konflikter som en oundviklig följd av ekonomisk tillväxt är det rimligt att se dem som ett resultat av bestämda institutionella förhållanden och en bestämd ekonomisk politik: internationaliseringen av marknader och företagande i en värld där det politiska systemet fortfarande

är grundat på oberoende och i huvudsak icke samarbetande nationalstater; den dramatiska tekniska utvecklingen; ökade ambitioner, och ofta kraftigt "differentierade" målsättningar, inom den nationella ekonomiska och sociala politiken; den *ojämna* nivån och förändringstakten för per capita-inkomsten i världens stater; många u-länders nya ambitioner att förändra fördelningen av makt, inkomst och välfärd i världen; etc.

De flesta av dagens och morgondagens internationella problem och konflikter skulle inte alls försvinna, eller ens bli mindre uttalade, om den ekonomiska tillväxten i världen på något sätt skulle hejdas. I själva verket är vissa internationella konflikter troligen *mindre* i en *växande* världsekonomi än i en icke växande. Rivalitet om marknader, exempelvis, bör vara mindre om marknaderna expanderar snarare än stagnerar, eftersom *alla* kan öka sin försäljning i det förra fallet. Regeringarnas försök att undvika arbetslöshet, utan allvarlig konfrontation med andra länder, är också betydligt lättare att åstadkomma i en växande än i en icke växande världsekonomi. *Ökningen* av de externa effekterna i produktionsprocessen, såsom miljöförstöring, kan möjligen hejdas genom att tillväxten stoppas, men de *förbättringar* i vår miljö som vi vill åstadkomma kan mycket väl vara lättare att åstadkomma i en växande världsekonomi, där resurser kan ägnas åt miljöförbättringar (tex miljövärdsinvesteringar) utan att nivån i produktionen av varor och tjänster behöver minskas. Det är också fullt möjligt att de konflikter mellan nationer som gäller internationell fördelning av inkomster är mindre i en värld *med* tillväxt än i en värld *utan*, eftersom omfördelningar i det förra fallet kan uppnås utan absoluta minskningar i något lands inkomster.

Våra alternativ

Den moderna tekniska och ekonomiska utvecklingen har skapat många slag av beroende. De skulle kanske kunna indelas i *dominans*, *sårbarhet* och *känslighet*.

Dominans innebär helt enkelt att regeringar eller företag i vissa länder —

vanligen rika — dominerar eller ingriper i beslutsfattandet i andra länder — vanligen i fattiga länder och/eller i små länder. Vi syftar här på problem som — ofta utan närmare definitioner och analyser — brukar kallas "kolonialism", "nykolonialism" och "imperialism".

Ett annat slag av ömsesidigt beroende är *sårbarhet*. Därmed menar jag att ett lands ekonomi kan skadas i grunden av *genomgripande* händelser i andra länder. Detta kan framför allt inträffa när ett land, eller en grupp samarbetande länder, dominerar vissa marknader. Europas och Japans sårbarhet vid oljembargot 1973/74 är ett uppenbart exempel. Kanske skulle vi också kunna föra "icke-symmetriska" relationer mellan stora och små länder, såsom vissa mellanamerikanska ekonomiers sårbarhet för händelser i Förenta staterna, kanske också de europeiska ländernas beroende av Förenta staterna omedelbart efter kriget — "när Förenta staterna nyser, får Europa lunginflammation". De små östeuropeiska ländernas sårbarhet för händelser i Sovjet är ett annat exempel.

Känslighet, slutligen, innebär att variabler i vissa länder reagerar kraftigt på *marginella* förändringar i olika inhemska eller utländska parametrar eller variabler som påverkar utlandstransaktioner; exempel är växelkurser, ränte- och skattesatser. Innebördens härav är att den inhemska ekonomiska politiken förlorar mycket av sin självständighet. Välkända exempel är det sätt på vilket den nationella räntepolitiken har blivit mindre effektiv än tidigare på grund av att åtgärder som syftat till att påverka den nationella ekonomin har stor effekt på betalningsbalansen. Amerikanska försök att stimulera ekonomin genom räntesänkningar, och västtyska försök att dämpa den ekonomiska aktiviteten med hjälp av räntehöjningar är typiska exempel. I det första fallet lämnade kapital landet, och i det andra fallet flöt kapital in i sådan omfattning att den västtyska kapitalmarknaden översvämmades av likviditet. Ett annat exempel föreligger när en nation försöker lösa sina betalningsbalansproblem med växelkurspolitik utan hänsyn till effekterna på andra länders betalningsbalans och ex-

port. Nationell miljö- och kartellpolitik med effekter på andra länder är andra exempel.

I det mer och mer internationaliserade ekonomiska system i vilket vi lever, kan i själva verket allt färre problem lösas på ett effektivt sätt genom åtgärder på nationell nivå.

Vilka är då "lösningarna" på dessa problem och konflikter? Eftersom de, som redan påpekats, inte är logiskt knutna till "ekonomisk tillväxt" som sådan, är nolltillväxt varken en nödvändig, tillräcklig eller en effektiv metod att undanröja dessa konflikter. Det finns emellertid ett antal, mer eller mindre, lovande sätt att åtminstone mildra några av konflikterna. Fyra alternativ, eller "strategier" skall tas upp här. Valet av strategi blir i huvudsak en praktisk tillämpning av en klassisk fråga i ekonomisk analys: valet mellan centralisering och decentralisering av beslutsfattandet i ekonomiska system, dvs fastställande av lämpliga "nivåer" för olika typer av ekonomiska beslut, samt valet av mekanismer för att koordinera beslut fattade av olika individer, organisationer och stater.

(1) En strategi är att öka *samordningen av olika nationers politik* antingen genom samarbete mellan suveräna regeringar eller genom överstatliga organ. Exempel på hur regeringar har försökt uppnå detta är försöken att nå "allmänna" internationella överenskommelser om principerna för handelspolitik, internationellt penningväsen och inkomstomfördelning mellan länder ("bistånd"). Det har också förekommit försök att få till stånd gemensamma lösningar för vissa "homogena" grupper av länder, särskilt inom ramen för handels- eller valutablock. Denna strategi kan eventuellt innebära viss centralisering av besluten till överstatliga organ. Ett exempel på en tendens i denna riktning är pappersguld (de speciella dragningsrätterna, SDR, inom Internationella Valutafonden) och kanske också valutaöverenskommelsen i Washington i november 1971. Införandet av dragningsrätterna kan delvis ses som ett försök att undanröja en enskild nations (Förenata staternas) ansvar och privilegier att fungera som centralbank för stora

delar av världen; ett sådant ansvar och privilegium innebär inte bara att den övriga världen blir starkt beroende av detta lands ekonomiska politik, utan också att centralbankslandet kan undvika de betalningsbalansproblem som andra länder brottas med. Centralbankslandet kan också tjäna en del (ehuru i praktiken inte särskilt mycket) på sin internationella valuta ("myntningsvinstrifågan") på liknande sätt som nationella centralbanker gör förtjänst på sedelutgivningen inom länderna. Dessa privilegier, och detta ansvar, har varit en viss källa till internationella konflikter under det senaste årtiondet (exempelvis mellan USA och Frankrike).

(2) Ett andra alternativ är en *reträtt i internationaliseringsprocessen*, dvs en återgång till protektionism för att skapa större nationell självförsörjning och oberoende. Medan en sådan reträtt äger rum kommer världen emellertid att uppleva allvarliga konflikter mellan olika länder, såsom skedde under 30-talet. I själva verket kan man observera att perioder med ökade ekonomiska barriärer mellan länder också tenderar att utmärkas av ökad politisk spänning. Endast sedan en sådan process av reträtt avslutats, dvs när en betydande självförsörjning har skapats, och det internationella ekonomiska beroendet huvudsakligen har undanröjts, kan konflikterna väntas avta.

(3) En tredje metod är att utveckla mera effektivt fungerande *automatiska anpassningsmekanismer* mellan olika länder, såsom flytande eller starkt flexibla växelkurser, liksom mera perfekt fungerande internationella kapitalmarknader, möjligen också mellan centralbanker och regeringar.

(4) En fjärde metod vore att utveckla *nya instrument inom den inhemska ekonomiska politiken*, instrument med ett minimum av störningseffekter på andra länder, såsom inkomstkompensation för grupper som drabbas av internationell konkurrens och åtgärder som ökar den interna rörligheten ("intern anpassning till externa störningar").

Strategi nummer ett skulle innebära att det politiska systemet anpassas till det allt mera internationella ekonomiska systemet, medan strategi två innebär

att det ekonomiska systemet anpassas till det politiska systemets nationella karaktär. Strategi *tre* och *fyra* utgör försök att delvis kombinera de nationella politiska systemen med ett alltmer internationaliserat ekonomiskt system.

Det är naturligtvis fullt möjligt för regeringar att pröva alla dessa fyra metoder samtidigt — dvs vissa försök att samordna nationell politik och att skapa överstatliga organ; viss utveckling av bättre fungerande automatiska anpassningsmekanismer (såsom flytande växelkurser); utveckling av vissa nya nationella ekonomisk-politiska instrument för att uppnå intern anpassning till externa störningar; men också vissa försök att dämpa eller hejda den ekonomiska internationaliseringsprocessen.

Allt detta innebär i praktiken en tendens till (5) *permanent kriser* och därmed sammanhängande tendenser till *ad hoc*-lösningar enligt de olika strategier som nämnts under punkterna 1—4 ovan. Detta är kanske den troligaste utvecklingen.

Referenser

- Galtung, J., [1964], "A Structural Theory of Aggression", *Journal of Peace Research*, nr 2
- Lerch, C. O. Jr och Said, A. A., [1970], *Concepts of International Politics*, Prentice Hall, Englewood Cliffs, N.Y.