

# FINANSIELL STATSKONST: FÖRMÅGAN ATT PÅVERKA UTAN MILITÄRA OPERATIONER

*Andreas Johnson*

Memot beskriver begreppet finansiell statskonst och belyser hur det används genom ett antal historiska och nutida exempel. Genomgången visar att finansiell statskonst i vissa fall utgjort ett effektivt sätt att påverka en stats beteende utan att behöva genomföra militära operationer medan det i andra fall misslyckats.

## 1. INLEDNING

De åtgärder Västländerna tagit för att förmå Ryssland att avbryta invasionen av Ukraina innefattar ett antal initiativ som riktats mot finansiella institutioner och marknader såsom frysning av centralbankens tillgångar och uteslutning av ryska banker från betalningsnätverket SWIFT. Denna typ av åtgärder är inget nytt fenomen utan kan innefattas i begreppet finansiell statskonst (eng: financial statecraft). Finansiell statskonst är en del av begreppet geoekonomi (ekonomisk statskonst)<sup>1</sup> och avser en stats användning av finansiella regleringar, policyer, instrument eller inflytande över internationella finansiella institutioner för att påverka andra staters agerande och nå utrikespolitiska eller säkerhetspolitiska mål. Förmåga att utöva finansiell statskonst ger möjlighet att påverka andra stater utan militära medel och kan därför vara ett mindre riskfyllt och mindre kostsamt alternativ. Fördelen med att bryta ut finansiell statskonst ur det bredare begreppet geoekonomi är att det gör det möjligt att fördjupa analysen.

Med sitt stora inflytande över det globala finansiella systemet och den amerikanska dollarns (USD) starka ställning<sup>2</sup>, är USA ett exempel på en nation med goda möjligheter att använda sig av finansiell statskonst. USA har därför vid flera tillfällen tillämpat finansiell statskonst, så som under Suezkrisen 1956, Panamakrisen 1988, samt mot Iran från slutet av 1970-talet och framåt. Även andra länder har förmåga att utöva finansiell statskonst. Exempelvis ger Kinas infrastruktursatsning och ekonomiska utvecklingsprojekt ”Ett bälte, en väg” (eng: *Belt and Road*

*Initiative*, BRI) möjligheter att skapa inflytande och påverka andra länders agerande.

Syftet med memot är att beskriva begreppet finansiell statskonst och belysa hur det kan användas genom att ge ett antal historiska och nutida exempel. För att uppnå syftet ämnar memot besvara följande frågeställning:

- *Hur kan begreppet finansiell statskonst beskrivas och förklaras?*
- *Frågeställningen besvaras genom att gå igenom ett axplock av exempel på historisk och nutida användning av finansiell statskonst.*

I avsnitt 2 görs en genomgång av den teoretiska bakgrunden till finansiell statskonst. Avsnittet ger även en kort översikt över finansiella policyinstrument. I avsnitt 3 beskrivs exempel på utövande av finansiell statskonst. Exempelen kopplas till den teoretiska bakgrunden. Avsnitt 4 sammanfattar och ger förslag till vidare forskning.

## 2. FINANSIELL STATSKONST: TEORETISK GENOMGÅNG

Avsnittet går igenom teorin kring finansiell statskonst. Inledningsvis diskuteras i avsnitt 2.1 definitionen och betydelsen av begreppet finansiell statskonst. Avsnitt 2.2 beskriver olika dimensioner av finansiell statskonst medan avsnitt 2.3 ger en översikt över finansiella policyinstrument.

1 Memot diskuterar inte begreppet geoekonomi i detalj. För en diskussion och definition av geoekonomi samt en litteraturgenomgång, se Bonnier & Wikman (2021).

2 För en genomgång av USA:s finansiella dominans och dollarns ställning, se Johnson & Junerfält (2023).

## 2.1 Definition av finansiell statskonst

Finansiell statskonst är ett relativt nytt begrepp och i litteraturen finns ingen allmänt vedertagen definition. Utövande av finansiell statskonst kan dock räknas in som en del av geoekonomiskt agerande. Bonnier & Wikman (2021, 15) definierar geoekonomi som ”användandet av ekonomiska policyinstrument för statliga påverkansförsök riktade mot internationella aktörer för att främja utrikes- och säkerhetspolitiska mål”. En stat (avsändaren) agerar således direkt eller indirekt mot en annan stat (måltavlan). Enligt Baldwin (2020, 121) kan agerandet delas in i positiva och negativa åtgärder. Positiva åtgärder syftar till att genom belöning eller incitament få måltavlan att ändra sitt beteende. Negativa åtgärder syftar däremot till att försöka tvinga fram en beteendeförändring hos måltavlan genom att straffa eller skada denna. I båda fallen är avsikten att måltavlan ska ändra sitt beteende på ett sätt som gynnar avsändarens intressen.

Steil & Litan (2006, 4) definierar finansiell statskonst som de ”aspekter av ekonomisk statskonst som inriktas mot att påverka kapitalflöden”. Definitionen är bred och en mer avgränsad tolkning av konceptet efterfrågas.

I en mer ingående definition av finansiell statskonst tar Armijo et al. (2019, 175) hänsyn till de statliga och internationella aspekterna av finansiell statskonst och beskriver det som ”en stats användning av monetära eller finansiella regleringar, policyer eller instrument för att nå utrikespolitiska mål”. Användning av finansiella policyinstrument innefattar åtgärder kopplade till kapitalflöden som exempelvis kapitalkontroller, frysning av tillgångar och restriktioner av utländska direktinvesteringar, men även utlåning, bistånd och räddningspaket.

Man kan dock argumentera för att, utöver användande av policyinstrument, bör även inflytande över globala, finansiella institutioner såsom Internationella valutafonden (IMF) och Världsbanken räknas in i utövandet av finansiell statskonst. I det här memot används därför en definition som bygger på Armijo et al. (2019) men som är mer detaljerad: ”en stats användning av finansiella regleringar, policyer, instrument eller inflytande över globala finansiella institutioner för att nå utrikes- och säkerhetspolitiska mål”.

## 2.2 Olika dimensioner av finansiell statskonst

I litteraturen går det att urskilja flera olika typer eller dimensioner av finansiell statskonst. Armijo & Katada (2015) introducerar tre dimensioner. Den första belyser den agerande statens policymål, vilka kan vara antingen ”defensiva” eller ”offensiva”. Finansiell statskonst kan användas defensivt, som en ”sköld”. Avsikten är att bevara

statens ekonomiska och politiska autonomi. Finansiell statskonst kan även användas offensivt, som ett ”svärd”. Här är avsikten att påverka en annan stats agerande eller att förändra strukturen på det internationella finansiella systemet. Armijo & Katada (2015, 47) pekar ut innehav av utländska valutareserver som ett exempel på defensiv finansiell statskonst (försäkring mot finansiella kriser och ett skydd mot påverkan) medan sanktioner (till exempel frysning av måltavlans finansiella tillgångar) är ett exempel på offensiv finansiell statskonst.

Den andra dimensionen belyser vilken karaktär relationen mellan den agerande staten och måltavlan har. Armijo & Katada (2015) introducerar begreppen bilateral respektive systemisk finansiell statskonst. Bilateral finansiell statskonst innebär att den agerande staten riktar sig mot en specifik stat. Vid systemisk finansiell statskonst försöker den agerande staten påverka eller skydda sig mot det internationella finansiella systemet i form av förhållandena på internationella marknader eller de regler och institutioner som reglerar finansiella marknader.

Den tredje dimensionen av finansiell statskonst i Armijo & Katada (2015) innebär att man i strikt mening kan identifiera en skillnad mellan ”finansiell” och ”monetär” statskonst. Med finansiell statskonst avses ekonomisk statskonst som innefattar kapitalflöden mellan länder såsom bistånd, statlig utlåning eller andra typer av internationella investeringar och kreditflöden. Med monetär statskonst menas ekonomisk statskonst som innefattar växelkurser, valutaregimer och reservvalutor<sup>3</sup>. Man kan dock argumentera för att denna distinktion onödigt komplicerar begreppsapparaten.

En vanlig utgångspunkt när begreppet finansiell statskonst används i analys är att aktörerna är enskilda stater samt att dessa agerar offensivt och med tvingande medel. Därför tenderar analysen att fokusera på hur stormakter (i praktiken USA) försöker påverka mindre inflytelserika stater och hur dessa i sin tur försöker motverka detta. Armijo et al. (2017) utvecklar begreppet genom att argumentera för att finansiell statskonst kan användas kollektivt där måltavlan kan bestå av en grupp stater. Författarna menar även i likhet med Armijo och Katada (2015) att finansiell statskonst också kan användas defensivt och introducerar två varianter: ”reformer inifrån” (eng: *inside reforms*) och ”reformer utifrån” (eng: *outside options*). Avsikten med ”reformer inifrån” är att försöka påverka existerande strukturer och system. ”Reformer utifrån” avser uppbyggnad av nya, konkurrerande strukturer och system. De två varianterna av agerande kan riktas antingen mot internationella institutioner eller mot

3 En reservvaluta är en utländsk valuta som ingår i en centralbanks valutareserv.

marknader, vilket resulterar i totalt fyra olika kategorier för kollektiv finansiell statskonst. En fördel med resonemanget är att det belyser att även mindre inflytelserika stater har kapacitet att utöva finansiell statskonst. Armijo et al. (2017) använder BRICS-ländernas<sup>4</sup> agerande som exempel.

Chey (2019) introducerar begreppet reaktiv valutastatskonst (eng: *reactive currency statecraft*). Begreppet definieras som en stats strategiska svar på en annan stats ansträngningar för att internationalisera sin valuta, det vill säga att försöka öka den globala användningen av valutan. Chey (2019) menar att en stat utformar sin policy gentemot internationaliseringsprocessen som ett diplomatiskt verktyg för att hantera det politiska förhållandet med staten som utfärdar valutan. Reaktiv valutastatskonst tar formen av en regeringspolicy med tydliga mål kopplade till det andra landets internationalisering av valutan. Policyn behöver inte innebära ett aktivt agerande, staten kan förhålla sig passiv. I detta fall försöker staten varken främja eller hindra valutans internationalisering utan låter processen fortgå i sin egen takt. Chey (2019) genomför en empirisk analys av hur Japan bemött Kinas ansträngningar för att internationalisera sin valuta, renminbin.<sup>5</sup>

McDowell (2019) argumenterar för att swapavtal utgör en form av finansiell statskonst. Ett valutaswapavtal innebär att två centralbanker sluter avtal om att stå redo att byta sin egen valuta mot motpartens valuta. Avtalet aktiveras då en av parterna begär det. Den centralbank som aktiverar avtalet blir i praktiken låntagare och den andra centralbanken långgivare. Låntagaren använder valutan för att hantera sina finansiella behov.<sup>6</sup> Swapavtal är därmed ett exempel på positiv, defensiv finansiell statskonst.

Genomgången av litteraturen visar att det finns ett relativt stort antal aspekter på begreppet finansiell statskonst. Tre av dessa aspekter kan dock anses vara grundläggande. För det första kan finansiell statskonst ha ett defensivt eller offensivt syfte. För det andra kan finansiell statskonst utföras i form av positiva eller negativa åtgärder. För det tredje kan finansiell statskonst inriktas bilateralt, multilateralt (kollektivt) eller systemiskt. Indelningen kan användas för att strukturera analysen av enskilda exempel på finansiell statskonst och kan besvara tre grundläggande frågeställningar: *Vad är syftet med utövandet av finansiell statskonst? Hur genomförs det? Vad riktas åtgärderna mot?*

**Tabell 1.** Sammanfattning av policyinstrument från Bonnier & Wikman (2021), klassificering enligt typ och exempel

Policyinstrument	Typ av finansiell statskonst	Exempel på användning
Bidrag till internationella organisationer	Offensiv/defensiv, positiv, multilateral	Stöd till FN, Världsbanken, etc
Bistånd	Offensiv/defensiv, positiv, multilateral	<b>USA:s stöd till regionala utvecklingsbanker</b>
Frysta tillgångar	Offensiv, negativ, bilateral	<b>Panamakrisen, Iran, Ryssland 2022</b>
Inflytande över globala finansiella institutioner	Offensiv, negativ, multilateral, systemisk	<b>IMF-åtgärder 2007, Ryssland 2022</b>
Investeringsskyddsavtal för utgående direktinvesteringar	Defensiv, multilateral	Används av många länder
Investeringsgarantier för utgående direktinvesteringar	Defensiv, multilateral	Används av många länder
Kapitalkontroller (begränsning av kapitalflöden mellan länder)	Offensiv, negativ, bilateral	<b>Suezkrisen</b>
Restriktioner kring inflöden av direktinvesteringar (FDI)	Defensiv, negativ, multilateral	EU-lagstiftning, amerikansk lagstiftning
Räddningspaket	Defensiv, positiv, bilateral/multilateral, systemisk	<b>USA:s stöd under finanskrisen 2007-2008</b>
Taxering (beskattning av utländskt kapital)	Defensiv, positiv/negativ, bilateral/multilateral	Används av de flesta länder
Valutamanipulation (åtgärder av en centralbank)	Offensiv, negativ, bilateral	<b>Suezkrisen</b>

4 BRICS är akronymen för Brasilien, Ryssland, Indien, Kina och Sydafrika.

5 För en diskussion kring Kinas ansträngningar att internationalisera sin valuta se Johnson & Junerfält (2023, 34-38).

6 För en mer uttömmande beskrivning av mekaniken kring valutaswappar, se McDowell (2012, 163).

### 2.3 Finansiella policyinstrument

En beskrivning av finansiella policyinstrument kan bidra till att göra begreppet finansiell statskonst och dess dimensioner mer konkret. Bonnier & Wikman (2021, 24-26) presenterar en lista över geoekonomiska policyinstrument. En delmängd av instrumenten är kopplade till kapitalflöden, vilka därmed kan benämnas finansiella policyinstrument och som kan användas vid utövande av finansiell statskonst. Dessa policyinstrument har kompletterats med ”inflytande över globala finansiella institutioner” och presenteras i Tabell 1 på sidan tre.<sup>7</sup> Memot kompletterar listan över policyinstrument genom att klassificera instrumenten enligt de typer/dimensioner av finansiell statskonst som angavs som grundläggande i avsnitt 2.2 och ger i förekommande fall även exempel på användning av instrumenten. Ett antal av exemplen på användning presenteras i mer detalj i avsnitt tre. Dessa har markerats med fetstil.

### 3. UTÖVANDE AV FINANSIELL STATS KONST

Det här avsnittet presenterar ett antal historiska och nutida exempel där finansiell statskonst använts. I avsnittet återkopplas till Tabell 1 för att illustrera att det finns en mångfald av aspekter på finansiell statskonst. USA:s dominerande ställning på globala finansiella marknader gör att många exempel innefattar USA. Det finns dock även exempel på andra länder som utövat finansiell statskonst. Exemplen presenteras i kronologisk ordning och inkluderar både exempel där finansiell statskonst varit effektivt och där det inte varit det.

#### Suezkrisen 1956

Suezkrisen är ett exempel på hur USA utövade finansiell statskonst genom valutamanipulering och kapitalkontroller. Utmärkande är att USA:s agerande riktade sig mot en allierad (Storbritannien) och att utövandet av finansiell statskonst bedöms ha varit mycket framgångsrikt (Kirshner 1995, 81). Bakgrunden var pundets försvagade ställning sedan slutet av andra världskriget och USA:s ökande ekonomiska och finansiella inflytande. Pundet hade sedan andra världskrigets slut genomgått flera kriser inklusive en kraftig devalvering (Kirshner, 1995, 63).

Suezkrisen hade sin grund i spänningar mellan Storbritannien, Frankrike och Egypten. Försämringar i relationen resulterade i att Egyptens president Gamal Abdel Nasser nationaliserade Suezkanalen i juli 1956. Frankrike och Storbritannien uppfattade beslutet som ett allvarligt hot, framförallt mot tillgången till olja, och planerade i

hemlighet att sända en militär styrka till kanalzonen. Även Israel deltog och inledde under slutet av oktober ett anfall mot Sinai, medan Storbritannien och Frankrike startade en markinvasion av Egypten 5 november 1956.

USA ville nå en fredlig lösning men lyckades inte driva fram en förhandlingslösning. Den 5 november började den amerikanska centralbanken sälja brittiska pund. USA meddelade även att man skulle blockera Storbritanniens tillgång till reserver från IMF (Kirshner 1995, 69). Även möjligheten att använda amerikanska statspapper som säkerhet för kommersiella lån i New York blockerades (Dalio 2021, 115-117). Samtidigt erbjöd USA finansiellt stöd om invasionen i stället avbröts. Det redan sårbara pundet hamnade under mycket kraftig press samtidigt som Bank of Englands valutareserv minskade i snabb takt drivet av försöken att försvara växelkursen (Kirshner 1995, 69). Redan dagen efter markinvasionen tvingades Storbritannien ge sig och det nåddes en överenskommelse om vapenstillestånd.

Med avseende på finansiell statskonst finns flera intressanta aspekter av Suezkrisen. Genom en kombination av valutamanipulation (en negativ åtgärd) och löften om finansiellt stöd (en positiv åtgärd) lyckades USA få en allierad att avbryta en militär invasion. USA:s agerande illustrerar att finansiell statskonst kan vara mycket effektivt. Agerandet fick snabbt effekt till minimal kostnad (Kirshner 1995, 82). En sidoeffekt av USA:s agerande var sannolikt att det bidrog till att ytterligare försvaga förtroendet för pundet som en internationell reservvaluta (Eichengreen et al. 2018, 155) vilket gjorde att pundet åter hamnade under press (Cohen 2019, 143).

#### USA:s bistånd genom regionala utvecklingsbanker (från 1970)

Bistånd är en form av finansiell statskonst och ges ofta bilateralt. Obydenkova & Vieira (2020) analyserar dock hur USA utövat finansiell statskonst genom bistånd som förmedlas genom multilaterala utvecklingsbanker vilket kan ses som en form av positiv, multilateral finansiell statskonst. Obydenkova & Vieira (2020) analyserar USA:s dominerande roll i fyra regionala utvecklingsbanker<sup>8</sup> från 1970. Hypotesen är att den stat som tillför huvuddelen av resurserna premieras genom politiskt stöd från mottagarländerna. Vidare analyserar Obydenkova & Vieira (2020) huruvida länder som är låntagare i utvecklingsbankerna tenderar att rösta med eller mot USA i FN:s generalförsamling. Den ekonometriska analysen indikerar att de

7 För en längre beskrivning av de enskilda policyinstrumenten, se Bonnier & Wikman (2021, 24-26).

8 Afrikanska utvecklingsbanken (AfDB), Asiatiska utvecklingsbanken (ADB), Interamerikanska utvecklingsbanken (IADB) samt Europeiska banken för återuppgygnad och utveckling (EBRD).

regionala utvecklingsbankernas effektivitet som verktyg för kollektiv finansiell statskonst är mycket begränsad. Mer inflytelserika stater tenderar att rösta mot USA trots att de mottagit lån.

### Iran (från 1979)

USA:s utövande av finansiell statskonst gentemot Iran sträcker sig tillbaka till stormningen av den amerikanska ambassaden i Teheran under den islamiska revolutionen 1979. En kombination av handelssanktioner och frysta iranska finansiella tillgångar bidrog till frigivningen av amerikansk gisslan. Enligt Cohen (2019, 119-120) använde sig USA under de följande årtiondena av omfattande sanktioner mot Iran av två huvudledningarna: Irans stöd till militanta grupper (Hizbollah och Hamas) samt ansträngningarna att bygga upp en egen kärnvapenförmåga.

För att motverka Irans stöd till terrorgrupper använde sig USA dels av handelssanktioner men agerade även genom att blockera lån från Världsbanken samt frysa finansiella tillgångar. De mest omfattande åtgärderna genomfördes dock som en följd av oron kring Irans kärnvapenambitioner.<sup>9</sup> Enligt Cohen (2019, 120-121) var avsikten att skära av Irans tillgång till amerikanska dollar och stoppa oljeexporten. Åtgärderna inkluderade frysta tillgångar för individer och företag, svartlistning av iranska banker inklusive centralbanken samt förbud för amerikanska finansiella institutioner att göra affärer med Iran. Värt att notera är att USA:s användning av finansiell statskonst även riktats mot andra länder för att indirekt påverka Iran. Exempelvis betonar Rajendran (2013, 94) att det 2012 infördes sanktioner mot utländska banker som genomförde transaktioner med Irans centralbank.

Har USA lyckats påverka Irans agerande? Enligt Cohen (2019, 121) har effekten på Irans stöd till terrorgrupper varit minimal. Däremot bidrog USA:s agerande tydligt till att tvinga fram förhandlingar om Irans kärnteknikprogram då de kraftfulla åtgärderna i praktiken stoppade oljeexporten och skar av Iran från det globala finansiella systemet. Agerandet får därmed anses vara ett exempel på effektiv finansiell statskonst. USA:s finansiella inflytande var en förutsättning och Cohen (2019, 121) menar att ”the measures worked as well as they did because of the global centrality of the dollar”.

### Panamakrisen 1988

Panamakrisen är ett exempel på användning av finansiell statskonst där det avsedda utfallet inte uppnåddes trots att åtgärderna hade en kraftigt negativ effekt på måltavlans

ekonomi. Den ekonomiska bakgrunden var den totala dollariseringen av Panamas ekonomi där en inhemsk valuta i praktiken saknades.<sup>10</sup> Detta innebar att USA hade goda möjligheter att vidta åtgärder för att utnyttja Panamas monetära beroende.

Panamakrisen startade som en inhemsk politisk konflikt. I juni 1987 anklagades general Manuel Noriega, som i praktiken kontrollerade statsledningen, för korruption. Anklagelserna ledde till folkliga protester och politisk oro och undantagstillstånd utlystes. När den amerikanska senaten godkände en resolution för att utreda korruptionsanklagelserna följdes det av upplopp utanför den amerikanska ambassaden.

Utvecklingen skapade oro över Panamakanalens fortsatta neutralitet men Reaganadministrationen ville trots påtryckningar inte genomföra en militär operation. I stället drogs det ekonomiska och militära biståndet till Panama in under 1987 och åtgärder togs för att stoppa Panama från att erhålla lån från internationella organisationer som IMF (Kirshner 1995, 160). Fortsatt eskalering av konflikten fick USA att genomföra ytterligare sanktionsåtgärder. I mars 1988 frös USA panamanska tillgångar i amerikanska banker vilket följdes av förbud mot betalningar och dollartransfereringar till Panama. Panama uteslöts därmed i praktiken från all dollaranvändning vilket resulterade i en mycket allvarlig likviditetskris (Cohen 2019, 118). Trots att USA:s sanktioner hade stor negativ inverkan på Panamas ekonomi resulterade dessa inte i att Noriega avsattes (Kirshner 1995, 159-160). Kirshner (1995, 161) menar dock att åtgärderna var mycket nära att omkullkasta Noriegaregimen. I december 1989 invaderade USA Panama och installerade en ny regim.

Panamakrisen visar hur Panamas monetära beroende skapade möjligheter för USA att utöva finansiell statskonst med kraftig negativ effekt på måltavlans ekonomi även om det var otillräckligt för att uppnå målet. Krisen illustrerar därmed svårigheten i att bedöma när finansiell statskonst kan anses vara effektiv. Huvudmålet, att Noriega skulle avsättas, uppnåddes inte och ur den synvinkeln misslyckades USA. Kirshner (1995, 161) menar dock att den mest intressanta aspekten är de kraftfulla effekter som drabbade Panamas ekonomi.

### IMF-åtgärder mot valutamanipulation 2007

Memot argumenterar för att definitionen av finansiell statskonst även ska innefatta inflytande över internationella finansiella institutioner. Ett exempel där USA använde sitt inflytande inträffade 2007 då USA lyckades

<sup>9</sup> Zarate (2013) ger en detaljerad beskrivning av USA:s agerande.

<sup>10</sup> En inhemsk valuta existerade men användningen var i princip obefintlig (Cohen 2019, 118).

påverka IMF att ta beslut om åtgärder för att motverka valutamanipulation bland sina medlemmar. Kina var den uppenbara måltavlan. Kampanjen för att påverka IMF hade föregåtts av amerikanska påtryckningar mot Kina om att anta en ”mer realistisk” växelkurs. USA ansåg att Kina medvetet undervärderade renminbin i syfte att göra sin export mer konkurrenskraftig. Kina reagerade dock kraftfullt och vägrade samarbeta vilket resulterade i att USA och IMF fick ge med sig (Brunnermeier et al. 2016, 259-260). I det här exemplet misslyckades USA:s finansiella statskonst då Kina inte ändrade sitt beteende.

### Amerikanska centralbankens likviditetsstöd under finanskrisen

Under finanskrisen 2007-2008 tillförde den amerikanska centralbanken likviditet till krisande finansmarknader världen över. McDowell (2019) menar att valutaswappar (se beskrivning i avsnitt 2.2) är en del av finansiell statskonst och McDowell (2012) beskriver hur den amerikanska centralbanken använde swappar före och under den finansiella krisen och stod redo att byta amerikanska dollar mot andra länders valutor för att motverka likviditetsbrist. Tack vare USA:s roll som ledande global finansmarknad flödade internationellt kapital till USA under krisen vilket bidrog till att stabilisera finansmarknaden och dollarns växelkurs.

Dollarn stärktes därmed trots att USA var epicentrum för finanskrisen (Eichengreen 2019, 220-222). Att centralbanken inte behövde oroa sig över en försvagning av dollarns växelkurs möjliggjorde en drastisk sänkning av styrrentan för att stötta amerikansk och global ekonomi. Även om USA till stor del handlade i eget intresse för att skydda den inhemska ekonomin innefattade agerandet även omfattande stöd till andra länders ekonomier och finansiella marknader. USA:s agerande kan därför även ses som ett exempel på defensiv, positiv, bilateral/multilateral/systemisk finansiell statskonst.

### Kina: Ett bälte, en väg (BRI)

Kinas möjligheter att aktivt utöva finansiell statskonst är framförallt kopplade till infrastruktursatsningen och det ekonomiska utvecklingsprojektet ”Ett bälte, en väg” (BRI). BRI lanserades 2013 med avsikt att bygga nya eller utvidga redan existerande handelskorridorer mellan Kina och omvärlden. Pardo (2018) menar att ett syfte med BRI är att öka Kinas politiska inflytande. Kinas investeringar och finansiering används för att genomföra infrastruktursatsningar i mottagarländerna. BRI-projektet kan lösa mottagarländernas svårigheter att finansiera utbyggnad av infrastruktur och utgör ett exempel på positiv, offensiv finansiell statskonst med en multilateral inriktning. Kinas investeringar och utlåning kopplad till BRI kan resultera

i politiskt inflytande i mottagarlandet vars agerande gentemot Kina därmed kan påverkas.

Hur effektiv Kinas finansiella statskonst genom BRI-projektet varit är svårt att avgöra. Enligt Pardo (2018, 247) har BRI lyckats påverka Europeiska mottagarländers policy gentemot Kina. Det finns dock även indikationer på att Kinas möjlighet att påverka genom BRI inte är fullt så stor som många befärdar. Lim et al. (2021) använder Kinas infrastruktursatsningar i Malaysia som ett exempel på hur förutsättningar i mottagarlandet och dess politiska agerande kan begränsa kinesiskt inflytande.

### Sanktioner mot Ryssland efter invasionen av Ukraina 2022

Den 24 februari 2022 angrep Ryssland Ukraina. Västländerna svarade med att införa omfattande ekonomiska sanktioner vilket de hotat med för att förmå Ryssland att undvika en invasion. Flera av de sanktioner och åtgärder som genomförts kan räknas som finansiell statskonst. Exempelvis lyckades Västländerna frysa den del av den ryska centralbankens digitala tillgångar i valutareserven som placerats utomlands. En annan åtgärd är att ett antal ryska banker utesluts från SWIFT, som är ett globalt telekommunikationsnätverk för finansiella transaktioner. Dessa två policyåtgärder är exempel på frysta finansiella tillgångar respektive utnyttjande av inflytande över internationella finansiella institutioner.

Har användandet av finansiell statskonst gentemot Ryssland varit effektivt? Frågan är svår att besvara då de policyinstrument som faller inom begreppet finansiell statskonst i detta exempel endast utgör en begränsad del av ett stort antal åtgärder. Västländernas hot om åtgärder stoppade inte Ryssland från att invadera Ukraina. De åtgärder som sedan genomförts har inte heller fått Ryssland att avbryta sitt angrepp. Man kan därmed argumentera för att vare sig Västländernas åtgärds paket som helhet eller finansiell statskonst varit effektivt. I likhet med Panama-krisen kan man dock hävda att finansiell statskonst i detta fall bidragit till att orsaka betydande skada på måltavlans ekonomi även om det så här långt inte fått Ryssland att ändra sitt beteende.

## 4. SAMMANFATTNING

Finansiell statskonst innebär att en stat använder finansiella policyinstrument eller sitt inflytande över globala finansiella institutioner för att försöka påverka en annan stats agerande och därigenom uppnå de egna utrikespolitiska och säkerhetspolitiska målen. Finansiell statskonst kan utgöra ett mindre riskfyllt och mindre kostsamt alternativ till militära operationer och memot visar att det finns gott om historiska och nutida exempel på dess användning.

USA har genom sitt stora inflytande över det globala finansiella systemet och den amerikanska dollarns centrala ställning en unikt hög förmåga att använda sig av finansiell statskonst. Det finns exempel på både lyckad och misslyckad finansiell statskonst. Under Suezkrisen lyckades USA påverka måltavlans (Storbritannien) agerande vilket är ett exempel på effektiv användning. I andra fall, exempelvis USA:s åtgärder under Panamakrisen samt de åtgärder Västländerna genomfört mot Ryssland efter invasionen av Ukraina i februari 2022, har finansiell statskonst inte påverkat måltavlans agerande även om åtgärderna orsakat ekonomiska svårigheter.

### FÖRSLAG TILL FRAMTIDA FORSKNING

Finansiell statskonst är ett relativt nytt begrepp och det finns därför goda möjligheter till vidare forskning. Som påpekats i memot finns ingen allmänt vedertagen definition av finansiell statskonst och den teoretiska bakgrunden behöver fortsätta utvecklas.

Förutom USA har även andra stater förmåga att utöva finansiell statskonst. Det finns behov av att analysera vilka

förutsättningar länder som Kina, Ryssland och Indien har att påverka andra länder genom finansiell statskonst. Exempelvis behövs betydligt mer forskning kring Kinas BRI-projekt.

Kan några slutsatser dras kring hur effektivt finansiell statskonst varit? Med effektiv användning menas att de åtgärder som genomförts påverkat måltavlans agerande. Som genomgången i memot visar finns det exempel där utövande av finansiell statskonst misslyckats men det finns också fall där det fått betydande effekter på måltavlans. En mer systematisk analys av effektiviteten i användandet av finansiell statskonst skulle ge tydligare insikter kring hur kraftfullt verktyget är för att påverka staters agerande.

Som diskuteras i Johnson och Junerfält (2023, 44-48) kan utövande av finansiell statskonst leda till att måltavlorna aktivt försöker minska sin sårbarhet. Forskning kring hur länder som Ryssland och Kina börjar bygga upp parallella finansiella system för att skydda sig skulle belysa framtida begränsningar att agera mot dessa länder genom finansiell statskonst. ■

*Andreas Johnson* är fil. dr. i Nationalekonomi och arbetar som analytiker på FOI med inriktning mot försvarsekonomi, makroekonomi och finansiella marknader.

## Referenser

- Armijo, L.E. & Katada, S.N. (2015). "Theorizing the Financial Statecraft of Emerging Powers", *New Political Economy*, 20(1), 42-62.
- Armijo, L.E., Katada, S.N. & Roberts, C. (2017). "The Varieties of Collective Financial Statecraft: The BRICS and China", *Political Science Quarterly*, 132(3), 403-433.
- Armijo L.E., Tirone D.C. & Chey, H-K. (2019). "The Monetary and Financial Powers of States: Theory, Dataset, and Observations on the Trajectory of American Dominance", *New Political Economy*, 25(2), 174-194.
- Baldwin, D.A. (2020). *Economic Statecraft: New Edition*, Princeton University Press.
- Bonnier, E. & Wikman, P. (2021). "Hur kan geoekonomisk rivalitet analyseras utifrån en strategisk ansats?", FOI-R--5214, Stockholm: FOI.
- Brunnermeier, M.K., James, H., & Landau, J.-P. (2016). *The Euro and the Battle of Ideas*, Princeton University Press.
- Chey, H-K. (2019). "The International Politics of Reactive Currency Statecraft: Japan's Reaction to the Rise of the Chinese Renminbi", *New Political Economy*, 24(4), 510-529.
- Cohen, B.J. (2019). *Currency Statecraft: Monetary Rivalry and Geopolitical Ambition*, The University of Chicago Press.
- Dalio, R. (2021). *Principles for Dealing with the Changing World Order*, Avid Reader Press.
- Eichengreen, B., Mehl, A. & Chitu, L. (2018). *How Global Currencies Work: Past, Present and Future*, Princeton University Press.
- Eichengreen, B. (2019). *Globalizing Capital: A History of the International Monetary System*, Princeton University Press.
- Johnson, A. & Junerfält, T. (2023). "Början till slutet för dollarns dominans? Förutsättningar för och hot mot USA:s finansiella dominans", FOI-R--5432, Stockholm: FOI.
- Kirshner, J. (1995). *Currency and Coercion: The Political Economy of International Monetary Power*, Princeton University Press.
- Lim, G., Li, C., & Ji, X. (2021). "Chinese Financial Statecraft in Southeast Asia: an Analysis of China's Infrastructure Provision in Malaysia", *The Pacific Review*, 35(4), 647-675.
- McDowell, D. (2012). "The US as 'Sovereign International Last-Resort Lender': The Fed's Currency Swap Programme During the Great Panic of 2007-09", *New Political Economy*, 17(2), 157-178.
- McDowell, D. (2019). "The (Ineffective) Financial Statecraft of China's Bilateral Swap Agreements", *Development and Change*, 50(1), 122-143.
- Obydenkova, A.V. & Viera, V.C.R. (2020). "The Limits of Collective Financial Statecraft: Regional Development Banks and Voting Alignment with the United States at the United Nations General Assembly", *International Studies Quarterly*, 64, 13-25.
- Pardo, R.P. (2018). "Europe's Financial Security and Chinese Economic Statecraft: the Case of the Belt and Road Initiative", *Asia Europe Journal*, 16, 237-250.
- Rajendran, G. (2013). "Financial blockades: reserve currencies as instruments of coercion" i Wheatley, A. (red.) (2013). *The Power of Currencies and Currencies of Power*, The International Institute for Strategic Studies.
- Steil, B. & Litan, R.E. (2006). *Financial Statecraft: The Role of Financial Markets in American Foreign Policy*, Yale University Press.
- Zarate, J.C. (2013). "The Coming Financial Wars", *Parameters*, 43 (4)