



Hur kan geoekonomisk rivalitet analyseras utifrån en strategisk ansats?

Evelina Bonnier och Peter Wikman

Evelina Bonnier och Peter Wikman

Hur kan geoekonomisk rivalitet
analyseras utifrån en strategisk
ansats?

Titel	Hur kan geoeconomisk rivalitet analyseras utifrån en strategisk ansats?
Title	How can geoeconomic rivalry be analysed using the strategic choice approach?
Rapportnr/Report no	FOI-R--5214--SE
Månad/Month	November
Utgivningsår/Year	2021
Antal sidor/Pages	41
ISSN	1650-1942
Uppdragsgivare/Client	Försvarsmakten
Forskningsområde	Försvarekonomi
FoT-område	Underrättelse- och Säkerhetsprogrammet
Projektnr/Project no	E12132
Godkänd av/Approved by	Johannes Malminen
Ansvarig avdelning	Försvarsanalys

Bild/Cover: Aktiemarknaden, Shutterstock

Detta verk är skyddat enligt lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk, vilket bl.a. innebär att citering är tillåten i enlighet med vad som anges i 22 § i nämnd lag. För att använda verket på ett sätt som inte medges direkt av svensk lag krävs särskild överenskommelse.

This work is protected by the Swedish Act on Copyright in Literary and Artistic Works (1960:729). Citation is permitted in accordance with article 22 in said act. Any form of use that goes beyond what is permitted by Swedish copyright law, requires the written permission of FOI.

Sammanfattning

Denna rapport syftar till att ta fram ett ramverk för att analysera användandet av ekonomiska instrument för statliga påverkansförsök, ett fenomen som ofta benämns geoekonomi. I takt med att världens ekonomier blivit allt mer sammankopplade och nya, många gånger asymmetriska beroendeförhållanden vuxit fram, har möjligheten för geoeconomiska påverkansförsök ökat. Eftersom denna typ av mellanstatliga interaktioner är strategiska, i bemärkelsen att en stats förmåga att uppnå sina mål beror på hur andra stater och aktörer agerar, föreslår vi att geoeconomiskt agerande analyseras utifrån den strategiska ansatsen (*eng. the strategic choice approach*). I rapporten diskuterar vi hur geoeconomik kan definieras och hur det kan operationaliseras utifrån den strategiska ansatsen.

Nyckelord: geoeconomik, ekonomisk statskonst, utrikespolitik, säkerhetspolitik, strategisk ansats, spelteori

Summary

The aim of this report is to present a framework for analyses of governmental influence attempts using economic means, a phenomenon often referred to as geoeconomics. As the economies of the world have become more interconnected and new, often asymmetric, dependencies have emerged, the possibility of geo-economic influence attempts has increased. Since this type of interactions is strategic in the sense that the ability of one state to accomplish its goals depends on the actions of other states and actors, we propose that the strategic choice approach is used for analysing geoeconomic influence attempts. In the report, we discuss how geoeconomics can be defined and how it can be operationalised using the strategic choice approach.

Keywords: geoeconomics, economic statecraft, foreign policy, security policy, strategic choice approach, game theory

Innehållsförteckning

1	Inledning.....	7
1.1	Syfte och frågeställning	7
1.2	Metod	8
1.3	Disposition	11
2	Vad är geoekonomi?	13
2.1	Geoekonomi – en utrikespolitisk statskonst	14
2.2	Vanliga missuppfattningar om geoekonomi	16
2.2.1	Merkantilismen och liberalismen är inte geoekonomi....	16
2.2.2	Mellanstatliga interaktioner är inte nollsummespel.....	16
3	Geoekonomi utifrån en strategisk ansats	19
3.1	Staters preferenser	20
3.2	Staters geoekonomiska instrument	21
3.3	Staters strategier	26
3.4	Tillämpning av den strategiska ansatsen	27
3.4.1	Implikationer av den strategiska ansatsen	28
3.4.2	Exempel på tillämpningar.....	28
4	Förutsättningar för geoekonomiskt agerande	34
5	Slutsatser	37
	Referenser	38

1 Inledning

De senaste årtiondenas globalisering och digitalisering har inneburit att världens marknader har blivit snabbare, djupare och mer integrerade än någonsin tidigare. Mellan år 1970 och 2020 har den globala handeln som andel av världens BNP mer än fördubblats (data.worldbank.org). Under samma tidsperiod har betydelsen av komplexa globala värdekedjor ökat med 30 procent (World Bank, 2020). Samtidigt som det har inneburit många möjligheter, har det även medfört ett ökat beroende av andra länders ekonomiska utveckling och politiska beslut. Detta beroende skapar inte bara osäkerheter för inhemska företag och ekonomin i sin helhet, när beroendet är asymmetriskt skapar det även sårbarheter som kan utnyttjas av andra stater i utrikes- och säkerhetspolitiskt syfte.

Ett begrepp som ofta används för att beskriva en sådan koppling mellan ekonomi och säkerhet är geoekonomi. Det råder dock ingen samsyn kring vad geoekonomiskt agerande egentligen avser eller hur det bör analyseras (se Scholvin och Wigell, 2018 för en litteraturöversikt). Utgångspunkten för denna rapport är att geoekonomi är en utrikespolitisk statskonst där ekonomiska instrument används för att främja nationella intressen (baserad på Baldwins, 2020 definition av ekonomisk statskonst). Dessa internationella relationer är vanligtvis strategiska i den mening att en stats förmåga att uppnå sina utrikes- och säkerhetspolitiska mål beror på hur andra stater och aktörer agerar. Implikationerna av t.ex. ökad protektionism eller en hårdnande konkurrens om attraktiva investeringar och teknologisk dominans är därmed ett resultat av flera aktörers strategiska val och agerande, varför vi menar att geoekonomi bör analyseras utifrån *den strategiska ansatsen* (eng. *the strategic choice approach*) med aktörernas interaktion som utgångspunkt.

1.1 Syfte och frågeställning

Syftet med denna rapport är att ta fram ett ramverk för analyser av geoekonomiskt agerande. För att möta detta syfte avser vi att besvara följande frågeställningar:

- (i) Vad är geoekonomi?
- (ii) Hur kan det operationaliseras utifrån den strategiska ansatsen?

Fokus ligger således på att förstå vad geoekonomi är och *hur* geoekonomiskt agerande kan analyseras, snarare än att bedöma hur effektivt ett specifikt geoekonomiskt instrument är eller hur en stat bör använda geoekonomiska instrument för att främja sina utrikes- och säkerhetspolitiska mål. Att tillämpa ansatsen på en specifik interaktion eller att jämföra dess för- och nackdelar gentemot andra metoder har inte varit möjlig inom ramen för detta projekt.

1.2 Metod

I detta avsnitt beskrivs den strategiska ansatsen som vi föreslår som lämplig metod för att analysera mellanstatliga interaktioner. Nedanstående redogörelse baseras framförallt på kapitel ett (Lake och Powell, 1999) och kapitel två (Frieden, 1999) i boken *Strategic Choice and International Relations* (red. Lake och Powell, 1999).¹

Den strategiska ansatsen utgår från att två eller flera aktörer interagerar i en omgivning. Omgivningen består av *handlingsalternativ* och *information*. Med andra ord, den beskriver vilka handlingsalternativ aktörerna har, hur aktörernas val av handlingsalternativ kan leda till olika utfall, samt vilken information som finns tillgänglig för aktörerna. Aktörerna i sin tur antas göra målmedvetna val, vilket innebär att de gör val och agerar utifrån sina *preferenser* (dvs. i enlighet med deras rangordning av den strategiska interaktionens möjliga utfall) och sina *föreställningar* (eng. *belief*) om hur andra aktörer kommer att handla. Givet dessa antaganden agerar varje enskild aktör för att uppnå ett så bra utfall som möjligt för sig själv. Med andra ord, aktörerna antas vara rationella.²

Strikt talat så kan endast individer ha preferenser. Ett metodologiskt antagande som krävs är därmed att strategiska interaktioner mellan individer inom en grupp kan aggregeras till en strategisk interaktion mellan grupper. Med andra ord, för att kunna hantera stater, partier, organisationer, osv. som aktörer är det nödvändigt att anta att enskilda gruppmedlemmars preferenser och föreställningar kan vägas samman till en representerande preferens för gruppen. Det viktiga i sammanhanget är inte hur individers preferenser vägs samman (det är en empirisk fråga) utan om det är rimligt att gruppen av individer kan hanteras som en enskild aktör.

Det finns en stor litteratur inom den sociala välfärdsteorin (eng. *social choice theory*) om kollektivt beslutsfattande som undersöker villkoren för när flera aktörers preferenser kan aggregeras till en representativ aggregerad preferens. I de fall det anses vara olämpligt att aggregera preferenser är det istället möjligt att beskriva en stats agerande som utfallet av en interaktion mellan aktörer på lägre nivåer (mellan individer, partier, lobbyorganisationer, m.m.). Det ska dock noteras att en av huvudslutsatserna från den sociala välfärdsteorin är att de regler och processer som styr interaktioner mellan individer eller grupper (på lägre nivåer) är direkt avgörande för hur stater (på högre nivåer) kan komma att agera (List, 2013; Stein, 1999).

Den strategiska ansatsen gör därmed inga antaganden om huruvida aktören är en stat, parti, företag eller individ. Vilken typ av aktörer analysen bör utgå ifrån (och

¹ För andra exempel på viktiga verk som utgår från den strategiska ansatsen se Herz (1950), Jervis (1978) och Schelling (1966, 1980).

² Detta antagande är inte detsamma som att anta att aktörerna alltid uppnår sina mål, eller att aktörer är kapabla att utföra kostnads-nyttoanalyser på alla möjliga utfall, eller att de är fullt informerade om vad som händer dem själva eller andra aktörer (Lake och Powell, 1999).

därmed till vilken nivå enskilda individers preferenser och föreställningar behöver aggregeras) avgörs istället av den specifika kontexten som ska analyseras. Det innebär att ansatsen kan användas för att analysera internationella relationer utifrån antaganden inom statsvetenskapliga teorier såsom realismen och liberalismen. Däremot medför uppdelningen av aktörer och omgivning att det är svårare att ta hänsyn till de teoretiska antagandena inom konstruktivismen eftersom dessa tenderar att upprätthålla att aktörer inte kan separeras från sin sociala miljö och vice versa (Lake och Powell, 1999).

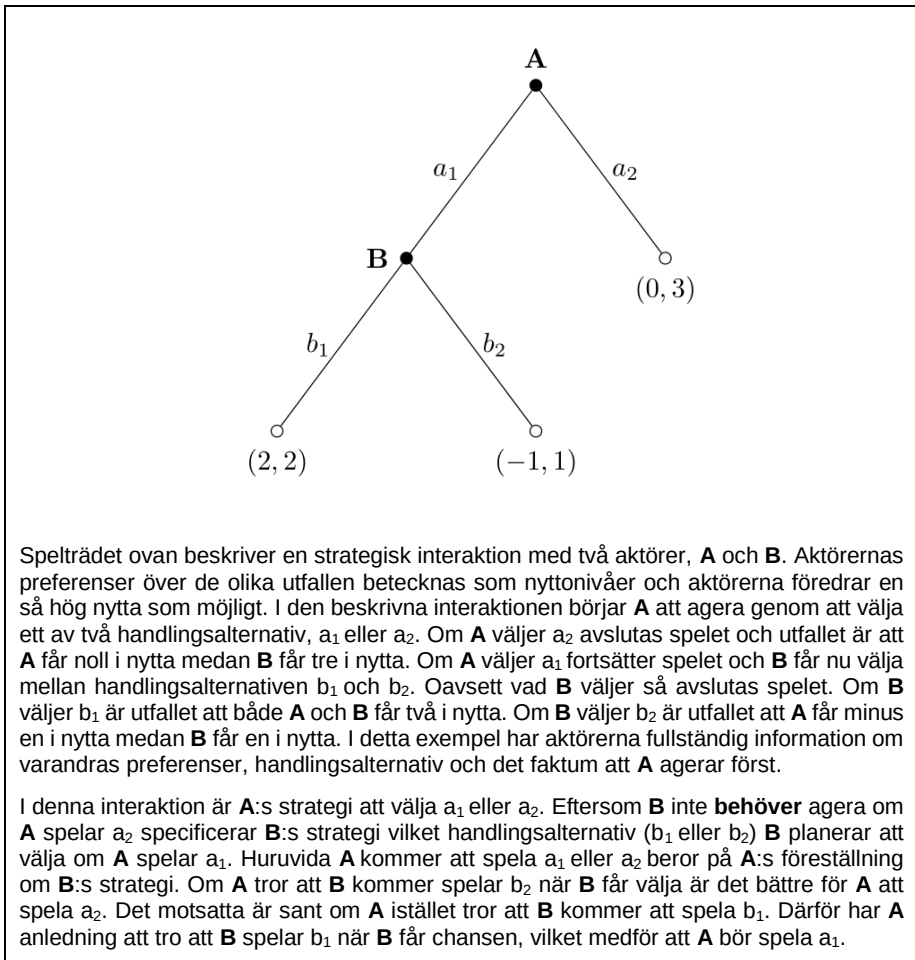
En avgränsning som alltid måste göras är att definiera en start- och slutpunkt för interaktionen, vilket innebär att vissa händelser (t.ex. historiska interaktioner) kommer att utelämnas ur analysen. Slutpunkten behövs för att kunna säga något om vilka möjliga utfall interaktionen kan leda till och är central för att förstå aktörernas preferenser (som är en rangordning av utfallen).

En annan avgränsning som bör göras är att hantera aktörernas preferenser som konstanta inom ramen för den analyserade interaktionen. Detta för att kunna separera dem från omgivningen och därmed kunna analysera hur preferenser och omgivningen (två separata kausala variabler) påverkar aktörers val och beteende. Från ett analytiskt perspektiv är det dessutom bättre att förklara aktörers förändrade beteende av förändringar i omgivningen (som är observerbara) än av förändrade preferenser (som inte är observerbara). Därmed inte sagt att konstanta preferenser är en realistisk beskrivning av verkligheten, inte är av intresse eller inte behöver förklaras. Att preferenser hålls konstanta ska snarare ses som en analytisk avgränsning av problemet (Frieden, 1999).

Alla aktörer som är involverade i en strategisk interaktion behöver en plan för hur de ska nå ett så bra utfall som möjligt givet deras preferenser. Dessa planer måste ta hänsyn till samtliga delar av den strategiska interaktionen: de relevanta aktörernas tillgängliga information, valbara handlingsalternativ, föreställningar om andras förväntade agerande, samt hur aktörernas val av handlingsalternativ påverkar utfallet. Med andra ord, aktörens plan måste vara uttömmande i bemärkelsen att den anger hur aktören avser agera i varje situation som skulle kunna uppstå i interaktionen (Snidal, 1985). Inom den strategiska ansatsen benämns sådana planer för *strategier*.

Eftersom utfallen i en strategisk interaktion beror på alla involverade aktörers val av handlingsalternativ måste en aktör ta hänsyn till de andra aktörernas tänkbara val när den väljer sin strategi. Detta medför att en aktörs föreställningar om vilket handlingsalternativ andra aktörer kommer att välja vid olika tillfällen spelar stor roll för vilken strategi aktören väljer. Mycket av forskningen inom fältet spelteori, som beskriver den strategiska ansatsen genom matematiska modeller, har handlat om vilka föreställningar en rationell aktör kan ha angående andra aktörers strategier och val. En diskussion av denna litteratur ryms dock inte inom ramen för denna rapport (se Osborne, 2004 för en introduktion till ämnet).

I många fall kan aktörernas föreställningar om andra aktörers agerande bedömas genom antagandet att aktörer agerar för att uppnå det utfall de har starkast preferenser för (deras mest föredragna utfall). Givet en aktörs föreställningar om hur andra aktörer kommer att agera i olika situationer är utarbetandet av en strategi ett vanligt beslutsproblem: för att sannolikheten för ett så bra utfall som möjligt ska bli som störst planerar aktören sina val för alla möjliga situationer som kan uppstå. I figur 1.1 presenterar vi ett stiliserat exempel på en strategisk interaktion beskrivet i form av ett spelträd.



Figur 1.1. Exempel på en förenklad strategisk interaktion i form av ett spelträd. Källa: Författarnas egna exempel inspirerat av Selten (1978).

Om en fördel med den strategiska ansatsen är att den erbjuder flexibilitet i termer av vilken typ av aktör som analysen bör fokusera på, så är en nackdel att ansatsen

inte ger några riktlinjer för när interaktionen börjar och slutar, vilka de relevanta aktörerna är eller vilken omgivning de interagerar i. För att kunna göra utfästelser om de tänkbara utfallen av en strategisk interaktion behöver den strategiska ansatsen därmed föregås av en analys som specificerar kontextens aktörer och omgivning (Stein, 1999). Huvudantagandena och komponenterna i den strategiska ansatsen listas i tabell 1.1.

Tabell 1.1. Sammanfattning av den strategiska ansatsens antaganden och komponenter

Antaganden och komponenter i den strategiska ansatsen
Aktörer gör målmedvetna beslut efter bästa förmåga och väljer det handlingsalternativ som bäst svarar mot deras subjektiva mål.
Den strategiska interaktionen är analysobjektet.
Den strategiska omgivningen består av: • Alla aktörers möjliga handlingsalternativ och deras påverkan på den strategiska interaktionens utfall. • En informationsstruktur som anger vad aktörerna vet med säkerhet och vad de måste gissa sig till.
Aktörerna beskrivs av: • Sina preferenser, dvs. deras rangordning av den strategiska interaktionens utfall. • Sina föreställningar om de andra aktörernas agerande.
Metodologiska antaganden: • Interaktionen mellan individer i en grupp kan aggregeras till gruppens preferenser och föreställningar på ett ordnat sätt, så att gruppen kan hanteras som en enskild aktör. • Ansatsen är agnostisk gällande vilken "nivå" av aktörer som analyseras (stat, organisation, företag, individ, osv.) • Ansatsen kräver att en start- och slutpunkt för interaktionen fastställs, vilket innebär att vissa händelser lämnas utanför analysen. • Aktörers preferenser är konstanta inom ramen för den analyserade interaktionen. Aktörers förändrade beteende förklaras av förändringar i omgivningen och inte av förändrade preferenser.

Källa: Författarnas sammanfattning baserat på Lake och Powell (1999).

1.3 Disposition

Rapporten inleds med en kort diskussion om hur begreppet geoekonomi använts i tidigare forskning och varför vi valt att beskriva geoekonomi som en utrikes-

politisk statskonst. Därefter följer i kapitel tre en redogörelse för hur geoekonomiskt agerande kan analyseras med hjälp av den strategiska ansatsen. Det inleds med en diskussion om ansatsens komponenter (aktörerna och omgivningen) och hur dessa påverkar staters utformande av strategier. Kapitel tre avslutas med en diskussion om några för- och nackdelar med den strategiska ansatsen och exempel på hur ansatsen kan användas för olika typer av analyser. Kapitel fyra diskuterar faktorer som påverkar staters förutsättningar att använda sig av geoeconomiska instrument och det avslutande kapitlet sammanfattar rapporten.

2 Vad är geoekonomi?

Begreppet geoekonomi förekommer för första gången i en akademisk publikation år 1990 då Edward Luttwak i den konservativa tidskriften *The National Interest* beskrev geoekonomi som ”krigets logik med grammatiken för handel” (Luttwak, 1990 s.19). Luttwak menade att den internationella politiken även tiden efter kalla krigets slut skulle karaktäriseras av rivalitet, men att staters maktutövande skulle övergå till att ske ”med disponibelt kapital i istället för eldkraft, civil innovation i stället för militärtekniska framsteg, samt marknadspenetration i stället för garnisoner och baser” (Luttwak, 1990, s.18).³

Samuel Huntington (1993) förde ett liknande resonemang och menade att i en värld där militära konflikter mellan stater är osannolika, kommer ekonomisk makt bli den faktor som avgör vilken stat som har störst inflytande på världspolitiken. Både Huntington och Luttwak var starkt influerade av den *realistiska* skolan inom internationella relationer där antaganden om staters oförmåga till samarbete implicerar att det är rationellt för stater att konkurrera om makt och säkerhet för att säkerställa sin överlevnad (Baylis m.fl., 2020 s.162–165). Luttwak och Huntington vidhöll att även om stater har ett gemensamt intresse av att främja handel, kommer de att tampas om överskottet från handeln och kostnaden av ekonomisk stagnation. Detta ledde dem båda till slutsatsen att internationell ekonomi är ett *nollsummespel* där den ena sidans vinst alltid är lika stor som den andra sidans förlust.

Inledningsvis fick begreppet geoekonomi endast ett begränsat genomslag inom den akademiska forskningen, vilket Scholvin och Wigell (2018) menar kan förklaras av de realistiska antagandena och synen på internationell ekonomi som ett nollsummespel. Antagandena framstod inte som relevanta i den nya era som växte fram efter kalla krigets slut med fokus på samarbete, öppenhet och frihandel. Framstående nationalekonomer som nobelpristagaren Paul Krugman (1994) argumenterade inte bara för att det är ekonomiskt olönsamt att konkurrera med andra stater genom t.ex. inhemska subventioner, det är även farligt eftersom det riskerar att snedvrider landets inrikespolitik och hota det internationella ekonomiska systemet.

I takt med att världens marknader blivit allt mer integrerade har dock nya risker och sårbarheter som kan utnyttjas för politiskt inflytande och påverkan uppdagats. Det har medfört att geoekonomi som begrepp fått förnyad uppmärksamhet. Den forskning som följt Luttwak (1990) har dock tagit sig an begreppet på olika sätt eller valt att lämna det odefinierat. Vissa anser att geoekonomi beskriver hur geografiska förutsättningar påverkar ekonomiska utfall i linje med hur politisk

³ Författarnas översättning.

geografi beskriver geopolitik. Andra menar att det är en analysmetod för internationella relationer, i synnerhet maktpolitik, men har olika syn på om geoekonomi är en delmängd av geopolitik eller om det i linje med Luttwak (1990) är ett helt separat fenomen. En tredje grupp anser att geoekonomi är en form av utrikespolitisk statskonst, men har olika syn på om det är instrumenten eller målen som skiljer det från andra statskonster och ger sällan en förklaring till vad som särskiljer geoekonomi från nationalekonomi (se Scholvin och Wigell, 2018 för en översikt av litteraturen om geoekonomi). Givet dessa olika syner på vad geoekonomi är finns det ett behov av att tydliggöra vad vi menar med begreppet.

2.1 Geoekonomi – en utrikespolitisk statskonst

Att beskriva geoekonomi som en analysmetod anser vi är överflödigt då det redan finns etablerade metoder inom såväl internationella relationer som nationalekonomi som är väl anpassade för att analysera mellanstatliga interaktioner. En bättre definition av geoekonomi enligt vår mening är istället att beskriva det som en form av utrikespolitisk statskonst, närmare bestämt som ekonomisk statskonst i linje med David Baldwins numera klassiska verk *Economic Statecraft* från 1985 (med nyutgåva 2020). Där definieras ekonomisk statskonst som användandet av ekonomiska instrument för statliga påverkansförsök i syfte att främja statens intressen i det internationella systemet, vilket är en definition av ekonomisk statskonst som forskare generellt är överens om (se t.ex. Steil och Litan, 2006; Armijo och Katada, 2015; Blackwill och Harris, 2016; Norris, 2016; Cohen, 2019).

Vidareutvecklingen av ekonomisk statskonst som koncept har sedan Baldwin (1985) varit begränsad inom den akademiska litteraturen. Cohen (2019 s.35) menar att det beror på att ekonomisk statskonst omfattar ett stort antal instrument med delvis olika logik, vilket gör det svårt att bygga en sparsam teori. Ett vanligare tillvägagångssätt inom litteraturen är enligt Cohen (2019) istället att fokusera på ett specifikt instrument (såsom han själv gör i boken *Currency Statecraft*), att fokusera på en enskild stats policyval (likt Dobson, 2002; Norris, 2016), eller att fokusera på vad syftet med att utöva ekonomisk statskonst är (likt Andrews, 2006; Armijo och Katada, 2015). Baldwin (2020) är därmed fortsatt en lämplig utgångspunkt för att förstå ekonomisk statskonst som koncept.

En av grundprinciperna bakom Baldwins definition av ekonomisk statskonst är att statskonst handlar om beslutfattande och att beslutfattande innefattar val mellan olika handlingsalternativ. För att förstå en statlig aktörs beslut menar Baldwin att det är nödvändigt att kunna beskriva och utvärdera nyttan av ett handlingsalternativ i jämförelse med andra alternativ. För att underlätta en sådan jämförelse argumenterar Baldwin för att dela upp de utrikespolitiska statskonsterna i ömsesidigt uteslutande kategorier som tydliggör de val en beslutsfattare möter. Då Baldwin tillhör den grupp av forskare som anser att det är medlen (instrumenten)

och inte målen som särskiljer de olika formerna av utrikespolitiska statskonster åt föreslår han i linje med Lasswell (1958) en uppdelning i följande fyra kategorier av instrument (Baldwin, 2020 s.13–14):

- diplomati;
- information (propaganda);
- militära styrkor; och
- ekonomi.

En annan grundprincip är att utrikespolitisk statskonst handlar om makt. I linje med Dahl (1957) utgår Baldwin från makt som ett relationellt koncept där aktör A har makt över B om A kan påverka B att göra, tro eller tycka något B annars inte skulle ha gjort, trott eller tyckt (Baldwin, 2020 s.18). Påverkan används således synonymt med makt. Som förtydligas av Norris (2016 s.13–14) innebär maktutövning genom ekonomisk statskonst att staten tvingar eller ger aktörer som genomför ekonomiska transaktioner incitament att agera på ett sätt som vid sidan av de ekonomiska effekterna skapar politiska effekter som är gynnsamma för statens strategiska intressen. Ekonomisk statskonst är således en stats avsiktliga påverkan av marknader och flöden i syfte att dra nytta av, förstärka eller reducera politiska effekter av internationella ekonomiska transaktioner.

Att ekonomisk statskonst utövas av stater ger enligt vår mening en koppling till geografi varför vi anser att geoekonomi kan användas synonymt med ekonomisk statskonst.⁴ Däremot anser vi att det finns en poäng i att lyfta fram i definitionen att politiken riktar sig mot internationella aktörer eftersom det ger en avgränsning mot ekonomisk politik i allmänhet. Med internationella aktörer avses inhemska och utländska aktörer (såsom privata och statliga företag, myndigheter, organisationer, m.m.) samt internationella organisationer som genomför internationella ekonomiska transaktioner. Dessa aktörer är vanligtvis operationella måltavlor i bemärkelsen att de främst påverkas i syfte att i sin tur påverka en eller flera andra stater. Med andra ord menar vi att geoekonomi ytterst handlar om påverkansförsök inom mellanstatliga interaktioner. I denna rapport används därför följande definition av geoekonomi baserat på Baldwin (2020):

Geoekonomi beskriver användandet av ekonomiska policyinstrument för statliga påverkansförsök riktade mot internationella aktörer för att främja utrikes- och säkerhetspolitiska mål.

⁴ Däremot tar vi inte ställning till om geoekonomi är en delmängd av geopolitik eller ett separat fenomen. Det viktiga i sammanhanget är att det är medlet och inte målet som särskiljer ekonomisk statskonst (geoekonomi) från andra utrikespolitiska statskonster.

2.2 Vanliga missuppfattningar om geoekonomi

Innan vi övergår till att beskriva hur geoekonomiskt agerande kan analyseras utifrån den strategiska ansatsen vill vi diskutera ett par vanliga missuppfattningar om geoekonomi och strategisk interaktion inom internationella relationer generellt.

2.2.1 Merkantilismen och liberalismen är inte geoekonomi

En av de vanligaste missuppfattningarna angående geoekonomi relaterar till de två ekonomiska begreppen merkantilism och liberalism och synen på dem som varandras direkta motsatser (Blackwill och Harris, 2016 s.30). *Merkantilism* är ett ekonomiskt system för handel som användes från 1500-talet fram till 1800-talet. Det baseras på principen att eftersom världens totala rikedomar är oföränderliga bör stater sträva efter att ackumulera så stor andel av dessa rikedomar som möjligt. Sättet stater kan göra detta på är genom att maximera sin export och minimera sin import (Baldwin, 2020). *Ekonomisk liberalism* å andra sidan är en politisk ideologi som baseras på ett starkt stöd för marknadsekonomi och privat ägande av produktionsmedel. Förespråkare av ekonomisk liberalism tenderar att motsätta sig statliga interventioner då detta antas hämma frihandel och konkurrens mellan företag, och därigenom hämma ekonomisk tillväxt (Blackwill och Harris, 2016).

Missuppfattningen enligt Blackwill och Harris (2016) är tendensen att se utrikespolitiskt ekonomiskt agerande som ett spann som sträcker sig från liberalismens fokus på frihandel till merkantilismens fokus på kraftigt statligt ingripande i ekonomin för att främja nationella intressen. Som både Baldwin (2020) och Blackwill och Harris (2016) påpekat är denna syn problematisk då den implicerar att liberaler inte bryr sig om statliga angelägenheter, vilket inte överensstämmer med de flesta liberalers syn på frihandel som ett sätt för att främja nationella intressen. Exempelvis så har förgrundsprofiler som Adam Smith och John Maynard Keynes, vars arbete har haft stort inflytande på det liberala tänkandet, flaggat för de säkerhetspolitiska implikationerna av frihandel (se t.ex. Earle, 2010; Grewal, 2009). Vi menar därför att liberalismen och merkantilismen istället bör ses som två typer av geoekonomiska strategier som inte nödvändigtvis är varandras motpoler utan bör utvärderas och jämföras genom att studera deras underliggande logik och förväntade utfall.

2.2.2 Mellanstatliga interaktioner är inte nollsummespel

En annan vanlig missuppfattning som Baldwin (2013; 2016) noterar är djupt rotad i litteraturen om internationella relationer (som även är tydlig i Luttwaks, 1990 beskrivning av geoekonomi) är synen på internationella relationer som nollsummespel. Att beskriva mellanstatliga interaktioner som ”varje krig har en

vinnare”, menar Baldwin (2013 s.290) är problematiskt då nollsumme-perspektivet inte är kompatibelt med majoriteten av den akademiska forskningen som skett de senaste 50 åren.

En potentiell källa till detta problematiska synsätt är den falska dikotomin som ibland uppenbaras inom fältet när man särskiljer begreppen samarbete och konflikt som om de vore ömsesidigt uteslutande. Ett annat problem är det vanligt förekommande implicita antagandet att utövande av makt alltid är positivt för utövaren och negativt för måltavlan, vilket medför att makt ofta klassificeras som något som har att göra med konflikter snarare än samarbeten. Detta medför i sin tur att utrikespolitik, som karakteriseras av maktutövande, många gånger betraktas som ”ett spel med vinnare och förlorare” (Baldwin, 2016 s.66).

Problemet med idén att utrikespolitiska interaktioner endast har vinnare och förlorare kan tydliggöras genom att dra de logiska implikationerna av en sådan karakterisering till sin spets. Detta kan göras exakt genom en spelteoretisk ansats. Enligt den spelteoretiska ansatsen är ett nollsummespel en interaktion där den *totala nyttan* (dvs. summan av aktörernas enskilda nytta) av ett utfall alltid är noll. Det betyder att aktörernas agerande endast påverkar vem som får vad, men inte storleken på den metaforiska kakan de delar på. Av det följer att en aktör maximerar sin nytta genom att minimera nyttan för motparten (Osborne, 2004 s.361–377). Ett konkret exempel på ett nollsummespel är schack där spelet alltid avslutas med en vinnare och en förlorare eller utan varken vinnare eller förlorare.

I andra änden av spektrumet av interaktioner finns så kallade rena koordinations-spel. Dessa kännetecknas av att aktörerna i interaktionen vinner och förlorar tillsammans, dvs. att nyttan från ett utfall är densamma för alla aktörerna (se Schelling, 1984). Koordinering i en sådan interaktion är enkel att lösa om aktörerna obehindrat kan kommunicera med varandra. Ett exempel på ett renodlat koordinationsspel är charader som i motsats till schack innebär att både den som gissar och den som illustrerar vinner om gissningen är korrekt, men förlorar om den är fel.

Även om begreppen rena koordinations- och nollsummespel kan vara användbara i pedagogiska syften för att beskriva motsatta ändar på ett spektrum av möjliga interaktioner är problemet att väldigt få interaktioner kan beskrivas som någon av dessa extremer. Exempelvis argumenterar Schelling (1984) för att krig och väpnade konflikter inte är nollsummespel eftersom de har inslag av ömsesidiga beroenden, dvs. att alla aktörer kan få ett bättre eller sämre utfall beroende på hur de agerar i konflikten. Schelling poängterar till exempel att ”krig gör ont” och ”inte alla krigsförluster är återhämtningsbara”. Vidare argumenterar Baldwin (2016 s.68) för att till och med spel som schack ofta inte kan betraktas som nollsummespel eftersom spelarna i någon mån är ute efter ömsesidigt nöje av spelet i förhoppning om att motspelaren ska vilja spela igen.

I linje med Keohane och Nye (1977) anser vi att mellanstatliga interaktioner inklusive geoekonomi istället bör ses som typer av förhandlingsspel som ligger någonstans mellan de två extremerna nollsummespel och rena koordinationsspel. Majoriteten av dessa förhandlingar beskriver situationer med inslag av såväl konflikt som ömsesidigt beroende (Schelling, 1984 s.5). Ett citat från Schelling (1966 s.136) redogör för karaktären av sådana interaktioner:

... essensen i förhandlingar är kommunikationen av avsikt, uppfattningen om avsikt, manipulerandet av förväntningar om vad man kan acceptera och neka, utfärdandet av hot, erbjudanden och försäkringar, uppvisandet av beslutsamhet och bevis för kapaciteter, kommunikationen av begränsningar om vad en kan göra, sökandet efter kompromisser och gemensamma önskvärda utbyten, skapandet av sanktioner för att befästa uppfattningar och avtal, genuina ansträngningar för att övertala och informera, samt skapandet av fientlighet, ömsesidig respekt, eller etikettsregler.⁵

Viktigt att notera i sammanhanget är att ”förhandlingsspel” refererar till den *underliggande logiken* som beskriver den strategiska interaktionen och handlar därmed inte nödvändigtvis om faktiska diplomatiska förhandlingar. När det kommer till geoekonomi innebär den logiken att aktörerna försöker ”förhandla” till sig ett så bra utfall som möjligt med ekonomiska instrument.⁶

⁵ Författarnas översättning.

⁶ Se Fearon (1994) för en beskrivning av hur krig kan uppstå mellan rationella aktörer som ett resultat av havererade förhandlingar och Powell (2002) för en översikt av den teoretiska litteraturen inom internationella relationer gällande förhandlingar och konflikter.

3 **Geoekonomi utifrån en strategisk ansats**

Det framgår av vår definition att geoekonomi precis som andra former av strategiska interaktioner är ett relationellt koncept. En stat försöker påverka internationella aktörer med hjälp av ekonomiska instrument i syfte att främja utrikes- och säkerhetspolitiska mål. Eftersom utfallet beror på hur alla aktörer i interaktionen väljer att agera, anser vi att det är lämpligt att analysera geoekonomiskt agerande utifrån den strategiska ansatsen som utgår från interaktionen som analysobjekt. Det är dessutom en beprövad metod för att studera maktrelationer i form av påverkansförsök genom t.ex. avskräckning, väpnade konflikter och diplomatiska förhandlingar.⁷ Andra fördelar som vi ser med denna metod är att majoriteten av den nationalekonomiska forskningen bygger på den strategiska ansatsen (se t.ex. Samuelson, 2016), och att den är kompatibel med de flesta teorier inom internationella relationer. Risken är därmed liten att alternativa förklaringsmodeller från fälten utesluts redan i metodvalet.

Det första steget i en analys utifrån den strategiska ansatsen är att specificera interaktionens aktörer och omgivning. När vi har gjort detta kan vi analysera aktörernas olika handlingsalternativ och strategier. Eftersom en exakt beskrivning av detta inte är möjligt utan en specifik interaktion i åtanke, är syftet med detta kapitel att på en övergripande nivå beskriva hur vi kan förstå aktörernas preferenser, omgivning och strategier.

Som tidigare nämnts handlar geoekonomi ytterst om mellanstatliga interaktioner, men involverar även internationella kommersiella aktörer. Det innebär att analysen kan genomföras på olika nivåer. En nivå kan vara att analysera hur en stat reagerar på en eller flera andra staters geoekonomiska agerande. En annan nivå är att analysera hur kommersiella aktörer reagerar på en stats ekonomiska politik. En tredje nivå är att analysera hur en grupp av aktörer (t.ex. partier, lobbygrupper) agerar för att påverka en stats ekonomiska politik. Av utrymmesskäl har vi dock avgränsat oss till att i detta kapitel beskriva aktören och dess handlingsalternativ och strategier utifrån en stats perspektiv. Med det sagt, lämnar vi det öppet om en stats preferenser bäst representeras av det styrande partiets, presidentens eller av utfallet av en interaktion mellan aktörer på lägre nivåer. Det är något som måste avgöras i varje enskilt fall.

⁷ Se Harsanyi (1962a; 1962b) för två klassiska spelteoretiska analyser av makt och Baldwin (2016 s.67–68) för en diskussion om makt och spelteori.

3.1 Staters preferenser

En stats preferenser kan anses vara en funktion av en stats grundläggande mål och vilken relativ vikt staten fäster vid dessa. Detta eftersom statens rangordning av alla möjliga utfall, dvs. statens preferenser, beror på vad den vill uppnå. En stats preferenser kan även anses vara en funktion av dess identitet, ideologi, geografi, kultur och historia (Frieden, 1999). Däremot anses preferenser vanligtvis *inte* vara en funktion av statens existerande förmåga att använda sig av olika instrument. En omfattande empirisk litteratur visar att om en stat har tillräckligt starka preferenser över ett specifikt utfall kan den mobilisera resurser avsatta för andra ändamål för att kompensera för sin bristfälliga förmåga att använda det instrument som bäst bidrar till att nå det föredragna utfallet (Moravcsik, 1997).

En annan viktig aspekt när det gäller staters preferenser är att det inte är nödvändigt att förstå *varför* stater vill uppnå specifika mål, utan det centrala är att förstå *vad* de vill uppnå och *hur*. En viktig observation i sammanhanget är att stater sällan är beredda att lägga alla sina resurser på att uppnå ett enskilt utrikes- eller säkerhetspolitiskt mål (Keohane och Nye, 1977; Moravcsik, 1997). Utgångspunkten bör därför vara att stater har flera målsättningar och att de fäster olika relativ vikt vid dessa. Med det sagt kan teorier inom internationella relationer utgöra en lämplig utgångspunkt för att förstå vilka generella mål en stat försöker uppnå med sin utrikes- och säkerhetspolitik.

Ett av de mest grundläggande målen enligt dessa teorier är att stater strävar efter makt och säkerhet. Andra exempel är status, ställning och prestige, ekonomiskt välstånd och inflytande, tillgång till resurser, territoriella och suveräna fordringar, inflytande över globala värderingar och ideologi, eller inflytande över regler, normer och institutioner i det större systemet (se Mazarr m.fl., 2018 för en översikt). Exempelvis argumenterar Cohen (2019) för att stater som strävar efter att göra sin valuta till en världsvaluta, för att på så sätt kunna använda sin penningpolitik som geoeconomiskt instrument, tenderar att ha säkerställandet av sin rätta plats i den globala världsordningen som en grundläggande målsättning.

När det kommer till att förstå enskilda staters preferenser är det dock främst en empirisk fråga. En konceptuell svårighet kopplat till detta är att preferenser inte är direkt observerbara. Istället behöver de uppskattas. Detta kan göras på olika sätt.⁸ Ett sätt är att härleda preferenser från teorier om preferensformation i kombination med tillgänglig empiri. Ett annat sätt är att uppskatta preferenser genom observation (Frieden, 1999). Preferenser som uppskattas genom exempelvis innehållsanalys av nationella säkerhetsstrategier (*eng. grand strategies*), andra offentliga dokument eller offentliga uttalanden brukar benämnas uttalade

⁸ För en diskussion om svagheter och styrkor med de olika sätten att uppskatta preferenser, se t.ex. Frieden (1999).

preferenser (*eng. stated preferences*).⁹ Preferenser som istället uppskattas genom analys av ett lands faktiska beteende brukar benämnas avslöjade preferenser (*eng. revealed preferences*).¹⁰ När det gäller uppskattning av preferenser genom observation behöver vi bära med oss att aktörer kan ha incitament att dölja sina preferenser (t.ex. genom vilseledning). Detta benämns inom den spelteoretiska litteraturen som signaleringsproblem och diskuteras närmare i avsnitt 3.3.

För att undvika cirkelresonemang, såsom att en stats preferenser beror på utfallen för att sedan gå vidare att resonera att det valda utfallet beror på statens agerande (vilket sker i enighet med dess preferenser), är det viktigt att statens preferenser uppskattas utanför den studerade interaktionen. Med andra ord är det viktigt att ha en *à priori* uppfattning om statens preferenser. Staters preferenser är dock inte nödvändigtvis konstanta över tid utan kan skifta beroende på vem som sitter vid makten, vilket inflytande dominerande grupper inom landet har eller mer exogena händelser som naturkatastrofer, globala finansiella kriser eller teknologiska framsteg. Som nämndes i avsnitt 1.2 bör aktörernas preferenser dock hanteras som konstanta under den interaktion som studeras för att kunna analysera hur preferenser påverkar aktörernas val och agerande. Om vi anser att en stats preferenser har förändrats på grund av politiska eller strategiska omständigheter utanför interaktionens omgivning, kan det hanteras analytiskt genom att studera den fortsatta interaktionen som en ny interaktion med delvis nya förutsättningar eller genom att aktören vars preferenser anses ha förändrats hanteras som en ny aktör i interaktionen (Lake och Powell, 1999 s.19).

3.2 Staters geoeconomiska instrument

Nästa steg är att förstå den omgivning som aktörerna interagerar i. Det innefattar en bedömning av interaktionens start- och slutpunkt, vilken information som finns tillgänglig för aktörerna samt en analys av aktörernas olika handlingsalternativ. Start- och slutpunkt är en bedömning som behöver göras och motiveras i varje enskilt fall. I allmänhet beror interaktionens start- och slutpunkt på analysens syfte. Om syftet är att förstå långsiktiga geoeconomiska strategier behöver den studerade tidsperioden ofta vara längre än om syftet är att ge rekommendationer om bästa handlingsalternativ i en specifik situation.

När en bedömning av start- och slutpunkt har gjorts är nästa steg att bedöma vilken information som finns tillgänglig för aktörerna och vilka tänkbara handlingsalternativ aktörerna har att välja mellan. Givet att tillgängliga handlingsalternativ och information beror på interaktionens tidshorisont kommer vi i detta avsnitt

⁹ Se t.ex. Grimmer och Stewart, 2013 för en diskussion om fördelar och nackdelar med att använda automatiserade metoder för innehållsanalys av textdokument.

¹⁰ Se Gelpi och Feaver, 2002 för ett exempel på hur avslöjade preferenser kan uppskattas genom kvantitativ analys av utfall från lagstiftande omröstningar.

endast på ett övergripande plan diskutera vilka instrument en stat kan använda för påverkansförsök.

En annan viktig aspekt i analysen av handlingsalternativ är att förstå hur staters ekonomiska instrument fungerar då olika instrument fungerar på olika sätt. Detta är något som kan analyseras med hjälp av nationalekonomiska teorier och metoder (se t.ex. Melitz m.fl., 2018). Givet det stora antalet geoeconomiska instrument och åtgärder är det dock inte möjligt att inom ramen för denna studie redogöra för hur sådana analyser kan gå till.

Av vår definition av geoekonomi följer att geoeconomiska instrument är instrument som uppfyller följande tre kriterier: (i) instrumentet är en ekonomisk policyåtgärd; (ii) som är tillgänglig för statliga aktörer; och (iii) som kan påverka en internationell aktörs beteende, attityder, föreställningar, förväntningar, eller benägenhet eller möjlighet att agera.

Att en policyåtgärd är ekonomisk innebär att den riktar sig direkt mot produktionen, distributionen eller konsumtionen av resurser som är mätbara i pengar. Det innefattar politiska åtgärder som förändrar marknadspriset, åtkomsten till marknader eller system där transaktioner sker, eller nyttjanderätten av ett lands resurser. Enligt vår definition av geoekonomi är det således åtgärden och inte målet som avgör om ett instrument är geoeconomiskt eller inte. Det innebär att cyberattacker och det som ibland kallas för ekonomisk krigföring (exempelvis bombning av fabrik eller gruva) inte är geoeconomiska instrument eftersom åtgärderna är militära snarare än ekonomiska.

Som med alla former av kategoriseringar kan det dock vara svårt att i vissa fall dra en tydlig gräns mellan de olika kategorierna av instrument (diplomati, information, militära styrkor och ekonomi). Till exempel kan en statlig avrådan från resor till ett visst land eller uppmaning om att köpa inhemska produkter anses vara både geoeconomiska och informationsåtgärder (propaganda). Detta har dock inga implikationer för den strategiska ansatsen som kan hantera alla former av statskonster eftersom den fokuserar på den strategiska interaktionen och inte vilket instrument som används.

Eftersom geoeconomiska instrument är policyåtgärder följer även att resurser i sig själva inte är att betrakta som instrument. Detta gäller även om resursen är en så kallad strategisk resurs. De åtgärder som kan riktas mot strategiska resurser är på intet sätt unika; de kan även riktas mot andra handelsvaror. Dessutom är en resurs eller varas strategiska kvaliteter inte en inneboende kvalitet utan beror på hur låg aktörens eller måltavlans efterfrågeelasticitet¹¹ är, vilket i sin tur beror på tillgången till lättillgängliga substitut (Baldwin, 2020 s.223). Det innebär att en

¹¹ Efterfrågeelasticiteten eller efterfrågans priselasticitet anger med hur många procent den efterfrågade kvantiteten av en vara ändras när priset på varan stiger med en procent.

strategisk resurs för ett land, inte nödvändigtvis är strategisk för ett annat, eller att vad som är en strategisk resurs idag, inte nödvändigtvis behöver vara det i framtiden. Vi menar därför att, som exempelvis Blackwill och Harris (2016) lyfta fram resurser som energi och råvaror som ett eget instrument inte bara är överflödigt, det riskerar även att bidra till att andra resurser eller varor med liknande kvaliteter missas.

De ekonomiska instrument som däremot uppfyller de tre kriterierna ovan är policyåtgärder som direkt kan påverka det inåtgående eller utåtgående flödet av varor, tjänster eller kapital. Exempel på sådana åtgärder listas i tabell 3.1–3.3 (Baldwin, 2020; Cohen, 2019; Blackwill och Harris, 2016; Norris, 2016).

Tabell 3.1 Exempel på geoeconomiska policyinstrument kopplade till handelsflöden

Instrument		Politisk åtgärd
Handel	Tariffära handelshinder	Införa eller ta bort tullar, skatter eller avgifter på importerade varor (generellt eller specifika) från ett eller flera länder, t.ex. genom ett frihandelsavtal.
	Icke-tariffära handelshinder	Införa eller ta bort kvoter (kvantitativa begränsningar av hur stor mängd av en vara som får importeras eller exporteras), subventioner av inhemska företag eller näringsgrenar, tekniska barriärer (standarder, certifiering och kontrollkrav), reglering av offentlig upphandling (t.ex. att endast inhemska varor och tjänster får upphandlas).
	Embargo	Införa eller ta bort exportförbud av all export eller export av enskild produkt till ett visst land.
	Bojkott	Införa eller ta bort importförbud av all import eller import av enskild produkt från ett visst land.
	Prisdumpning	Avsiktligt exportera en vara till ett lägre pris än produktionskostnaden, t.ex. för att sänka världsmarknadspiset.
	Reglering av offentlig upphandling	Reglering av offentlig upphandling som öppnar upp eller begränsar möjligheten för utländska företag att lämna anbud.
	Exportgarantier	Utställa försäkring (vanligtvis via en statlig organisation) som skyddar företag från betalningsrisker i samband med exportaffärer.
	Statsstöd	Införa statsstöd (offentliga medel som används för att stötta en viss verksamhet) för att ge inhemska företag inom en viss sektor eller bransch konkurrensfördelar.

Tabell 3.2 Exempel på geoeconomiska policyinstrument kopplade till kapitalflöden

Instrument		Politisk åtgärd
Kapital	Investeringsskyddsavtal för utåtgående direktinvesteringar	Ett internationellt avtal mellan investerarnas hemland och värdlandet som avser skydda investerarnas tillgångar mot vissa risker i värdlandet samt locka investeringar till värdlandet.
	Investeringsgarantier för utåtgående direktinvesteringar	Försäkring som skyddar mot vissa risker i samband med privata investeringar eller investeringslån utomlands (utställs vanligtvis av en statlig organisation).
	Kapitalkontroll	Begränsa kapitalöverföringar från ett land till ett annat. Administrativa kontroller förbjuder kapitalflöde, medan marknadsbaserad eller indirekta kontroller fördyrar kapitalflödet genom att införa kostsamma regler.
	Frysning av tillgångar	Förhindra förflyttning, överföring, förändring, användning eller hantering av tillgångar på ett sätt som annars skulle leda till en förändring av mängd, belägenhet, ägandeförhållanden, innehav, art eller användningssyfte, eller förhindra någon annan förändring som skulle göra det möjligt att utnyttja tillgångarna.
	Restriktioner av utländska direktinvesteringar (FDI)	Begränsa inåtgående FDI, generellt eller inom vissa sektorer. FDI innebär att ett utländskt företag slås samman med eller förvärvar ett existerande företag i värdlandet, eller att ett utländskt företag etablerar ett nytt företag i värdlandet (<i>eng. green-field entry</i>). FDI skiljer sig från portföljinvesteringar i avseendet att FDI innefattar ett förvärv av ägande så stort att det utländska företaget helt eller delvis tar över kontrollen över det inhemska företagets verksamhet (vanligtvis 10 procent av rösterna).
	Bidrag till internationella organisationer	Undanhålla, försena eller förändra ekonomiska skyldigheter till en internationell organisation.
	Bistånd	Förlänga, fortsätta eller stoppa bilateralt eller multilateralt bistånd i form av bidrag eller lån; införa eller ta bort krav och villkor för utbetalning av bistånd; eller avskrika hela eller en del av ett lands utestående skuld.
	Taxering	Fördelaktig eller ofördelaktig beskattning av utländskt kapital.
	Valutamanipulationer	Åtgärder av en centralbank för att påverka värdet av landets valuta. Exempelvis genom att köpa eller sälja utländsk valuta, införa eller avsluta kvantitativa lättnader för att på så sätt förändra penningmängd och räntesats samt påverka andra länders räntesatser och därigenom skapa skuldöverföringsproblem för dessa.
	Räddningspaket (kvantitativa lättnader)	Tillhandahåller likvida medel till ekonomiskt nödställda företag, finansinstitut eller länder för att undvika konkurs.

Tabell 3.3 Exempel på geoeconomiska policyinstrument kopplade till ägande

Instrument		Politisk åtgärd
Ägande	Statliga investeringsfonder (eng. <i>sovereign wealth funds</i>)	Köpa eller sälja utländska aktier, obligationer eller fastigheter med hjälp av en statlig investeringsfond. En statlig investeringsfond förvaltar överskottsintäkter från handel (ofta export av olja och gas) och är till skillnad från hedgefonder koncentrerade till ett fåtal mycket stora fonder, vilket medför större möjligheter än hedgefonder att påverka marknaden.
	Statligt ägda företag	Kontrollera och styra verksamheten i statligt hel-, majoritets- eller minoritetsägda företag som importerar, exporterar eller investerar utomlands. Strategiska uppköp av utländska företag för att få tillgång till känslig infrastruktur eller teknologi.

Generellt kan dessa åtgärder delas in i positiva och negativa åtgärder. Positiva åtgärder är åtgärder som är fördelaktiga för måltavlan och verkar genom att belöna eller ge måltavlan incitament att agera i linje med avsändarens intresse. Negativa åtgärder däremot är åtgärder som pressar, straffar eller tvingar fram ett förändrat beteende hos måltavlan och tenderar därmed att vara skadliga för måltavlan om den inte agerar i avsändarens intresse (Baldwin, 2020 s.121). Ett typiskt exempel på en negativ åtgärd är sanktioner.

Sanktioner är rättsligt reglerade restriktioner som innebär att handlingsfriheten för en stat, grupp eller individer begränsas. Sanktioner är avsedda att vara tidsbegränsade och kan vara nationellt eller multilateralt beslutade (t.ex. av FN eller EU), samt vända sig mot ett helt land (breda sanktioner) eller en specifik vara, organisation eller individer (riktade sanktioner). Den nuvarande normen är enligt Kapstein (2020 s.401) att sanktioner ska vara det senare, exempelvis riktade mot de som är direkt ansvariga för hotet eller överträdelsen. Ett skifte som Kapstein menar beror på nya teorier om att riktade sanktioner är mer effektiva och att sanktioner mot civila är omoraliska, men även ett ökat hot från icke-statliga aktörer såsom terroristorganisationer och kriminella nätverk (Kapstein, 2020 s.403).

Det finns två typer av sanktioner: ekonomiska och finansiella. Skillnaden mellan dessa ligger i vilket flöde som begränsas: flödet av varor och tjänster respektive flödet av kapital. Exempel på ekonomiska sanktioner är import- och exportförbud, tullar och icke-tariffära handelshinder (dvs. importkvoter, licensering och tekniska barriärer som standarder, certifiering och kontrollkrav), medan frysning av tillgångar, restriktioner på finansiella transaktioner genom kapitalkontroll och reglering av utländska direktinvesteringar är exempel på finansiella sanktioner.

En bedömning som kan vara svår att göra är om ett ekonomiskt instrument använts i påverkanssyfte. Exempelvis kan kvantitativa lättnader¹² användas för att stimulera den inhemska marknaden i en lågkonjunktur, men även för att manipulera värdet på den egna, eller andra länders valutor, i syfte att stärka konkurrenskraften för landets export eller skapa problem för andra länder att ta lån i utländsk valuta. I vissa fall är det möjligt att avgöra om agerandet är geoeconomiskt genom att undersöka om användandet frångår syftet att effektivisera marknader och inte kan motiveras utifrån nationalekonomisk teori. En viktig observation är dock att om agerandet är ett hot mot en stats utrikes- och säkerhetspolitiska mål spelar det ingen roll om avsikten hos avsändaren är geoeconomisk eller ekonomisk, staten bör ändå överväga hur den ska agera för att skydda sina intressen.

3.3 Staters strategier

Detta avsnitt beskriver hur aktörers preferenser och interaktionens omgivning kan kombineras genom den strategiska ansatsen för att analysera geoeconomiskt agerande.

I en utrikespolitisk kontext kan en strategi involvera användandet av olika utrikespolitiska instrument i olika kombinationer vid olika tillfällen. För de flesta strategiska interaktioner, inte minst de utrikespolitiska, blir dock en komplett uppställning av strategier hopplöst komplicerad och något som varken en människa eller en maskin kan utföra (Snidal, 1985). Ett sätt att komma runt detta är att istället behandla strategier som förenklade beskrivningar där allmänna politiska ståndpunkter ingår. Ett tillämpat exempel på hur detta kan genomföras ges av Snidal (1985, s.37) som förenklar handelspolitiska strategier till fri kontra begränsad internationell handel och utelämnar detaljer som t.ex. skillnaden i hanteringen av handel med stål jämfört med textilier.

Ett problem som både aktörer och analytiker som analyserar strategiska interaktioner ställs inför är att mycket av informationen som rör aktörerna och deras omgivning är aktörernas privata information, dvs. okänd för de andra aktörerna och/eller analytikern. Detta problem förstärks av att det ofta kan vara gynnsamt för en stat att agera på ett sätt som döljer vilken information den enskilda aktören har. Analysen av USA:s relation till Nordkorea i Smith m.fl. (2021) ger ett konkret exempel som belyser denna problematik. I deras analys representeras Nordkorea av dess ledare Kim Jong-un som en aktör med en av två tänkbara preferenser. I den första tänkbara världen är hans främsta mål att upprätthålla sin position och motverka ett regimskifte; vi kallar honom för Kim 1. I den andra tänkbara världen är hans främsta mål att återförena Nord- och Sydkorea under hans ledarskap; hädanefter Kim 2. Motiveringen bakom detta är att Kims agerande bedöms se väldigt olika ut beroende på vilken värld som representerar Kims sanna preferenser.

¹² Kvantitativa lättnader innebär att en centralbank köper eller säljer statsobligationer eller andra tillgångar på andrahandsmarknaden under marknadsmässiga villkor (Bolin och Österholm, 2021 s.3).

Smith m.fl. (2021) poängterar att om USA inte kan avgöra vilken ”typ” av Kim som sitter vid makten (dvs. vilka preferenser Kim har) måste USA ta hänsyn till denna osäkerhet vid utformandet av sin utrikespolitiska strategi gentemot Nordkorea. För att illustrera detta låt oss anta att Kim 2 sitter vid makten och att han vill främst undvika amerikanska sanktioner för att på så sätt kunna fortsätta rusta upp sin försvarsmakt och öka chansen att återförena Nord- och Sydkorea med våld. Sannolikheten för att Kim 2:s föredragna utfall inträffar (undvika amerikanska sanktioner) är dock högre om USA:s förställning är att han har Kim 1:s preferenser. I Smith m.fl. (2021) innebär det att Kim 2 försöker få USA att tro att han är Kim 1 genom att annonsera intresse för nedrustning av Nordkoreas kärnvapenprogram (eftersom det är det utfall som Kim 1 skulle föredra). Detta eftersom om USA tror att Kim 2 är Kim 1 skulle USA:s bästa handlingsalternativ vara att inte införa sanktioner mot Nordkorea. En analytiker som vill avgöra hur USA kan agera måste därför förstå vilka tänkbara typer av Kim som skulle kunna finnas, hur de olika typerna skulle agera i varje given situation, samt hur den sanna Kim skulle kunna utnyttja osäkerheten om hans typ till hans fördel.

Det ovanstående problemet kallas inom den strategiska ansatsen för ett *signaleringsproblem* och rör frågor om huruvida aktörer trovärdigt kan signalera sina intentioner (se t.ex. Kreps och Sobel, 1994). Med andra ord, ligger det i aktörens intresse att avslöja vilka mål den har och har de andra aktörerna fog att tro den förstas signal? En annan typ av signaleringsproblem är användandet av ekonomiska instrument i avskräckningssyfte. För att förstå om användandet av ett instrument är mer effektivt än ett annat i avskräckningssyfte behöver vi förstå vem som är måltavlan. Det behöver inte nödvändigtvis vara densamma som den ekonomiska åtgärden införs mot. En stat kan t.ex. införa sanktioner mot en aktör, utan förhoppning om att denna aktör ska förändra sitt beteende, med avsikten att avskräcka andra aktörer från att ägna sig åt det sanktionerade beteendet (Baldwin, 2020 s.16).¹³

3.4 Tillämpning av den strategiska ansatsen

I detta avsnitt diskuterar vi några för- och nackdelar med den strategiska ansatsen samt ger exempel på hur den kan användas för att analysera geoekonomiskt agerande i praktiken.

¹³ Morrow (1999) diskuterar en rad liknande strategiska problem som är vanliga i utrikespolitiska sammanhang och relaterar till aktörers föreställningar. Mekanismerna bakom denna typ av problem är central för den teoretiska analysen av strategiska interaktioner och har fått mycket uppmärksamhet i den nationalekonomiska litteraturen.

3.4.1 Implikationer av den strategiska ansatsen

En av fördelarna med den strategiska ansatsen är att mycket vikt läggs på att tydligt specificera ansatsens antaganden och komponenter, något som ibland har underprioriterats i teorier om internationella relationer. Exempelvis har Lake och Powell (1999 s.21) kritiserat existerande teorier inom internationella relationer för att lägga otillräckligt fokus på specifikationer av såväl omgivningen och aktörernas preferenser som hur aktörernas val av handlingsalternativ leder till olika utfall.

Samtidigt är en kritik som riktats mot ansatsen att den kräver en detaljerad specifikation av en mängd antaganden och komponenter. Relevansen i denna kritik bör dock inte tas för given. Bland annat har Frieden (1999) argumenterat för att det är viktigt att separera preferenser från andra delar i den strategiska omgivningen. Detta för att kunna särskilja på den kausala roll som aktörernas preferenser respektive omgivningen har på aktörernas agerande. Även Stein (1999) påpekar att det är nödvändigt att tydligt specificera ansatsens komponenter för att kunna förstå internationella relationer: en analys är logiskt svår att följa om den inte innehåller en beskrivning av vad de inblandade aktörerna vill uppnå och hur deras agerande påverkar utfallet. Om det inte är möjligt att specificera alla komponenter utifrån existerande empiri och teorier kan det vara nödvändigt att göra antaganden baserade på mer eller mindre välgrundade resonemang. Sådana förenklade antaganden är vanligt förekommande inom samhällsvetenskapen och är helt kompatibla med den strategiska ansatsen. Målet med de flesta samhällsvetenskapliga modeller är att ge en förenklad beskrivning av verkligheten. Det är dock viktigt att tydligt kommunicera vilka förenklingar som gjorts och att visa hur de påverkar analysens slutsatser (genom t.ex. känslighetsanalyser).

En annan fördel med den strategiska ansatsen som tidigare nämnts är att den är agnostisk när det kommer till vilken nivå aktörerna bör analyseras på. Det är välkänt inom både internationella relationer och nationalekonomi att aggregering av preferenser ofta kan vara problematiskt. Det gör det extra viktigt att kunna tillåta analyser där en stat inte nödvändigtvis är representerad som en aktör, utan där en grupp av aktörer på en lägre nivå med potentiellt flera, konkurrerande preferenser tillåts representera staten (Stein, 1999). Med andra ord, istället för att inkludera staten som en aktör i den mellanstatliga interaktionen inkluderas hela interaktionen mellan de inhemska aktörerna som anses representera staten.

3.4.2 Exempel på tillämpningar

Den strategiska ansatsen kan användas för en rad olika analyser av interaktioner. Dessa kan delas upp i fyra användningsområden: predicera utfall, generera hypoteser, utvärdera agerande och jämföra nyttan av olika handlingsalternativ. Nedan följer en övergripande genomgång av exempel på sådana analyser.

Prediktion av utfall

Givet antaganden och skattningar av komponenterna i den strategiska ansatsen är det möjligt att avgöra vilket utfall av en interaktion som är mest sannolikt. Om underlaget är av god kvalitet och prediktionen visar sig vara robust för de antaganden som gjorts kan prediktionen klassas som tillförlitlig. Ansatsen kan i sådana fall användas för att predicera det mest sannolika utfallet av en geoeconomisk interaktion.

Ett exempel på en sådan tillämpning är Goodman m.fl. (2019) som analyserar handelskriget mellan Kina och USA som startade 2018. Mer specifikt studerar författarna hur en ekonomisk konflikt mellan Kina och USA skulle kunna trappas upp och sedan trappas ner. Analysen utgår från ett brett tvärvetenskapligt tillvägagångssätt och består av fyra steg. Det första steget är att ta fram en spelteoretisk modell som beskriver interaktionen mellan de två parterna som ett förhandlings-spel. Nästa steg är att undersöka hur prediktionen av utfallen påverkas av modellens olika antaganden. Det tredje steget består av att kategorisera relevanta ekonomiska instrument utefter deras användningsområden och den uppskattade kostnaden av att använda dem. I det sista steget av analysen anordnas ett spel där erfarna experter och tidigare beslutsfattare simulerar handelskriget från de båda staternas perspektiv.

En av författarnas slutsatser är att prediktionerna från modellen beror på flera faktorer som inkluderar staternas riskaptit och deras föreställningar om motståndarens smärtröskel. En annan slutsats är att den strategiska ansatsen är användbar för att förstå den strategiska problematiken i ett handelskrig, vilket validerades inte bara av spelsimulationens resultat utan även av den verkliga utvecklingen som skedde under projektets gång (handelskriget eskalerade snabbt över de 18 månader som projektet pågick). Analysen genererade även ett antal policyrekommendationer som bland annat inkluderade rekommendationen att sätta tydliga mål för förhandlingsprocessen och att utvärdera nyttan av de möjliga utfallen (Goodman m.fl., 2019).

Generering av hypoteser

Om empirin och antagandena som analysen bygger på är begränsade och/eller osäkra kan den strategiska ansatsen användas för att generera hypoteser om potentiella utfall av en interaktion. Dessa hypoteser kan därefter användas som grund för utvecklandet av olika scenarier vars riktighet kan påvisas eller falsifieras av en utökad analys.

Ett exempel på detta tillvägagångssätt är analysen av USA:s relation till Nordkorea i Smith m.fl. (2021), som tidigare nämnts i avsnitt 3.3. Målet med denna analys är att förstå de båda staternas relation bättre och ge rekommendationer till den nya amerikanska administrationen. Eftersom vi redan övergripande beskrivit problemet som analyseras där, presenterar vi här istället några delar av författarnas

diskussion om de modellval som gjordes inom ramen för analysen och hur dessa val kan generera olika hypoteser om möjliga utfall.

Ett modellval som diskuteras är vilka aktörer som bör ingå i analysen. Utöver Nordkorea och USA argumenterar författarna för att även stater som Kina, Sydkorea, Ryssland och Japan kan påverka USA:s utrikespolitik gentemot Nordkorea. Exempelvis är Kina Nordkoreas främsta allierade stat och analytiker har argumenterat för att Kinas misslyckande att införa sanktioner mot Nordkorea har medfört att landet har kunnat utöka sina kärnvapenplaner.

Ett annat modellval som analysen måste ta ställning till är om förhandlingen mellan USA och Nordkorea har ett bästföredatum efter vilket förhandlingarna kan komma att kollapsa. Existensen av en sådan deadline är av stor betydelse eftersom den bestämmer slutpunkten för förhandlingssituationen (Smith m.fl., 2021).

Ett tredje modellval, som vi diskuterat tidigare, är hur osäkerhet kring ena partens intentioner bör hanteras. Här väljer författarna att modellera Nordkoreas ledare som två olika typer med olika intentioner som USA behöver bemöta på olika sätt. Författarna visar hur den strategiska ansatsen kan bidra med en strukturerad uppställning för att generera väldefinierade hypoteser om hur osäkerhet och andra mellanstatliga relationer kan påverka en bilateral relation såsom den mellan USA och Nordkorea.

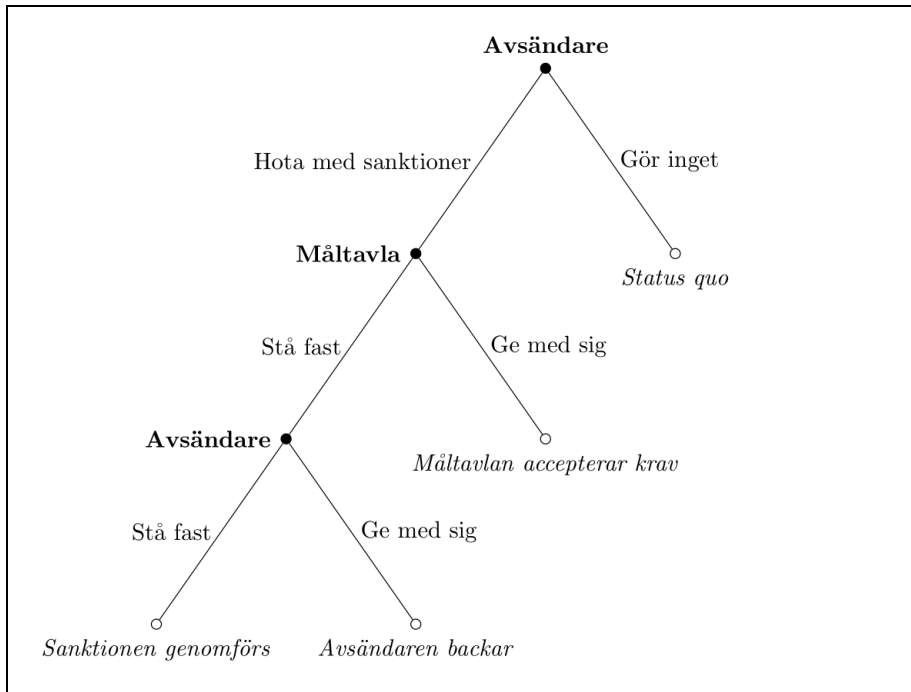
Utvärdering av agerande

Ett tredje användningsområde har ett mer akademiskt fokus och syftar till att utvärdera effekten av geoekonomiskt agerande utifrån historisk data. För att exemplifiera området presenterar vi en kondenserad version av Drezners (1999, 2003) analys av användandet av ekonomiska sanktioner.

Sedan 1950-talet har beslutsfattares användande av ekonomiska sanktioner konfunderat många forskare och analytiker: i de fall ekonomiska sanktioner har observerats har väldigt få lett till eftergifter från den sanktionerade parten. Till exempel har vissa empiriska studier uppskattat att mindre än fem procent av alla sanktionsförsök har lett till framgång utifrån avsändarens perspektiv (se Kaempfer och Lowenberg, 2007 för en litteraturoversikt).

En anledning till att forskningen kommit fram till sådana resultat är enligt Drezner (2003) att misslyckade sanktionsförsök är överrepresenterade i urvalet som en följd av strategiskt agerande. Drezner (2003) visar detta genom en modell som bygger på den strategiska ansatsen. I modellen interagerar två parter genom att den ena parten (avsändaren) inför sanktioner mot den andra (måltavlan). Båda parter möter kortsiktiga kostnader för införandet av sanktionerna, främst i form av störningar av deras internationella handel. Eftersom sanktioner är kostsamma för både avsändare och måltavla har båda anledning att undvika att avsändaren inför sanktionen. I Drezners (2003) modell kan en utannonserad sanktion dras tillbaka

om ett av följande två fall inträffar: (i) måltavlan föredrar att gå med på avsändarens krav framför att utsättas för sanktionen, eller (ii) avsändaren föredrar att inte sanktionera efter att ha fått en signal om att måltavlan inte tänker ge med sig. Se figur 4.1 för en beskrivning av interaktionen.



Figur 4.1. En modell av ekonomiska sanktioner. Källa: Författarnas översättning av figur 1 i Drezner (2003).

Implikationerna av denna modell är att antalet hot som aldrig materialiseras är potentiellt väldigt stort. Detta har i sin tur implikationer på designen av empiriska studier eftersom hot som aldrig materialiseras ofta sker i det dolda och riskerar att snedvrider urvalet genom att dessa datapunkter missas i insamlingen. Drezners (2003) egna empiriska analys som testar för en sådan snedvridning visar att urvalsfelet har haft en stor påverkan på den tidigare empiriska litteraturen. Drezner menar att detta är en av anledningarna till att nyttan av geoeconomiskt agerande ofta har underskattats.

Med detta exempel vill vi visa fördelen med att sätta den strategiska interaktionen i fokus när nyttan av geoeconomiskt agerande utvärderas. Däremot kvarstår problem som hur framgång ska definieras, vilket är en omdebatterad fråga i litteraturen (för en diskussion om detta och förslag på hur framgång kan definieras se Baldwin, 2020).

Jämföra nyttan av olika handlingsalternativ

Slutligen vill vi påvisa hur den strategiska ansatsen kan användas för att utvärdera hur nyttan av olika handlingsalternativ bör jämföras. Ansatsen kan därmed användas i ett normativt syfte för att ge riktlinjer för hur en beslutsfattare kan fatta bättre utrikes- och säkerhetspolitiska beslut.

I de fall där det finns fler än ett handlingsalternativ behöver en stat kunna jämföra för- och nackdelarna med de olika handlingsalternativen. En sådan analys bygger vanligtvis på handlingsalternativens *effekt* på statens mål och *kostnaden* av att använda ett eller flera instrument. För att en sådan jämförelse av handlingsalternativ ska kunna göras är det viktigt att först fastställa aktörens mål och den relativa vikt den fäster vid dem. Ett vanligt misstag är dock att inte jämföra handlingsalternativen på ett likvärdigt sätt. Som poängterats av Simon (1976) är det felaktigt att förkasta alternativ A med låg kostnad och liten effekt på ett mål till fördel för alternativ B med hög kostnad och stor effekt på samma mål utan att först undersöka om det finns ett alternativ C som kan användas i kombination med A och ge likartad effekt till samma eller lägre kostnad än B. Baldwin (2020 s.xix) exemplifierar detta misstag med USA:s invasion i Irak: ”valet 2003 mellan att upprätthålla sanktionerna gentemot Irak (med låga kostnader och liten effekt) och invadera Irak (med stora kostnader och stor effekt) borde karakteriserats som ett beslut mellan en invasion å ena sidan och upprätthållanden av sanktionerna plus alla andra aktiviteter som kunde stöttas av tre biljoner dollar å andra sidan”.

För att jämförelsen ska bygga på likvärdiga alternativ behöver den genomföras utifrån den sammanfattande termen *nyttan* som tar hänsyn till både kostnad och effekt. Annars riskerar vi att få en snedvriden bedömning och jämföra äpplen med päron. En likvärdig jämförelse kan i praktiken utföras genom att ställa instrument som uppnår samma effekt mot varandra och utvärdera vilket som har lägst kostnad, eller det omvända, dvs. jämföra de kombinationer av instrument som ryms inom en given budget och utvärdera vilken kombination som ger störst effekt.

Som beskrivits tidigare är det viktigt att stater i strategiska interaktioner tar hänsyn till hur andra aktörer förväntas reagera på deras val av handlingsalternativ, eftersom detta påverkar nyttan av valet. Till exempel kan vissa handlingsalternativ få större effekt om flera stater samarbetar och vidtar ekonomiska åtgärder tillsammans. Ett annat exempel är att användandet av vissa geoeconomiska instrument kan vara olagliga enligt avsändarens nationella lagstiftning eller bryta mot internationella avtal, vilket kan medföra att det politiska stödet för det styrande partiet i staten försvagas eller att statens anseende i det internationella systemet försvagas.

För att förstå nyttan av olika handlingsalternativ kan det vara behjälpligt att kategorisera handlingsalternativen i termer som påverkar effekten och kostnaden av dem, t.ex. var de införs och hur de genomförs. Ett exempel på en sådan kategorisering som är hämtad från Goodman m.fl. (2019) beskrivs nedan. Där delar författarna in handlingsalternativ i tre breda kategorier som de menar har skilda ekonomiska kostnader (rangordnade från hög till låg kostnad), vilket kan

hjälpa till att förstå nyttan av olika handlingsalternativ. Notera att kostnader här inte nödvändigtvis är monetära. Det kan även vara kostnader i termer av försämrat anseende, trovärdighet, m.m.

1. **Unilaterala utåtgående handlingsalternativ** är åtgärder som kan användas enskilt (t.ex. investerings- eller handelsrestriktioner) och som vanligtvis har omedelbara bilaterala ekonomiska konsekvenser. Denna kategori kan i sin tur delas in i tre undergrupper:
 - a. Åtgärder som överensstämmer med internationella avtal;
 - b. Åtgärder som överensstämmer med nationell lagstiftning; och
 - c. Informella och extralegala åtgärder.
2. **Multilaterala handlingsalternativ** är åtgärder som kräver internationell samordning såsom att förhandla fram ett frihandels- eller investerings-skyddsavtal.
3. **Inhemska ingripanden** handlar om att bygga upp en styrka eller motståndskraft mot påtryckningar från andra aktörers handlingar. Dessa åtgärder har vanligtvis ingen omedelbar påverkan på övriga aktörer i en tvist.

4 Förutsättningar för geoekonomiskt agerande

I förhållande till militära operationer som tenderar att vara lätta att upptäcka (*eng. overt*), kan geoekonomiskt agerande ske mer i det fördolda (*eng. covert*). En implikation av detta är att militära operationer många gånger kan vara mer effektiva för att avskräcka en måltavla från motreaktion eller få den att agera i linje med avsändarens intressen. Detta eftersom militära operationer tenderar att konfrontera måltavlan med en tydligare och trovärdigare signal, i kontrast till geoekonomiskt agerande som typiskt sett sänder en svagare signal. Däremot kan det innebära att geoekonomiskt agerande kan vara svårare att upptäcka, vilket kan ge fördelar i andra led. Exempelvis kan geoekonomiskt agerande vara mer effektivt än militära operationer i att försvaga måltavlans beslutsamhet och underminera dess interna sammanhållning (Wigell och Vihma, 2016).

Precis som för andra utrikespolitiska statskonster, är sannolikheten till framgång som störst om det finns en sårbarhet som kan utnyttjas. När det gäller geoekonomi skapas sådana sårbarheter ur asymmetriska beroendeförhållanden (Keohane och Nye, 1977). Det kan handla om att vara beroende av kapital (bistånd, lån eller utländska direktinvesteringar) från ett specifikt land eller internationell organisation, eller att vara beroende av att exportera till eller importera från ett specifikt land. Det kan även handla om att vara beroende av att använda ett system (t.ex. SWIFT) eller transportled för att genomföra en transaktion som kontrolleras av ett specifikt land eller aktör.

Sådana beroendeförhållanden och sårbarheter är inte nödvändigtvis statiska och uppstår sällan över en natt. Likväl som det kan ta tid för företag att skaffa sig stora marknadsandelar som kan nyttjas för påverkansförsök, kan det ta tid att investera sig ur ett ensidigt beroende för att bygga upp motståndskraft mot påverkansförsök. På samma sätt kan investeringar för att minska ett beroende, samtidigt skapa nya. Ett tydligt exempel på detta är omställningen från bensindrivna till eldrivna vägtransporter. Parallellt som det inger ett löfte om ett minskat beroende av olja, innebär det även ett ökat beroende av råvaror som litium, nickel och kobolt för framställningen av batterier. Detta belyser vikten av att beakta såväl ekonomiska som geoekonomiska implikationer av politiska beslut.

En viktig förutsättning för geoekonomiskt agerande är förmågan att kunna utforma ekonomisk politik med minimal hänsyn till yttre begränsningar. En stat som inte kan utforma sin egen politik kan inte på egen hand agera geoekonomiskt eller på egen hand hantera effekterna av påverkan utifrån. Att ha en viss grad av autonomi är därmed en förutsättning för självständigt geoekonomiskt agerande såväl som möjligheten att självständigt skydda sig mot andra staters geoekonomiska agerande (Cohen, 2019 s.48).

Generellt beror ett lands autonomi och sårbarheter på hur stort landet är, hur känslig ekonomin är för påverkan utifrån (dess motståndskraft), vilka politiska, juridiska och kulturella begränsningar landet har, hur landets internationella relationer ser ut (allianser, handelsavtal, osv.), samt vilka resurser landet besitter (Goodman m.fl., 2019). Exempelvis innebär en stor inhemsk marknad ofta att landet är mindre beroende av handel och mindre sårbart för utländska påverkansförsök (Alesina m.fl., 2005). En stor ekonomi kan därmed både ge bättre motståndskraft för andra staters geoeconomiska påtryckningar och bättre förutsättningar att hantera de kostnader som ett geoeconomiskt agerande innebär. En stat som kan kompensera inhemska företag för utebliven försäljning har dessutom bättre förutsättningar att införa kostsamma handelsrestriktioner.

Storlek behöver dock inte nödvändigtvis baseras på befolkning och BNP. Det kan även handla om att landet har en stor statlig investeringsfond (som t.ex. Norge, Qatar och Singapore; se Blackwill och Harris, 2016 för en beskrivning av hur dessa har använts som ett geoeconomiskt instrument), eller att landet har stora marknadsandelar eller monopolställning inom en viss sektor. Ett aktuellt exempel på hur en monopolställning kan användas som ett geoeconomiskt instrument är Taiwans halvledarproducent TSMC. Med en marknadsandel för avancerade halvledare på 92 procent uppges TSMC fungera som en sköld för Taiwan mot kinesisk aggression (Jie m.fl., 2021).

En annan viktig faktor som påverkar förutsättningarna att använda ekonomiska instrument är graden av kontroll över instrumentet eller den inhemska marknaden. Till skillnad från militära medel har stater sällan monopolställning när det kommer till ekonomiskt beslutsfattande eller agerande. Eftersom geoeconomiskt agerande ofta verkar genom manipulation av marknader och flöden är staten beroende av hur kommersiella aktörer reagerar på dessa manipulationer (Goodman m.fl., 2019). Att ha direkta kanaler såsom statsägda banker och företag ger generellt sett bättre förutsättningar för påverkansförsök än indirekta kanaler såsom export- och investeringsgarantier eller frihandelsavtal. Länder med ett stort statligt ägande kan därmed ha bättre förutsättningar för geoeconomiskt agerande än länder som är beroende av hur privata företag reagerar på ekonomisk politik.

En stats autonomi eller kontroll över ekonomiskt beslutsfattande kan i sin tur bero på politiska, ekonomiska, eller kulturella faktorer (Blackwill och Harris, 2016). Exempelvis kan länder med ett centraliserat beslutssystem vanligtvis fatta snabbare beslut och ha bättre förutsättningar att använda sig av vissa instrument än länder med decentraliserade beslutssystem (Goodman m.fl., 2019). Till exempel visar flera kvantitativa studier att det finns en positiv korrelation mellan att ha ett demokratiskt statsskick och en avreglerad kapitalmarknad (se t.ex. Giuliano m.fl., 2013), vilket talar för att demokratier kan ha sämre förutsättningar än icke-demokratier att införa kapitalkontroller i utrikes- och säkerhetspolitiskt syfte.

Centralitet i det globala finansiella systemet är en annan faktor kopplad till kontroll som kan ge en stat bättre förutsättningar att exempelvis använda sin finans- och penningpolitik som geoekonomiska instrument. Amerikanska dollarn har en unik ställning i det internationella systemet, vilket ger USA möjlighet att låna i sin egen valuta till en låg kostnad och med en minskad sårbarhet mot växelkursförändringar. Det har även gett landet goda förutsättningar att genomföra unilaterala finansiella sanktioner i kampen mot terrorism och som påtryckningsmedel mot Nordkorea och Iran (se t.ex. Zarate, 2013 för beskrivningar av hur USA utnyttjat sin centralitet i det finansiella systemet för dessa ändamål).

Att förstå staters möjlighet att utforma ekonomisk politik samt ekonomins sårbarheter och motståndskraft, på såväl kort som lång sikt, är därmed viktiga aspekter för att förstå vilka hot och möjligheter som geoekonomiskt agerande kan innebära.

5 Slutsatser

I den här rapporten har vi diskuterat vad geoekonomi är och hur det kan analyseras utifrån den strategiska ansatsen. Litteraturen om geoekonomi är begränsad, däremot finns det en omfattande litteratur inom internationella relationer som studerat ekonomisk statskonst och då framförallt användandet av ekonomiska sanktioner för att uppnå utrikes- och säkerhetspolitiska mål. Dessa studier har dock sällan utgått från den strategiska ansatsen, vilket medfört att analysen ibland blivit snedvriden eller att interaktionen felaktigt hanterats som ett nollsummespel.

Den strategiska ansatsen som vi föreslår ska användas för analyser av geoekonomiskt agerande syftar till att skapa en logisk uppställning av problem kopplade till mellanstatliga interaktioner och att underlätta identifikationen av accepterad och omtvistad kunskap. Ansatsens flexibilitet gällande teoretiska antaganden om staters preferenser och omgivningen medför att insikter från olika statsvetenskapliga och nationalekonomiska teorier kan knytas samman och få en förklarande kraft.

Genom att sätta interaktionen i centrum tydliggör den strategiska ansatsen hur en stats förmåga att uppnå sina mål beror på hur andra stater och aktörer agerar. För att förstå en stats agerande eller predicera det mest troliga utfallet av en geoekonomisk interaktion är det nödvändigt att beakta hur utfallet av en stats agerande påverkas av andra staters agerande. Kärnan i geoekonomi är att det finns asymmetriska beroendeförhållanden som kan utnyttjas för påverkansförsök, vilket belyser vikten av att förstå sina egna och andras sårbarheter.

Syftet med denna rapport har varit att på en övergripande nivå beskriva de komponenter som behöver tas fram för att kunna använda den strategiska ansatsen. Vissa av de praktiska utmaningar som återstår kan först lösas med en specifik tillämpning i åtanke, något vi lämnat till framtida studier.

6 Referenser

- Alesina, A., Spolaore, E. & Wacziarg, R. (2005). "Trade, growth and the size of countries" i P. Aghion & S. N. Durlaubs (red.) *Handbook of Economic Growth*, 1B, Elsevier B.V.
- Andrews, D. M. (2006). "Monetary power and monetary statecraft" i D. M. Andrews (red.) *International monetary power*, Cornell University Press.
- Armijo, L. E. & Katada, S. N. (2015). "Theorizing the financial statecraft of emerging powers", *New Political Economy*, 20(1), s. 42–62.
- Baldwin, D. (2013). "Power and international relations" i W. Carlsnaes, T. Risse & B. A. Simmons (red.) *Handbook of international relations*, Sage.
- Baldwin, D. A. (2016). *Power and international relations: A conceptual approach*, Princeton University Press.
- Baldwin, D. A. (2020). *Economic Statecraft: New Edition*, Princeton University Press.
- Baylis, J., Smith, S. & Owens, P. (2020). *The globalization of world politics: An introduction to international relations*, Oxford University Press.
- Blackwill, R. D. & Harris, J. M. (2016). *War by other means*, Harvard University Press.
- Bolin, M. & Österholm, G. (2021). *Kvantitativa lättnader och monetär finansiering – lika men ändå olika*. Konjunkturinstitutets kommentarer, Dnr 2021-236, KI 2021:15 ver 2, 24 juni 2021.
- Cohen, B. J. (2019). *Currency statecraft: monetary rivalry and geopolitical ambition*, University of Chicago Press.
- Dahl, R. A. (1957). "The concept of power", *Behavioral science*, 2(3), s.201–215.
- Data.worldbank.org, "Trade (% of GDP)", tillgänglig på <https://data.worldbank.org/indicator/NE.TRD.GNFS.ZS> (hämtad 21-11-03).
- Dobson, A. (2002). *US economic statecraft for survival, 1933–1991: Of sanctions, embargoes and economic warfare*, Routledge.
- Drezner, D. W. (1999). *The sanctions paradox: Economic statecraft and international relations*, Cambridge University Press.
- Drezner, D. W. (2003). "The hidden hand of economic coercion", *International Organization*, 57(3), s.643–659.

- Earle, E. M. (2010). "Adam Smith, Alexander Hamilton, Friedrich List: The Economic Foundations of Military Power" i *Makers of modern strategy from Machiavelli to the nuclear age*, Princeton University Press.
- Fearon, J. D. (1995). "Rationalist explanations for war", *International organization*, 49(3), s.379–414.
- Frieden, A. F. (1999). "Actors and Preferences in International relations" i D. A. Lake & R. Powells (red.) *Strategic choice and international relations*, Princeton University Press.
- Gelpi, C. & Feaver, P. D. (2002). "Speak softly and carry a big stick? Veterans in the political elite and the American use of force", *American Political Science Review*, 96(4), s.779–793.
- Giuliano, P., Mishra, P. & Spilimbergo, A. (2013). "Democracy and Reforms: Evidence from a New Dataset", *American Economic Journal: Macroeconomics*, 5(4), s.179–204.
- Goodman, M. P., Gerstel, D., Risberg, P., Kennedy, S. & Reinsch, W. A. (2019). *Beyond the Brink*, Center for Strategic & International Studies.
- Grewal, D. S. (2009) "What Keynes Warned about Globalization", *Seminar 601*, tillgänglig på <https://www.india-seminar.com/2009/601.htm> (hämtad 21-10-20).
- Grimmer, J. & Stewart, B. M. (2013). "Text as data: The promise and pitfalls of automatic content analysis methods for political texts", *Political Analysis*, 21(3), s.267–297.
- Harsanyi, J. C. (1962a). "Measurement of social power, opportunity costs, and the theory of two-person bargaining games", *Behavioral science*, 7(1), s.67–80.
- Harsanyi, J. C. (1962b). "Measurement of social power in n-person reciprocal power situations", *Behavioral Science*, 7(1), s.81–91.
- Herbert, S. (1976). *Administrative behavior*. Nova Iorque: The Macmil-Ian Company, 2.
- Herz, J. H. (1950). "Idealist internationalism and the security dilemma", *World Politics*, 2(2), s.157–180.
- Huntington, S. P. (1993). "Why international primacy matters", *International Security*, 17(4), s.68–83.
- Jervis, R. (1978). "Cooperation under the security dilemma", *World Politics*, 30(2), s.167–214.
- Jie, Y., Yang, S. & Fitch, A. (2021). "The World Relies on One Chip Maker in Taiwan, Leaving Everyone Vulnerable", *Wall Street Journal*, 19 juni 2021.

- Kaempfer, W. H. & Lowenberg, A. D. (2007). "The political economy of economic sanctions" i T. Sandler & K. Hartely (red.) *Handbook of defense economics*, 2, s.867–911.
- Kapstein, E. B. (2020). "Afterword Economic Statecraft: continuity and change" i D. A. Baldwins *Economic Statecraft: New Edition*, Princeton University Press.
- Keohane, R. O., & Nye, J. S. (1977). *Power and interdependence: World politics in transition*, Little and Brown.
- Kreps, D. M. & Sobel, J. (1994). "Signaling" i R.J. Aumann & S. Harts (red.) *Handbook of game theory with economic applications*, 2, s.849–867, Elsevier.
- Krugman, P. (1994). "Competitiveness: a dangerous obsession", *Foreign Affairs*, 73, s.28–44.
- Lake, D. A. & Powell, R. (1999). "International relations: A strategic-choice approach" i D. A. Lake & R. Powells (red.) *Strategic choice and international relations*, Princeton University Press.
- Lasswell, H. D. (1958). *Politics: Who gets what, when, how*, Pickle Partners Publishing.
- List, C. (2013). "Social Choice Theory", The Stanford Encyclopedia of Philosophy (Winter 2013 Edition), Edward N. Zalta (ed.), tillgänglig på <https://plato.stanford.edu/archives/win2013/entries/social-choice/> (hämtad 21-10-20).
- Luttwak, E. N. (1990). "From geopolitics to geo-economics: Logic of conflict, grammar of commerce", *The National Interest*, 20, s.17–23.
- Mazarr, M. J., Blake, J., Casey, A., McDonald, T., Pezard, S. & Spirtas, M. (2018). *Understanding the Emerging Era of International Competition: Theoretical and Historical Perspectives*, RAND Corporation Santa Monica United States.
- Melitz, M., Obstfeld, M. & Krugman, P. (2018). *International economics: theory & policy, global edition*, Pearson.
- Moravcsik, A. (1997). "Taking preferences seriously: A liberal theory of international politics", *International Organization*, 51(4), s.513–553.
- Morrow, J. D. (1999). "The Strategic Setting of Choices: Signaling, Commitment, and Negotiation in International Politics" i D. A. Lake & R. Powells (red.) *Strategic choice and international relations*, Princeton University Press.

- Norris, W. J. (2016). *Chinese economic statecraft*, Cornell University Press.
- Osborne, M. J. (2004). *An introduction to game theory* (Vol. 3, No. 3), Oxford University Press.
- Powell, R. (2002). "Bargaining theory and international conflict", *Annual Review of Political Science*, 5(1), s.1–30.
- Samuelson, L. (2016). Game theory in economics and beyond. *Journal of Economic Perspectives*, 30(4), 107–30.
- Schelling, T. C. (1980) *The Strategy of Conflict: With a New Preface by The Author*, Harvard university press.
- Schelling, T. C. (1966). *Arms and Influence*, Yale University Press
- Scholvin, S., & Wigell, M. (2018). "Power politics by economic means: Geoeconomics as an analytical approach and foreign policy practice", *Comparative Strategy*, 37(1), s.73–84.
- Selten, R. (1978). "The chain store paradox", *Theory and Decision*, 9(2), s.127–159.
- Shatz, H. J. (2020). *Economic Competition in the 21st Century*, RAND Corporation Santa Monica United States.
- Smith, T. D., Hafner, M. and Bennett. B. W. (2021). *Engaging with North Korea: Lessons from Game Theory*, RAND Corporation Santa Monica United States.
- Snidal, D. (1985). "The game theory of international politics", *World Politics*, 38(1), s.25–57.
- Steil, B. & Litan, R. E. (2006). *Financial statecraft: The Role of financial markets in American foreign policy*, Yale University Press.
- Stein, A. A. (1999). "The limits of strategic choice: Constrained rationality and incomplete explanation" i D. A. Lake & R. Powells (red.) *Strategic choice and international relations*, Princeton University Press.
- Wigell, M. & Vihma, A. (2016). "Geopolitics versus geoeconomics: the case of Russia's geostrategy and its effects on the EU", *International Affairs*, 92(3), s.605–627.
- World Bank (2020), *World Development Report 2020: Trading for development in the age of global value chains*, Washington, DC: World Bank
- Zarate, J. (2013). *Treasury's war: The unleashing of a new era of financial warfare*, Hachette UK.

