

DE INTERNATIONELLA KAPITAL- RÖRELSERNA, FREDSFAKTOR ELLER KONFLIKTSANLEDNING?¹

Av professor IVAR SUNDBOM

Handelsdiplomati.

UNDER mellankrigsåren, särskilt under periodens sista hälft, utvecklade sig en ny form av diplomati, som ibland går under namnet handelsdiplomati. Den sammanhänger med det kända förhållandet, att den monetära enheten och det traditionella handelssystemet från tiden före 1914 hade upplösts. Nationell planhushållning i de enskilda staterna tilldrog sig det största intresset, och de ekonomiska relationerna till andra stater betraktades som mera underordnade, ibland som störande faktorer i samhällsekonomin. Då emellertid utrikeshandels sammankrympning i förhållande till den totala produktionen under 1930-talet för många stater framstod som en allvarlig förlust för nationens inkomst och välbefinnande, sökte man skapa nya former för det internationella umgänget. Härtill kom att självförsörjningstendensen åstadkom ett tillstånd på världsmarknaden, som stundom närmade sig anarkien. Unilaterala åtgärder i de enskilda staterna skapade ett permanent osäkerhetstillstånd och det blev nödvändigt att genom överenskommelse binda och stabilisera varuutbytet åtminstone för den närmaste framtiden. På så sätt kommo 1930-talets bilaterala handels- och betalningsavtal till stånd. De skilde sig avsevärt från avtalen före 1914. De inneburo på kort sikt en nödlösning av påträngande problem utan att dock bidra till stabilare förhållanden på lång sikt.

Ett resultat av bilateralismen har emellertid varit, att nya organ skapats för förhandlingar om handelsavtal. Dessa organ ha av naturliga skäl anknutits till utrikesledningarna. En kombination av

¹ Föredrag vid tolfte västsvenska filolog- och historikermötet i Göteborg (febr. 1955).

ekonomisk expertis och allmän diplomatisk kunnighet har varit nödvändig för handelsförhandlarna. Den nya handelsdiplomatin är en följdaföreteelse till de många regleringarna på handelsområdet, och den kan förväntas bli bestående, så länge de omfattande statliga ingreppen bestå.

Ett karakteristiskt drag i de strävanden som känneteckna förhållandena efter andra världskriget är, att programmen för internationell ekonomisk ordning utformats mera i det nittonde århundradets anda än i mellankrigsperiodens. Bretton-Woods-avtalen, Havannastadgan, OEEC-organisationen etc. äro långt mer besläktade med 1800-talets frihandelsrörelse än med det schachtska ekonomiska systemet på 1930-talet. Impulserna ha framför allt kommit från USA.

I den mån som dessa strävanden ha framgång, reduceras handelsdiplomatiens betydelse. Frihandeln förutsätter en avveckling av bilateralismen. Även om liberaliseringen av utrikeshandeln icke leder till en avveckling av tullarna, kan den likväl medföra, att tvenne av frihandels huvudprinciper bli tillgodosedda: 1) lika behandling av alla stater, som vilja delta i ett friare handelssystem 2) konvertibilitet för de valutor, som användas som betalningsmedel vid internationella affärsuppgörelser. Bakom dessa principer ligger idén om en gemensam hederskodex, som utesluter begagnandet av politisk makt och påtryckning vid uppgörelsen av varubytet. Den starkaste garantien härför är, att handeln i möjligaste mån är sammansatt av privata avtal. Genom att dessa äro många finfördelas konflikthanledningarna och bli därigenom ofarliga, politiskt sett. Frihet på det ekonomiska området liksom på alla andra områden betingas av att makten upplöses i små delar. När staterna icke äro parter i avtal om export och import, bli folkmeningarna icke engagerade i mellanhavandena. Tvister mellan enskilda i olika länder ha alls ej den ödesdigra karaktär som tvister, där statsledningarna på något sätt äro inblandade. Ju större andel alltså de privata affärerna ha av världshandeln, desto mer kommer tyngdpunkten att vila på handeln och desto mindre på diplomatin. Vid ren frihandel försvinner diplomatin alldeles ur blickfältet. Omvänt blir det mera diplomati än handel, när staterna genom valutaregleringar, kvot-system för varuomsättningen och utrikeshandelsmonopol äro engagerade. I det oordnade och jämviktslösa tillstånd, som världshandeln då befinner sig i, finns det gott om utrymme för konflikter samt exploatering av svagare länder. I stället för fredens hederskodex härskar krigets spelregler, strategi och taktik.

Finansiell diplomati.

En särställning inom handelsdiplomati inanta de internationella kapitalöverföringarna. Man talar i våra dagar om dollardiplomati och åsyftar därvid det förhållandet, att de amerikanska lånen till utlandet äro förknippade med olika politiska villkor. Det är obestriddigt, att den väldiga amerikanska kapitalexporten efter andra världskriget innehållit minst lika mycket diplomati som dollar. I det skick, som världens ekonomi och politik befunno sig under de 10 åren efter krigets slut, var det otänkbart att ett land i Amerikas ställning icke skulle begagna sin finansiella styrka till att befordra sina politiska syften. Det är emellertid betydelsefullt att uppmärksamma, att inspirationskällan för USA varit 1800-talets frihandelslära och icke 1930-talets autarkisträvanden. Det som utträttats i olika delar av världen med finansiellt stöd från USA, har skett mera i Cobden och Brights anda än i Hjalmar Schachts. På lång sikt har målet obestriddligen varit att anknyta till traditionen före 1914.

Låt oss kasta en blick tillbaka på kapitalrörelserna under de 100 åren före första världskriget. De största kapitalexporterande länderna voro Storbritannien och Frankrike. Fanns det då en pund- eller francdiplomati? Det kan fastställas som allmänt omdöme, att för Englands vidkommande var det betydligt mera pund än diplomati i landets finansiella förbindelser med utlandet. De engelska regeringarna utövade ett mycket ringa, positivt eller negativt, inflytande på landets finansiella engagement. Londons kapitalmarknad intog en politiskt sett mycket oberoende ställning, både då det gällde den kortfristiga och långfristiga utlandskrediten. Även om låntagaren, som ofta var fallet i fråga om de långfristiga lånen, var en främmande stat, togos sällan andra hänsyn än rent affärs-mässiga. De stora emissionsfirmorna voro antingen blott kommissionärer vid försäljningen av utländska obligationer, eller garanterade de emissionernas framgång genom s. k. underwriting. Vid bedömningen av lånen ansågs ofta politiskt hänsynstagande vara otillbörligt. Belysande är Storbritanniens ställning till de små låntagarnationerna. Dessa kunde under 1800-talet med en modern term sägas vara underutvecklade länder. Deras kapitalbehov var stort, men det kan knappast göras gällande, att de i högre grad utsattes för politisk påtryckning. Lånetransaktionerna voro som regel till fördel både för det låntagande och det kapitalexporterande landet. Tänk t. ex. på vårt eget land före 1914! Vår kapitalimport påskyndade näringslivets expansion och var den viktigaste orsaken till

utvandringens avstannande. Det bör här tilläggas, att Sveriges kapitalimport från Frankrike icke i ovan berörda hänseende skilde sig från vår upplåning i England. Även här synas de affärsmässiga momenten varit de vägledande. Överhuvudtaget kan man säga, att de flesta småstater hade en blomstringstid under 1800-talet. De kunde känna sig relativt trygga, bl. a. därför att stormakterna mera sällan begagnade sin finansiella styrka till att exploatera dem. Snarare bidrogo stormakterna på olika sätt till småländernas ekonomiska utveckling.

Det vore emellertid en överdrift att göra gällande, att politiken alls icke utövade något inflytande på kapitalrörelserna under 1800-talet. De engelska utlandsinvesteringarna intaga en särställning. Däremot voro de franska och tyska finansoperationerna tidvis intimt sammankopplade med försöken att skapa politiska allianser. Ryssland var det land, som kanske mer än andra hade ett permanent behov av utländskt kapital. Det var samtidigt en politisk maktfaktor, som var av stor betydelse i allianserna. Utan tvivel utnyttjade Ryssland denna ställning för att förvissa sig om utländska lån. Det var också ständigt på sin vakt för att förhindra, att större lån gingo till andra stater. Samtidigt uppstod rivalitet bland de kapitalstarkare länderna att med tillhjälp av lån politiskt binda Ryssland. En betydelsefull händelse inträffade 1887, då Bismarck utfärdade ett veto mot de tyska bankirernas och bankernas uppköp och emissioner av ryska obligationer. Det kan ej bestridas, att detta veto var ett stort diplomatiskt misstag, ehuru det ur ekonomisk synpunkt längre fram i tiden visade sig vara en fördel för Tyskland. Frankrike utnyttjade läget, och de franska bankerna emitterade mot slutet av 80-talet under påtryckning från regeringen stora ryska lån på börserna i Paris. Politiskt sett vann man Ryssland till bundsförvant, men de franska sparare som av regeringen uppmanades att köpa ryska obligationer, fingo så småningom betala ett högt pris för denna framgång. En rad andra exempel från årtiondena före 1914 på liknande kombinationer av politik och lånetransaktioner kunde framdragas, men de måste här förbigås. Det kan blott tilläggas, att Tyskland i sin finansdiplomati var mera framgångsrikt än Frankrike i andra delar av Europa, särskilt i kapitalfattiga länder, som Italien, Turkiet och Bulgarien.

Ekonomisk imperialism.

Det har gjorts gällande från marxistiskt håll, att den stora kapitalexporten före 1914 skulle vara framtvungad av de stora finans-

husen och bankerna, och att regeringarna endast voro marionetter i deras händer. Detta är i och för sig en mycket osannolik hypotes, och alla kända fakta tala emot den. Finansmännen ha alltid haft benägenhet att avstyrka politiska projekt i samband med kapitalrörelserna, men de ha understundom böjt sig för regeringarnas påtryckningar. Ofta ha de av regeringarna och den allmänna opinionen beskyllts för defaitism och bristande patriotiskt sinnelag.

Lika litet övertygande är den marxistiska tesen, att de utländska kapitalinvesteringarna varit ett medel att exploatera befolkningarna i mindre utvecklade länder. Ser man på förhållandena före 1914, är det påtagligt, att kapitalet huvudsakligen gick till stater med ringa befolkning och väldiga outnyttjade naturtillgångar. Vad länder som Förenta Staterna, Canada, Australien, de sydamerikanska staterna behövde, var människor och kapital. Utvandringen till dylika länder kunde ej äga rum i större omfattning, utan att en minst lika omfattande kapitalexport ägde rum. Det var också frågan om länder, där innevånarnas levnadsstandard snabbt steg till den högsta i världen. Om man fastställer, att den övervägande delen av den väldiga engelska kapitalexporten gick till länder med ringa befolkning och stora naturresurser, så är det mycket svårt att göra gällande, att kapitalisterna i Europa exploaterade främmande länders befolkningar. Det verkliga förhållandet är tvärtom, att få företeelser i historien ha varit mera befordrande för massornas välfärd än utvandringen, spridandet av teknisk färdighet och kapitalexporten till områden, som kunde absorbera och utnyttja dessa produktiva faktorer. De överbefolkade och fattiga länderna i världen, som enligt den marxistiska tesen skulle ha exploaterats genom de dryga räntebetalningarna till kapitaliststaterna, erhöilo i själva verket en alltför ringa del av det välsignelsebringande kapitalet. Det faktum att befolkningarna i Indien och Kina icke haft stora möjligheter att bryta fattigdomens cirkel, har en av sina främsta förklaringsgrunder i att de stora befolkningarna saknat kapital och teknisk kunskap.

Den marxistiska historieskrivningen ställer sammanhangen på huvudet i om möjligt ännu högre grad genom ytterligare en hypotes. Denna är desto betänkligare, som den uppträder med pretentioner på att vara något förmer än en historieförklaring. Vad man menar är följande: Kapitalismen bär inom sig destruktiva krafter, som tvingar den till handlingar, som leda till internationella konflikter och till dess egen undergång. »Die Kapitalisten sind ihre eigenen Totengräber» säger Karl Marx i det Kommunistiska Mani-

festet. Ju mer det kapitalistiska systemet utvecklas i en del länder, desto svårare blir det för dessa att få avsättning för sin massproduktion. De måste uppsöka nya territorier, där man kan sälja sina varor och dessutom erhålla nya råvarukällor för den växande industrien i hemlandet. Staterna komma härigenom i konflikt med varandra, och ändlösa kolonialkrig blir följderna. Hade denna teori någon verklighetsgrund, borde dessa konflikter fått en allt större frekvens, ju mer det kapitalistiska systemet utvecklats. Förloppet är det rakt motsatta. Under 1600- och 1700-talen, alltså före den kapitalistiska epoken, rasade ständiga kolonialkrig. Under kapitalismens mognadsperiod bli krigen om marknader allt sällsyntare. En som jag tror riktigare förklaring härtill är den att den ekonomiska expansionen i transoceaniska länder ökat köpkraften och gjort det allt lättare för de gamla industriländerna att där sälja sina produkter. Canada, Australien och Nya Zeeland hade, påpekar en svensk expert hos Förenta Nationerna, Folke Hilgerdt, på 1920-talet en gemensam befolkning på 17,4 milj. och hade då kommit ett gott stycke på väg mot kapitalism. De importerade två gånger så mycket industrivaror som det industriellt utvecklade Indien med en befolkning på 340 milj.¹ Det kan tilläggas, att de största importörerna av industrivaror äro industriländerna. Storbritannien, USA och Tyskland ha, sedan de ingått i sitt kapitalistiska skede, haft den ojämförligt största importen av industrivaror. Ett stort jordbruksland som Ryssland, som före 1914 icke sysselsatte mer än högst 10 % av sin befolkning i industrien, importerade mycket litet industrivaror. Storbritannien hade pr capita en industrivaruimport, som var nära 10 gånger så stor som den ryska. Slutsatsen av dessa fakta kan icke bli mer än en. Där det kapitalistiska systemet utvecklats, antingen det skett genom inhemska resurser eller genom import av kapital och invandring, och där den öppna dörrns politik även för varorna bedrivits, där ha konflikthanledningarna reducerats och välståndet vuxit. Benägenheten att tillförsäkra sig avsättningsområden och råvarukällor genom krig måste bli mindre, när länderna upptäcka, att de kunna nå sina syften genom fredligt varubyte.

I anslutning till det ovan sagda kan det påpekas, att den marxistiska kritiken av det kapitalistiska systemet är lika främmande för verkligheten, då den inriktar sig på ländernas interna ekonomi, som då den avser de internationella relationerna. Som bekant fäster man

¹ F. Hilgerdt, *Industrialization and Foreign Trade*, League of Nations 1945.

stor vikt vid konflikterna mellan intressegrupperna. Kapitalismens inre motsägelse anses vila på spänningen mellan arbetarklassen och kapitalisterna — företagarna. Enligt teorien måste denna ökas ju mer kapitalismen utvecklas. Därför borde man återfinna den oförsonligaste klasskampen i de högst utvecklade industristaterna. I verkligheten förhåller det sig även här tvärtom. En av förklaringarna till att arbetarna äro mera försonligt inställda i högindustrialiserade länder är, att dessa tack vare sin kapitalrikedom kunnat erbjuda arbetarna hyggliga arbetsvillkor. I agrarländerna med stor kapitalfattigdom och mera efterblivna produktionsförhållanden har den ekonomiska och sociala spänningen varit större. Revolutionerna ha inträffat i länder av denna typ och ej i avancerade industristater. Detta är ytterligare en bekräftelse på att kapitalet i samhällsekonomin, antingen det gäller internationella relationer eller förhållandet mellan intressegrupperna inom länderna, har varit en betydelsefull pacificeringsfaktor.

Tendenser till ekonomisk imperialism göra sig kraftigare gällande i länder, där samhällsklasserna icke få utveckla sig i fri tävlan, utan där s. k. nationell enighet åstadkommits genom att staten undertrycker den fria aktiviteten och i sista hand gör anspråk på att bestämma arbetsavtalen oberoende av parternas önskemål. En demokratisk kapitalism betyder en på fredlig väg pågående fri anpassning av gruppernas förhållande till varandra. Denna anpassningsprocedur kan karakteriseras som en permanent revolution i fredliga former. De oundvikliga intressekonflikterna skapa ej så allvarliga situationer, när grupperna ha möjligheter att taga konsekvenserna av de ständigt förändrade förutsättningarna inom samhällsekonomin.

Då statsledningarna däremot förmenat sig ha avskaffat både klasser och politiska partier, föreligga stora risker, dels för att de faktiska spänningarna växa genom stelheten i systemet, och dels för att de utlösa sig i konflikter på det internationella området. All erfarenhet ger vid handen, att »klass- och partilösa» diktaturstater uppvisa större aggressivitet gentemot utlandet än demokratiska stater. I länder där intressegrupperna utvecklade metoder att på fredlig väg lösa sina konflikter, är aggressiviteten utåt mindre.

Efterkrigstidens internationella kapitalförsörjning.

En anknytning till traditionerna från tiden före 1914 stöter på stora svårigheter. Förutsättningarna äro i så många avseenden an-

norlunda. Under mellankrigsåren dominerades de internationella kapitalrörelserna av krigsskadeståndet, och som följd härav kommo de politiska synpunkterna att sätta sin prägel på nästan hela periodens internationella ekonomiska relationer. En omkastning av betraktelsesättet innebär onekligen en radikal förändring, som icke är möjlig att förverkliga annat än på lång sikt. Som vi tidigare framhållit, har dock målet för de internationella strävandena efter andra världskriget varit att reducera det politiska inflytandet på ekonomin. Ett uttryck härför äro de organ för internationell kreditgivning, som skapades genom Bretton-Woods-avtalen. Syftet var att genomföra en *internationalisering* av långivningen, så att icke någon särskild stat kunde dominera kapitalfördelningen. På så sätt skulle ej långivarna kunna knyta politiska villkor till sina lån. Klart är emellertid, att en internationell kapitalförsörjning på grundval av rent ekonomiska bedömanden icke kan få stor betydelse, så länge ej också de låntagande länderna upphöra att lägga politiska synpunkter på problemet. Om t. ex. ett land, som har stort behov av kapital, önskar ta upp lån i utlandet för investeringsändamål, genom valutaregleringar försvårar betalningar av räntor och amorteringar, avstänger det sig självt från lånemarknaden. Söker det genom koncessioner locka utländska företag att anlägga dotterföretag i landet men samtidigt genom orimlig beskattning, genom socialiseringshot eller devalveringar av sin valuta äventyrar de utländska kapitalinvesteringarnas egendom, så måste också kapitalimporten avstanna.

Problemet för framtiden är att få långivarna och låntagarna att mötas på halva vägen. De förra måste avstå från att begagna sin finansiella makt till politiska påtryckningar, de senare måste ge garantier för att utländsk egendom i landet icke utsättes för godtycklig och diskriminerande behandling. Den lösning, som den liberala epoken anvisade, var att långivarna i största möjliga utsträckning voro privata firmor och personer, vilka voro oberoende av statsmakten. I verkligheten betydde det då ej så mycket, att låntagarna ofta voro främmande stater, förutsatt att dessa gävo rättsliga och ekonomiska garantier för sina lån. Insikten om kapitalimportens stora betydelse för landets ekonomi gjorde regeringarna måna om att ge fullgoda garantier och att uppfylla ingångna avtalsförpliktelser. Då det var fråga om privata företag både på långivar- och låntagarsidan skilde sig de internationella låneavtalen ej så mycket från kontrakt mellan privatpersoner inom ett land, åtminstone ej om parterna tillhörde nationer med likartade rättsystem.

Det största hindret på vägen mot en funktionsduglig internationell kapitalmarknad är i våra dagar, att just de länder, som bäst skulle behöva utländskt kapital, avstänga sig själva från kapitalimporten. De kommuniststyrda staterna önska ej själva — annat än undantagsvis — erhålla lån. De vilja själva sörja för sitt kapitalbehov. Detta betyder, att de måste tillgripa ett tvångssparande, som innebär en exploatering av de breda folklagen utan motstycke i den fria världen. Men även i fråga om länder, som stå utanför kommunistblocket, äro förutsättningarna annorlunda än under 1800-talet. Det är framför allt befolkningssituationen, som skapar svårigheter. Kapitalet måste nu gå till överbefolkade i stället för till befolkningsglesa regioner. Indien t. ex. har användning för obegränsade kapitalmängder, men innan befolkningsökningen hejdas, kan fattigdomen ej verksamt motverkas med tekniskt bistånd och utländskt kapital. Förenta Staterna stå därför nu inför ett svårare problem än England gjorde på 1800-talet. De engelska kapitalexportörerna kunde räkna med stora vinstmöjligheter som kompensatio- n för riskerna vid utländska investeringar. För USA är det svårt att i våra dagar kalkylera på liknande sätt. Hittills har det också visat sig, att de privata lånen från USA till utlandet varit obetydliga.

Den kapitalexport, som ägt rum efter kriget, och som kommer att äga rum inom den närmaste framtiden, blir sannolikt icke av tillräckligt lönsam karaktär för att locka de privata kapitalplacera- rarna. Undantag kan måhända göras för en del stater, som ännu icke blivit överbefolkade, t. ex. en del sydamerikanska länder. Av de fattiga länderna i Asien kunna de i F. N:s regi skapade organen för internationell långivning icke kräva större räntebetalningar och säkerligen ej heller regelbundna återbetalningar. Världens största kapitalmarknad, Förenta Staterna, måste med andra ord gentemot de outvecklade länderna följa samma linje i sin kreditpolitik, som de under efterkrigsåren tillämpat gentemot det krigshärjade och kapitalfattiga Europa. Marshallhjälpens resultat är, att Europa i dag ekonomiskt står på egna ben och är på väg att skapa en egen fri kapitalmarknad. Huruvida finansiell hjälp i stor skala till underutvecklade länder skall komma att uppvisa lika betydelsefulla resultat, är naturligtvis omöjligt att säga. Tydligt är dock, att USA knappast kan underlåta att knyta diverse villkor av politisk och militär natur till sina lån och understöd. Det är otänkbart att länder, som erhålla finansiell hjälp, skola ha fria händer att investera kapitalet som de önska, dvs. även för syften som komma Amerikas politiska motståndare till godo. Framför allt äro investeringar i

trafikväsen, hälsovård, undervisningsväsen, förvaltning etc. som ej äro privatekonomiskt lönande men äro ägnade att förbättra de allmänna ekonomiska förutsättningarna, av nöden.

Hjälpen måste dock vara tillfällig. Permanent finansiell hjälp från USA är, som en av dess ledande ekonomer, J. Viner, framhållit, varken politiskt, ekonomiskt eller moraliskt försvarlig. (Se hans »International Economics» 1951, sid. 371.) Den finansiella hjälpen bör i möjligaste mån bana vägen för de lönsamma investeringarna, i vilka privata företag och personer äro intresserade. På lång sikt är således den nuvarande finansiella politikens syfte att göra sig själv överflödig. Det är utan vidare klart, att uppgiften även för det ekonomiskt starka Amerika är ofantlig. Den är också i hög grad ömtålig, då den ej blott av fiender utan även av vänner och av de kapitalmottagande länderna själva kommer att misstolkas. USA:s uppgift är på många sätt både politiskt och ekonomiskt vanskligare än Englands under 1800-talet.

På en punkt förefaller det mig, som om farhågorna för dollar-diplomatiens verkningar skulle vara överdrivna. Man brukar framhålla, att England under den stora kapitalexportens tid blev ett frihandelsland, som genom sin väldiga import gjorde det lättare för låntagarländerna att förränta och amortera sina lån. Det uppstod då icke något pundgap som nu ett dollargap. Av alla tecken att döma är USA — trots mycket motstånd — på väg mot frihandeln. Ju mer de privata kapitalrörelserna komma i gång, desto större blir trycket på landets handelspolitik i frihandelsvänlig riktning. Alternativet är, att den finansiella hjälpverksamheten blir permanent. Utan kapitalexport, lönande eller icke lönande, kan USA icke fylla sin uppgift i världen. Landet kan ej heller befordra freden utan att ställa sina resurser i den internationella samverkans tjänst.

Den största olycka, som kunde hända, vore att de internationella kapitalströmmarna från rika till fattiga länder avbrötes. Det vore ett osvikligt tecken på att ett nytt världskrig vore förestående.