

Tyngdpunkter i finsk utrikespolitik; fyra decennier, fyra indikatorer

MARKO JOAS

ABSTRACT
Main Directions in
Finnish Foreign
Policy – Four
Decades, Four
Indicators

Finnish foreign policy is usually seen as a classic example of realism, despite long democratic traditions. According to the constitution, the president has a strong position in the making of foreign affairs policy. This article challenges this realistic tradition and concentrates on some quantitative indicators of Finnish foreign policy from the 1950's to the middle of the 1980's: official and other political visits from and to Finland, foreign-policy debates in parliament and treaties between Finland and other countries. This article argues that international interdependence is so strong as to challenge old patterns of high politics. Quantitative evidence shows that Eastern Europe was the most important focus of Finnish foreign policy, closely followed by the Nordic countries and Western Europe. The pattern is nevertheless changing with a relative decline of Eastern and Western Europe in favour of new areas, for example Asia.

Inledning

Europa inför nya förväntningar och nya problem år 1993 är kanske någonting som vi ser som starten av en integrationsutveckling i synnerhet vad gäller förhållandet mellan Finland och Europa. Den äkta självständigheten att välja vägen har dock redan minskat i takt med att interdependensen mellan staterna har ökat under efterkrigstiden. Orsaker till och riktningar för dessa beroendeförhållanden har varierat kraftigt. Beroendeförhållandena är främst av ekonomisk karaktär i moderna stater. Det är inte möjligt att garantera medborgarnas välfärd på något annat sätt än genom internationell handel. Utrikespolitiken i synnerhet på praktisk nivå följer denna utveckling. Utrikespolitikens uppgift har i allt större utsträckning blivit att garantera förutsättningarna för den ekonomiska tillväxten genom att underhandla och

utstaka de ramar innanför vilka företagen och enskilda medborgarna kan verka. Denna utveckling har resulterat i det att behovet av statens utrikespolitiska aktiviteter har ökat markant efter andra världskriget. Ekonomisk välfärd kräver ekonomisk tillväxt som å sin sida kräver en funktionell och växande utrikeshandel.

Samtidigt har den internationella arenan också expanderat kraftigt. Sedan andra världskriget har antalet självständiga stater ökat markant i och med den koloniala befrielseprocessen. Under de senaste åren har också Sovjet-imperiets sönderfallningsprocess bidragit till denna utveckling. De nya staterna har samma behov av internationella kontaktnät som deras äldre grannar. Även dessa förändringar torde ställa krav på en ökande utrikespolitisk aktivitet.

Den tredje bidragande orsaken till behovet av ökad utrikespolitisk aktivitet torde ligga i det ex-

panderande nätverket av internationella organisationer, som visserligen har uppbyggts uttryckligen för att staterna lättare skulle kunna bemästra den expanderade internationella arenan, men som samtidigt själv har bidragit till expansionen.

Hur har denna utveckling då i praktiken sett ut för Finlands del? Vår avsikt är att i denna artikel se på vissa kvantitativa mått av Finlands utrikespolitik, så kallade utrikespolitiska indikatorer, och beskriva utvecklingen i stora drag för aktivitetsnivån i allmänhet och för orienteringen av denna aktivitet i synnerhet. Orienteringen av aktiviteten, det vill säga vilka stater och områden som primärt utgjort målgruppen för finsk utrikespolitik, berättar oss också i klarspråk hur den finska utrikespolitiken gestaltar sig i praktiken och inte enbart i de utrikespolitiska linjetalen.

Materialet

Att få fram kvantitativa data över olika former av utrikeskontakter är ingen lätt uppgift. Därför resulterar det också ofta i att den datamängd som kan samlas in inte är i fullständigt jämförbar form. Vår strävan har dock varit att samla in sådana data som så långt som möjligt kan omskrivas i tidsserieform. När vi samtidigt kämpar med knappa resurser och måste samla in materialet från tidigare undersökningar resulterar detta i ett dilemma som vi måste lösa. De flesta av de tilltänkta indikatorerna går att omskriva i tidsserieform och samtidigt få fram data om den årliga aktiviteten både totalt sett och riktat. Det ställs vissa krav på materialet för att man skall kunna handskas med kvantitativa data gällande så här många olika indikatorer på finsk utrikespolitik. Det enklaste sättet att bearbeta stora datamaterial är att ha dem som färdiga databaser. Detta krav har vi lyckats genomföra för en stor del av materialet och i synnerhet för det centrala materialet.

Flera databaser finns redan till vårt förfogande på Institutionen för offentlig förvaltning vid Åbo Akademi samt Statsvetenskapliga institutionen vid Åbo Akademi. De två mest heltäckande databaserna är en databas som Teija Tiilikainen samlat in om de traktater Finland undertecknat åren 1918–1988 samt en vid utrikesministeriet tillgänglig databas om de politiska statsöverhuvuds- och ministerbesöken från och till Finland

åren 1960–1990 som jag har bearbetat¹. Dessa två databaser torde fullständigt fylla kravet att med lätthet utan större bearbetningar kunna omorganiseras i tidsserieform. Databaserna kan också utnyttjas kvantitativt som sådana. Det andra relativt stora material som insamlats på Statsvetenskapliga institutionen och Institutionen för offentlig förvaltning beskriver riksdagens utrikespolitiska aktivitet. Här är det huvudsakligen fråga om innehållsanalyserat riksdagsmaterial som med liten ansträngning direkt kan utnyttjas och skrivas om i tidsserieform.

I riksdagen är den utrikespolitiska debatten kanske relativt sett mindre betydelsefull än vad gäller för den övriga utrikespolitiska eliten, men ändå av intresse i detta fall enligt den vidd som vi ger åt begreppet utrikespolitik i denna undersökning. Det bör inte heller glömmas att riksdagen enligt konstitutionen har en viss uppgift vid utrikespolitiken. Riksdagen bör besluta om krig och fred samt godkänna statsfördrag². Dessutom har riksdagen en viktig roll som opinionsbildare i utrikespolitiska frågor. Dessa opinioner och prioriteringar syns främst i de initiativ som väcks i riksdagen samt i remissdebatterna som också utgör vårt primärmaterial för denna indikator. Riksdagens utrikespolitiska aktivitet har undersökts vid Åbo Akademi i flera omgångar i samband med laudaturseminarierna i statskunskap och offentlig förvaltning sedan mitten av 1980-talet. Undersökningarna har resulterat i avhandlingar pro gradu samt även i ett par publikationer³.

Projektet riktade in sig på att granska riksdagsinitiativ i form av lagmotioner, hemställningsmotioner, finansmotioner, muntliga- och skriftliga spörsmål och inslag i remissdebatterna⁴ som behandlade »*antingen (1) egentlig utrikespolitik; (2) internt och externt riktad intern utrikespolitik; eller (3) intern oriktad men externt riktad intern utrikespolitik*»⁵. Allt som allt har 1387 ini-

¹ För detaljer se Joas 1991, ss 31f.

² Se bla Nousiainen 1991, s 398ff.

³ Se tex Anckar o Ståhlberg 1987, samt Ståhlberg 1990.

⁴ Ståhlberg 1990, s 173.

⁵ Anckar o Ståhlberg 1987, s 30. Ur samma källa kan man noggrannare granska hur projektet definierar utrikespolitik. För vår del räcker den ursprungliga definitionen för denna indikator sålunda att vi inte behöver göra ytterligare avgränsningar.

tiativ kodats. Ur detta material får vi fram både den allmänna aktiviteten, den riktade aktiviteten både per land och per område samt ännu aktiviteten per enskilda riksdagsmän. Tidsperioderna som detta material täcker blir fyra-års perioder från början av 1950-talet ända till de fyra första åren av 1980-talet. Detta utgör naturligtvis en nackdel för oss då vi strävat efter så heltäckande serier som möjligt.

Politiska besök är utrikespolitiska ställningstaganden. Visserligen kan de vara helt rutinartade, som fallet ofta är mellan stater vars förhållanden är problemlösa, men också då är upprätthållandet av regelbundna kontakter ett viktigt tecken på utrikespolitiskt ställningstagande. Även besök som är riktade till värdstaten innehåller en viss utrikespolitisk viljeförklaring från värden, ty ett officiellt besök kräver alltid inbjudan enligt internationell diplomatisk kutym.

Databasen över politiska besök är tillräckligt täckande för åren 1960–1990 för att ge oss verklig information om besöksaktiviteten både från och till Finland, besöksaktiviteten områdes- och statsvis med mera. Vissa bortfall i materialet är visserligen möjliga för 1960- och 1970-talen, men i det stora hela torde materialet ge en tillförlitlig bild av besöksaktiviteten. Totalt har allt som allt 1870 politiska besök kodats av vilka 968 (51,8%) var riktade från Finland och 902 (48,2%) till Finland.

Även databasen om traktaterna är för oss relativt enkelt bearbetat primärmaterial. Traktater som Finland blivit part i är en indikator på redan genomförd utrikespolitisk aktivitet⁶. Tidsmässigt (åren mellan 1918–1988) fyller databasen alla våra förväntningar, likaså vad gäller möjligheten att se aktiviteten områdes- och statsvis. Primärmaterialiet omfattar allt som allt 2172 traktater av vilka 1702 varit egentliga traktater, 368 notväxlingar och 102 beslut av internationella organisationer som är upptagna i Finlands Förfatningssamlings fördragsserie⁷. Vi kommer inte här i fortsättningen att skilja mellan olika typer av traktater, utan betraktar alla traktater som likvärdiga utrikespolitiska viljeförklaringar.

De enda begränsningarna för alla indikatorer kommer att gälla tidsperioder och materialbearbetningen sålunda att vi får så jämförbara data som möjligt för de fyra indikatorerna vi granskar. Indikatorerna har sammanställts i *tabell 1*.

Tabell 1

INDIKATOR	TIDSPERIOD	MATERIALTYP
– RIKSDAGENS UTRIKES- POLITISKA AKTIVITET	1950–1953 1960–1963 1970–1973 1980–1983	DATABAS
– TRAKTATER	1918–1988	DATABAS
– POLITISKA BESÖK FRÅN OCH TILL FINLAND	1960–1990	DATABAS

Den allmänna aktiviteten

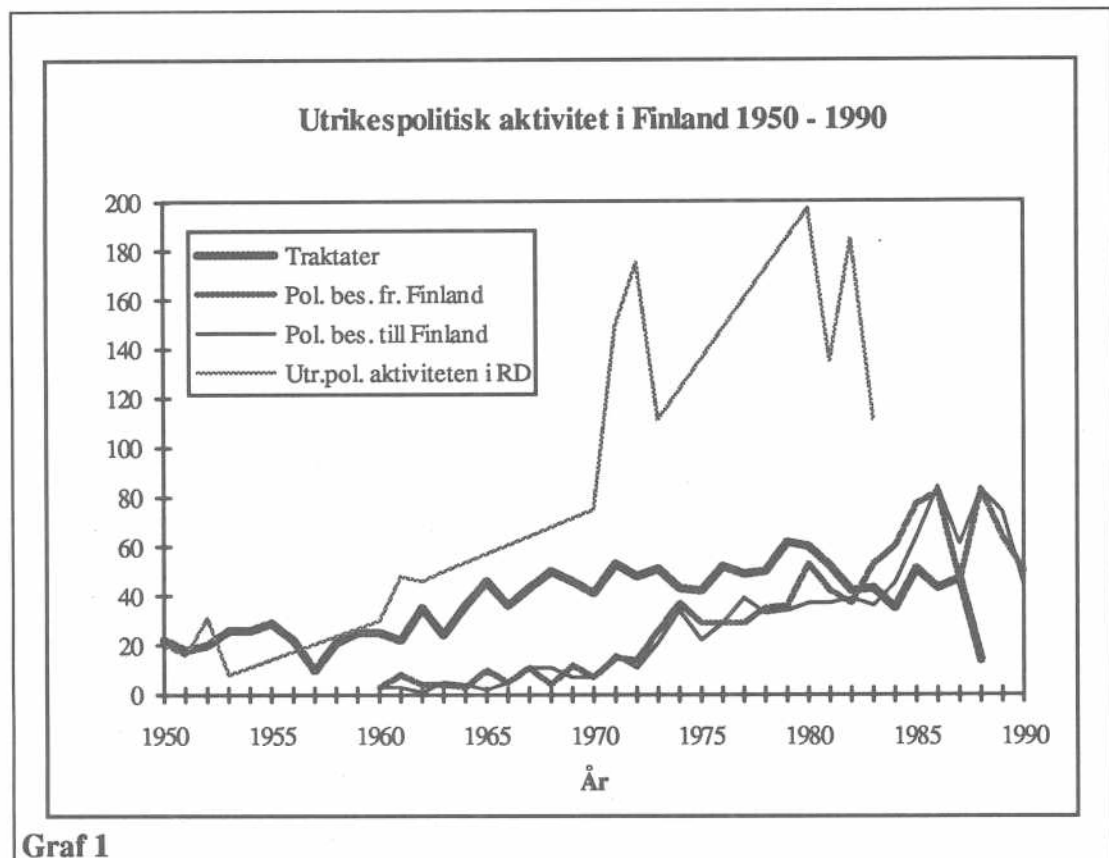
Ur *graf 1* kan vi utläsa den totala årliga utrikespolitiska aktiviteten för de ovan beskrivna indikatorernas del. I allmänhet kan man se en kraftig expansion under efterkrigstiden. Den utrikespolitiska debatten i riksdagen har expanderat särskilt kraftigt, likaså de politiska besöken. Där emot uppvisar antalet ingångna traktater en mera moderat utveckling med en lugnt stigande kurva. Aktiviteten verkar att ha ökat i synnerhet under 1970-talet och även under 1980-talet. Det fanns en trend mot ökning redan under 1950- och 1960-talen, men blev starkare först under de senare decennierna.

Den utrikespolitiska debattaktiviteten i Finlands riksdag uppvisar en klart tudelad utveckling. Periodens första två årtionden präglas av endast några tiotal årliga debattinlägg i utrikespolitiska frågor. De två senare decennierna uppvisar däremot kraftigt varierande siffror, men samtidigt också siffror på en helt annan aktivitetsnivå än under 1950- och 1960-talet. Under 1970- och 1980-talen har aktiviteten varierat mellan knappt 100 och knappt 200 årliga inlägg. Ökning har med andra ord varit avsevärd i jämförelse med de två tidigare årtionden.

För traktaternas del inträffar en årlig nivåökning närmast under 1960-talet. Från en nivå med

⁶ Mera om traktaternas betydelse se Tiilikainen 1991(b), s 65.

⁷ Se för närmare beskrivning Tiilikainen 1991(a), art. 3 s 5ff, eller Tiilikainen 1991(b), s 66.



ca 20–30 nya traktater årligen ökade antalet under 1960-talet till en relativt jämn nivå av ca 40 årliga traktater. Denna nivå bibehölls i det stora hela under 1970-talet, medan 1980-talet uppvisar en något sjunkande trend även om man bortser från tidsseriens sista år som innehåller ett visst bortfall beroende på insamlingsmetoden.

Antalet politiska besök har däremot expanderat kraftigt under slutet av 1980-talet⁸. De politiska besöken visar en klart expanderande trend under så gott som hela perioden från 1960-talet fram till år 1988. De årliga variationerna har dock varit stora i synnerhet under 1980-talet. Under 1960-talet utgörs materialet av ca 5–10 årliga politiska besök i vardera riktningen och under 1970-talet av ca 30–40 dito. Under 1980-talet var

de politiska besöken redan uppe i ca 60–80 årliga besök åt båda hållen.

En viss uppfattning om hur jämn utvecklingen av de olika indikatorerna har varit ger korrelationsmatrisen i *tabell 2*. Matrisen innehåller uppgifter om ömsesidiga korrelationer där det maximala antalet fall beaktats.

Traktaterna verkar vara relativt oberoende av de politiska besöken, men samvarierar däremot rätt så kraftigt med den utrikespolitiska aktiviteten i riksdagen. De korrelerar endast svagt med de övriga indikatorerna, medan åter de övriga indikatorerna samvarierar i högre grad med varandra

Om endast 12 år/fall beaktas, det vill säga det största antalet gemensamma fall mellan alla variabler, bekräftas det ovannämnda. Tendenserna är dock inte lika klara. I denna fördelning samvarierar traktaterna kraftigt med de politiska besöken (se *tabell 3*).

⁸ Se noggrannare beskrivning i Joas 1991.

Tabell 2: Korrelationer

	Traktater	Bes.fr.Fin	Bes.t.Fin	RD-debatt
Traktater	1.0000 (39)			
Bes.fr.Fin	.1035 (29)	1.0000 (31)		
Bes.t.Fin	.0838 (29)	.9571** (31)	1.0000 (31)	
RD-debatt	.8880** (16)	.6908* (12)	.7580* (12)	1.0000 (16)

N of cases: (st.) 1-tailed Signif: *-.01 **-.001

Tabell 3: Korrelationer

	Traktater	Bes.fr.Fin	Bes.t.Fin	RD-debatt
Traktater	1.0000			
Bes.fr.Fin	.6657*	1.0000		
Bes.t.Fin	.6799*	.9602**	1.0000	
RD-debatt	.8333**	.6908*	.7580*	1.0000

N of cases: 12 1-tailed Signif: *-.01 **-.001

I det stora hela samvarierar alltså de olika indikatorerna rätt så kraftigt med varandra. Detta är ett tecken på att indikatorerna är beroende av varandra eller av en underliggande tredje faktor som till exempel en ökning av interdependensen.

Den riktade aktiviteten

En viktig och intressant fråga i samband med utrikespolitiken är naturligtvis hur den är riktad. Utrikespolitikens riktning utgör kanske den viktigaste faktorn i vårt försök att granska vad den praktiska utrikespolitien syftar till. I den följande framställningen går vi igenom de olika indikatorerna sålunda att framställningen tar fram förändringarna under och mellan de olika decennierna. Vi granskar de första fyra åren från varje årtionde, det vill säga sålunda att vi har jämförbara data för alla indikatorer. I *tabell 4* granskas traktatförbindelserna, i *tabell 5* och *tabell 6* de politiska besöken samt i *tabell 7* den utrikespolitiska debatten i Finlands riksdag.

Finlands traktatförbindelser

Under periodens 16 år ingick Finland allt som allt 1489 traktatförbindelser av olika slag med olika stater eller organisationer. Vi granskar här alltså antalet ömsesidiga förbindelser under perioden och inte de enskilda traktaterna. Sålunda kan

alltså en multilateral traktat innehålla ömsesidiga förhållanden mellan Finland och ett flertal stater.

Den minsta aktiviteten uppvisar 1950-talets början medan den största aktiviteten kan ses i början av 1970-talet. Skillnaden mellan 1970- och 1980-talen är dock inte alltför stor. Åren 1960–63 med sina 326 ingångna traktater infaller mellan de tidigare nämnda decennierna och verkar alltså vara ett årtionde som präglas av ökning i aktiviteten.

Norden och Västeuropa synes vara de två områden som Finland ingår de flesta traktatförbindelserna med. Båda redovisar ca 20% av det totala antalet ingångna traktat, dvs ca 2/5 av alla traktaterna. På tredje och fjärde plats finner vi Östeuropa respektive Asien med andelar mellan 15% och 13%. Nordamerika, dvs USA och Kanada utgör det minsta området för Finlands traktatförbindelser med endast dryga 5% av traktaterna. Områdena med en lägre utvecklingsgrad, Afrika och Latinamerika, kommer allt som allt upp till knappa 10% andelar av Finlands traktater.

Över tiden kan man däremot urskilja vissa intressanta utvecklingsdrag. Norden är det enda område som konstant över hela perioden hållit en nivå som överstiger 20% och endast under åren 1950–53 förlorade Norden sin ledande ställning till Västeuropa som Finlands viktigaste traktatpartner. Västeuropa har också konstant hållit en

Tabell 4: Riktningen av Finlands traktatförbindelser åren 1950–1983

Riktning	Åren									
	1950 till 1953		1960 till 1963		1970 till 1973		1980 till 1983		Totalt	
	antal	%	antal	%	antal	%	antal	%	antal	%
Norden	37	22,4%	75	23,0%	112	21,9%	102	21,0%	326	21,9%
Västeuropa	41	24,8%	63	19,3%	103	20,1%	84	17,3%	291	19,5%
Östeuropa	22	13,3%	40	12,3%	92	18,0%	72	14,8%	226	15,2%
Nordamerika	13	7,9%	17	5,2%	25	4,9%	24	4,9%	79	5,3%
Latinamerika	12	7,3%	30	9,2%	36	7,0%	42	8,6%	120	8,1%
Afrika	12	7,3%	33	10,1%	54	10,5%	43	8,8%	142	9,5%
Asien	18	10,9%	42	12,9%	52	10,2%	85	17,5%	197	13,2%
Övrigt	10	6,1%	26	8,0%	38	7,4%	34	7,0%	108	7,3%
Totalt	165	11,1%	326	21,9%	512	34,4%	486	32,6%	1489	100,0%

nivå av omkring 20%:s andel av Finlands traktatförbindelser, men betydelsen har dock minskat över tiden. Östeuropas andel var under 1970-talet ca 18%, men har efter det igen minskat kraftigt. De övriga områdena har uppvisat relativt jämna tal: Nordamerika omkring 5% (1950-talet dock ca 8%), Latinamerika mellan 7% och 9% och Afrika från 7% upp till dryga 10% under 1960- och 70-talen för att falla tillbaka till ca 9% på 1980-talet. Dessa kast på några procentenheter kan i många fall bero på praktiska omständigheter, bland annat i samband med grundandet av nya stater. Övriga områden och de internationella organisationerna har kommit upp till mellan 6% och 8% av traktaterna. Asiens andel av traktaterna utgör dock ett klart undantag från de övriga mera geografiskt långt borta belägna områdena. Under 1950-, 60- och 70-talen ingicks endast ca 10% av Finlands traktatförbindelser med Asiatiska stater, men under 1980-talet steg denna andel till ca 17,5% och var på andra plats i antal traktatförbindelser direkt efter Nordens andel. Asien var dock redan åren 1960–63 Finlands tredjeviktigaste traktatpart bara för att falla ner till femte plats under nästa decennium.

Det verkar alltså som om Asien och Östeuropa bytte plats i viktighetsordningen under 1980-talet vad gäller Finlands traktatförhållanden. Däremot har både Norden och Västeuropa bibehållit sina positioner trots att båda något minskat i betydelse över tiden. Trakter längre bort verkar ha fått ett viktigare inslag i Finlands »traktatpolitik» medan grannarnas betydelse har minskat. Detta kan bero på en flerfald av olika orsaker,

av vilka praktiska skäl torde vara av stor betydelse. Traktatnätet med våra närområden var relativt färdigt under 1980-talet. Början av 1990-talet torde igen innebära kraftiga förändringar i detta mönster på grund av behovet att nyarrangera de interstatliga relationerna till både Västeuropa och det forna Östeuropa och varför inte delvis också med resten av Norden.

Politiska besök från Finland

De politiska besöken som av Finlands politiska ledning (president och ministrar) har gjort och som alltså varit riktade från Finland till andra stater, var under de 12 av undersökningsperiodens 16 år som vi har uppgifter om i allt 266 stycken. Fördelningen av besöken samlas främst till den sista perioden, åren 1980–83, med knappa 70% av alla besöken. Denna skevhet är delvis reell, det vill säga det restes tidigare mindre på ministernivå, men beror samtidigt också på ett visst bortfall i primärmaterial. Detta är onekligen problematiskt för undersökningens reliabilitet⁹. Det är dock troligt att bortfallet drabbar alla områden på ungefär samma sätt.

Under undersökningsperioden gick närmare 1/3 av alla politiska besöken från Finland till Östeuropa. Detta utgör den största gruppen i särklass av besöksmål för på andra plats hittar vi Västeuropa med ca 19% av besöken (50 besök) och som tredje Asien med dryga 16% av besöken

⁹ Se längre utredning om bortfallet i Joas 1991, s 31.

Tabell 5: Riktningen på politiska besöken från Finland åren 1960–1983

Riktning	Åren							
	1960 till 1963		1970 till 1973		1980 till 1983		Totalt	
	antal	%	antal	%	antal	%	antal	%
Norden	2	10,5%	10	16,1%	28	15,1%	40	15,0%
Västeuropa	5	26,3%	16	25,8%	29	15,7%	50	18,8%
Östeuropa	8	42,1%	25	40,3%	54	29,2%	87	32,7%
Nordamerika	2	10,5%	3	4,8%	9	4,9%	14	5,3%
Latinamerika	0	0,0%	1	1,6%	12	6,5%	13	4,9%
Afrika	0	0,0%	0	0,0%	18	9,7%	18	6,8%
Asien	2	10,5%	7	11,3%	34	18,4%	43	16,2%
Övrigt	0	0,0%	0	0,0%	1	0,5%	1	0,4%
Totalt	19	7,1%	62	23,3%	185	69,5%	266	100,0%

(43st.). Norden kommer på fjärde plats med 15% av besöken (40st.). Besöken till Östeuropa (87st.) är alltså mer än dubbelt fler än besöken till Norden. Nordamerika, Latinamerika och Afrika får nöja sig med omkring 5% av besöken, dvs vidpass 15 besök var.

Över tiden har utvecklingen varit relativt en tydlig. De två första decennierna, 1960–63 och 1970–73, var relativt stabila. Den enda större förändringen var att Nordens betydelse som besöksmål ökade från ca 10% till ca 16%, medan Nordamerikas andel minskade i samma grad, från ca 10% till ca 5%. Denna lägre nivå bibehölls under perioden 1980–83. Av mera fjärran områden hade endast Asien en viss betydelse med drygt 10% av besöken. Under hela undersökningsperioden har Östeuropa utgjort det absolut viktigaste besöksmålet, dock med en procentuellt sjunkande andel från ca 42% åren 1960–63 till ca 29% åren 1980–83. Västeuropa utgjorde under de två första decennierna varit Finlands näst viktigaste besöksmål, men har emellertid under perioden konstant minskat i minskat i relativ andel. Detta i synnerhet från 1970-talet till 1980-talet (från ca 1/4 av besöken till endast ca 15%). Västeuropa tappade därför placeringen under åren 1980–83 då Asien med sina dryga 18% av besöken blev det näst viktigaste besöksmålet för finska politiker. Även tredje världen kom med i bilden tydligare under 1980-talet då ca 6,5% av besöken gjordes till Latinamerika och närmare 10% till Afrika.

Utvecklingen av besöken från Finland visar klara tendenser. Öst- och Västeuropa har under

senaste decennium tappat sina ställningar (båda med ca 10%) gentemot nya länder från Afrika, Asien och Latinamerika. Norden har däremot kunnat hålla sin ställning något så när intakt.

Politiska besök till Finland

Under periodens 12 år gjordes 216 politiska besök till Finland som vi har kodat. Detta är något mindre än besöken från Finland, men ändå ett tillräckligt stort antal för att ge oss en uppfattning om hur resenärerna fördelat sig, det vill säga vem som har kommit till Finland på officiellt besök och när? Knappa 70% av besöken inträffar också här under den sista fyra års perioden, medan mindre än 10% inträffar under den första fyra års perioden.

Den totala fördelningen av besök följer i det stora hela samma riktlinjer som för de finska statsbesöken. Detta är väl också rätt så förståeligt ty ett besök i synnerhet till mindre viktiga områden resulterar oftast i en inbjudan till ett motbesök. Mest besökare, jämt 1/3 av alla besök, har Finland fått ta emot från de östeuropeiska staterna. Detta motsvarar rätt väl besöken från Finland. På andra plats kommer besöken från de övriga nordiska länderna med 19% av alla besök. Detta utgör en betydligt större andel än för riktningen åt andra hållet, men i antal går det relativt jämnt ut (41st. mot 40st.). Omkring 16% av besöken kommer från Västeuropa och dryga 13% från Asien. Afrika är rätt väl representerat i besökarskaran med ca 12,5% av besöken, medan åter de övriga områden får betydligt mindre be-

Tabell 6: Riktningen på politiska besöken till Finland åren 1960–1983

Riktning	Åren							
	1960 till 1963		1970 till 1973		1980 till 1983		Totalt	
	antal	%	antal	%	antal	%	antal	%
Norden	2	16,7%	6	10,9%	33	22,1%	41	19,0%
Västeuropa	3	25,0%	13	23,6%	19	12,8%	35	16,2%
Östeuropa	2	16,7%	25	45,5%	45	30,2%	72	33,3%
Nordamerika	1	8,3%	0	0,0%	5	3,4%	6	2,8%
Latinamerika	0	0,0%	1	1,8%	5	3,4%	6	2,8%
Afrika	2	16,7%	4	7,3%	21	14,1%	27	12,5%
Asien	2	16,7%	6	10,9%	21	14,1%	29	13,4%
Övrigt	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
Totalt	12	5,6%	55	25,5%	149	69,0%	216	100,0%

tydelse än fallet var då besöksriktningen var den motsatta (mellan 0% och ca 3%).

De verkar alltså finnas vissa skillnader i besöksmålen för de finska politikerna och intresset att besöka Finland. Finska politikerna besökte hellre Västeuropa, Asien, Nordamerika och Latinamerika, medan mera besök till Finland kom från Afrika och relativt sett Norden. Besöken med Östeuropa gick jämt ut.

Över tiden kan också för denna indikator del flera intressanta utvecklingsdrag ses. 1960-talet lämnar allt ännu öppet då utfallet är relativt jämt, men antalet besök är så lågt. En fjärdedel av besöken kom i varje fall från Västeuropa (3 av 12 besök), medan från Afrika, Norden, Östeuropa och Asien kom 2 besök och 1 besök från Nordamerika. Skillnaderna är alltså minimala. Under åren 1970–73 börjar skillnaderna dock bli mera märkbara. Närmare hälften (ca 45,5%) av alla besök till Finland kommer från Östeuropa. Närmare 1/4 av besöken kommer från Västeuropa och dryga 10% både från Norden och Asien. Från Afrika kommer det också besök (ca 7% av alla besöken till Finland). De övriga områdena är ytterst lite representerade. Förändringarna fram till 1980-talets början är markanta. Östeuropa kvarstår ännu som den viktigaste källan för besökare till Finland, men dess relativa andel har sjunkit till dryga 30%. Norden har däremot blivit allt mera representerat med ca 22% av besökarna och likaså har både Afrika och Asien med ca 14% av besöken gått förbi Västeuropa som har knappa 13% av besöken.

Trenden är alltså likadan som för de politiska besöken från Finlands del: De nya områdena blir allt viktigare, medan både Östeuropa och Västeuropa har tappat sina positioner på den utrikespolitiska prioritetsskalan.

Den utrikespolitiska debatten i riksdagen

Den utrikespolitiska debatten är ett specialfall bland våra indikatorer vad gäller möjligheten att bestämma hur debatten var riktad. Allt som allt har 1387 debattinslag kodats, men av dessa hör hela 765 st. hemma i kategorin övriga, dvs inlägg som inte innehållit omnämnande av något målområde eller land. Dessa allmänutrikespolitiska inlägg (bla uttalanden om ökad u-hjälp etc) bör vi lämna utanför denna granskning och detta torde inte utgöra ett alltför stort problem eftersom den grad av riktade inlägg som faller i denna kategori är relativt liten (Australien och Oceanien etc). Återstår 622 inlägg som har en klart angiven riktning.

Debatten i riksdagen har alltid tre sidor: den kan vara positivt, negativt eller neutralt riktad mot objektlandet. De siffror vi anför kan dock inte tolkas i termer av preferenser. De anger en aktivitets- och intressenivå.

Den riktade debatten har varit mycket segmenterad. Största delen av inläggen har haft med Östeuropa att göra (ca 43% av alla riktade inlägg). På andra plats i aktivitets-skalan kommer inlägg som handlar om Norden – de utgör dryga 18% av alla riktade inlägg. Debatten som berör Asien

Tabell 7: Den utrikespolitiska debatten i Finlands riksdag åren 1950–1983

Riktning	Åren									
	1950 till 1953		1960 till 1963		1970 till 1973		1980 till 1983		Totalt	
	antal	%	antal	%	antal	%	antal	%	antal	%
Norden	9	17,6%	18	22,0%	30	12,2%	57	23,5%	114	18,3%
Västeuropa	6	11,8%	13	15,9%	34	13,8%	8	3,3%	61	9,8%
Östeuropa	23	45,1%	42	51,2%	124	50,4%	79	32,5%	268	43,1%
Nordamerika	10	19,6%	7	8,5%	5	2,0%	9	3,7%	31	5,0%
Latinamerika	0	0,0%	1	1,2%	7	2,8%	14	5,8%	22	3,5%
Afrika	2	3,9%	1	1,2%	16	6,5%	21	8,6%	40	6,4%
Asien	1	2,0%	0	0,0%	30	12,2%	55	22,6%	86	13,8%
Totalt	51	8,2%	82	13,2%	246	39,5%	243	39,1%	622	100,0%

har fått en andel om knappa 14% och Västeuropa en andel om knappa 10%. De övriga namngivna områdena kommer upp till andelar mellan ca 3,5% till 6,5%.

Fördelningen över tid har samma kännetecknen som de övriga indikatorerna. Debatten har klart ökat; samtidigt har det också skett klara strukturella förändringar.

Klart mest har riksdagen debatterat om Östeuropa med en andel som under de tre första tidsperioderna legat omkring 50%. Under alla dessa tre perioder har Östeuropa debatterats dubbelt mera i jämförelse med någon av de övriga områdena och först under den sista fyra års perioden, 1980–83, har Östeuropas dominans klart börjat minska då endast ca 32,5% av alla inlägg hade någonting med det att göra. Debatten om Norden har också varit relativt hög under hela perioden och endast under åren 1970–73 kan en klar nedgång ses då endast dryga 12% av inläggen berörde Norden direkt. Under övriga perioder har aktiviteten varit omkring 20% med kast på ca 2–3% åt något håll. Debatten som berört Västeuropa visar också intressanta drag. Under åren 1950–73 hölls aktiviteten mellan ca 12% (1950-t.) till knappa 16% (1960-t.) och under perioden 1970–73 upptog debatten om Västeuropa rentav en andra plats i aktivitetsnivån med knappa 14%:s andel av den riktade debatten. Detta är dock lite i jämförelse med Östeuropas andel om dryga 50%. Det intressanta kommer egentligen först under den sista perioden då den riktade debatten berörde Västeuropa endast i ca

3,3% av inläggen, det vill säga minst av alla områden som vi kunnat särskilja från primärmaterialiet. Nordamerikas betydelse i debatten har däremot minskat kraftigt över tiden allt sedan 1950-talet från en andra placering med knappa 20% av inläggen till andelar mellan 2% till 4% av debatten under de två senaste perioderna. Områden som ligger mera fjärran från oss (tolkat både ekonomiskt, kulturellt och geografiskt) har klart gått förbi Nordamerika i aktivitets-skalan. Från andelar på enbart några procent (0%–4%) under de två första perioderna har Latinamerika kommit upp till ca 6%, Afrika till knappa 9% samt Asien upp till knappa 23% av alla inlägg för perioden 1980–83. Trenden var synlig redan i siffrorna för perioden 1970–73.

För debattens del verkar alltså de traditionella områdena delvis att ha behållit sina positioner, dock med klara undantag för Västeuropa och Nordamerika. Även Östeuropa har i synnerhet för perioden 1980–83 minskat i relativ betydelse. Det nya i debatten har varit Asien och även i viss mån Afrika och Latinamerika. Denna utveckling har säkert sina rötter dels i utvecklingshjälpens ökade betydelse men samtidigt också i handelspolitiska nyvinningar i synnerhet i Asien.

En jämförelse

En snabb jämförelse mellan de olika indikatorerna visar att tendenserna för materialen är liknande, det vill säga materialen är jämförbara. På basen av beskrivningarna ovan kan vi ställa upp en

Tabell 8: Prioritetsordningen för finsk utrikespolitik

Område	Traktater	Bes. fr. F.	Bes. t. F.	RD-debatt	plac.poäng	plac. i medt.
Östeuropa	3	1	1	1	6	1,5
Norden	1	4	2	2	9	2,25
Västeuropa	2	2	3	4	11	2,75
Asien	4	3	4	3	14	3,5
Afrika	5	5	5	5	20	5
Nordamerika	7	6	6,5	6	25,5	6,375
Latinamerika	6	7	6,5	7	26,5	6,625

enkel lista över den finska utrikespolitikens preferenser vad gäller den riktade aktiviteten. Först skall vi granska helhetsbilden och efter det skall vi se på förändringarna i mönstret över tiden. Den enkla jämförelsen som baserar sig på en rangordning av de olika områdena över samtliga indikatorer presenteras i sifferform i *tabell 8*.

Öst har varit det viktigaste vädersträcket för den finska utrikespolitiken även kvantitativt. Östeuropa har nämligen överlag varit det viktigaste området för båda typerna av besöken och i riksdagsdebatten. Endast för Finlands aktivitet att ingå traktater kan vi se ett avvikande mönster i och med att Östeuropa först intar en tredje plats efter Norden och Västeuropa.

På andra plats i finsk utrikespolitisk prioriteringsordning hittar vi Norden. För både besöken till Finland och andelen av den riktade riksdagsdebatten kom Norden på en andra plats och för traktaternas del till och med på en första plats, men vad gäller de finländska politikernas besök från Finland hittar vi de övriga nordiska länderna först på en fjärde plats. Som tredje i prioritet hittar vi Västeuropa, som liksom Norden har två andra placeringar (traktatförbindelser och politiska besök från Finland), men som för de två övriga indikatorerna intar tredje respektive fjärde plats.

På fjärde plats i prioriteringsordningen finner vi Asien klart före Afrika som kommer som femte i prioriteringsordningen. Asien har placeringar som tredje (besöken från Finland och riksdagsdebatten) och fjärde (traktaterna och besöken till Finland) medan Afrika för samtliga fyra indikatorer intar en femte plats.

Sist i prioriteringsordningen finner vi de två amerikanska områdena som relativt jämt tävlar om jumboplaceringen i den finska utrikespolitiska kvantitativa agendan.

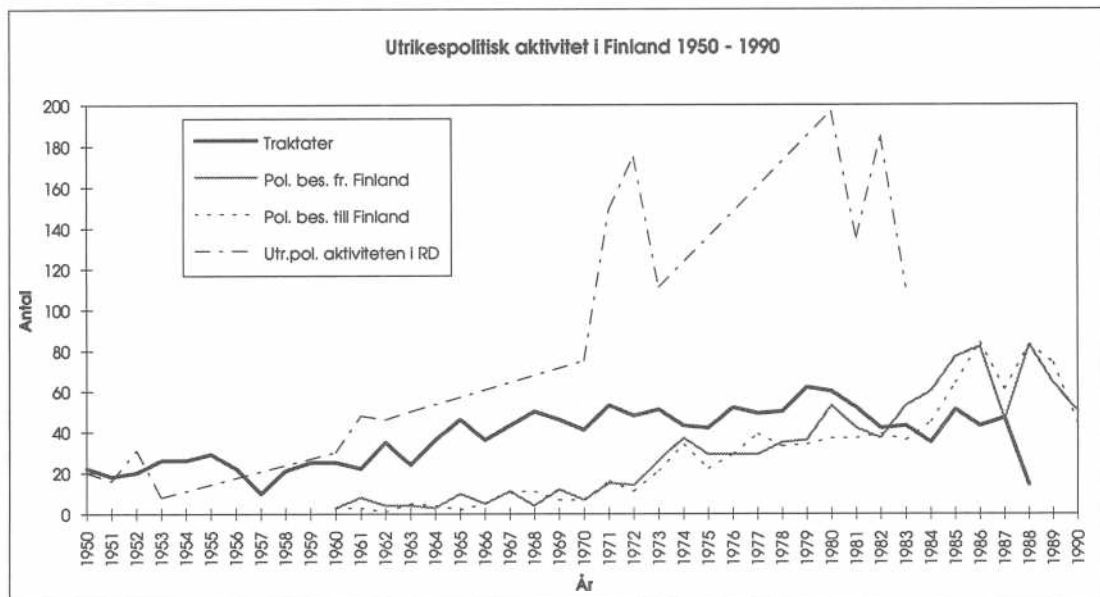
Den ovan beskrivna prioriteringsordningen baserar sig alltså på hela undersökningsperioden, men förändringarna i denna ordning är kontinuerliga. Därom påminns vi ifall vi ser på förändringarna över tiden. Även ur denna synvinkel är trenderna rätt så jämförbara för de olika indikatorerna.

Nordens betydelse i den finska kvantitativa utrikespolitiken har visserligen varierat för de olika indikatorerna till och med rätt kraftigt över tiden, med undantag av traktaterna, men överlag verkar Norden dock att ha hållits mest stabilt av alla områden. Man kan alltså inte se någon trend i utvecklingen för Nordens del. Däremot uppvisar de övriga indikatorerna klara och till och med entydiga trender.

Östeuropa verkar för alla indikatorer uppvisa relativt liknande utvecklingsmönster. Östeuropas betydelse för den finska utrikespolitiken nådde sin kulmen under 1960- och 1970-talen för att minska i början av 1980-talet. Detta till trots var Östeuropa ännu under denna period det viktigaste interaktionsområdet för Finland.

Västeuropas innebörd för den finska utrikespolitiken verkar också att ha minskat kontinuerligt sedan 1960-talet. Detta gäller för alla indikatorer och är alltså en rätt entydig utveckling. Motsvarande trender kan även utläsas för Nordamerikas del, dessa är dock inte lika tydliga som för Västeuropa.

De områden som däremot konstant ökat i betydelse i synnerhet från 1970-talet till 1980-talet är Afrika, Latinamerika och i synnerhet Asien som i snabb takt blivit mycket betydande områden för finsk utrikespolitik. Ökningen slår ut på alla indikatorer. Utvecklingen för Asien har dock varit betydligt jämnare och kraftigare än för de övriga två områdena.



En avslutande kommentar

Det ovan beskrivna utvecklingsmönstret kan väl antas vara rätt väntat för Finlands del under den tidsperiod som granskats. Östeuropas dominans beror främst på Sovjetunionens dominerande ställning som grannland, både utrikes- och handelspolitiskt bedömt. Nordens stabila ställning är klar och entydig och baserar sig på det stabila nordiska samarbetet som Finland länge deltagit i. Västeuropas minskande betydelse kan tänkas ha gällt endast för 1980-talets början då motsättningarna mellan de båda stormaktsblocken var stora. Detta kan antas ha minskat Finlands rörelsefrihet i viss mån.

Tredje världens inmarsch på den finska utrikespolitiska agendan har sina orsaker i behovet för de nya staterna i synnerhet i Afrika att etablera relationer till biståndsgivarna, men också i finska handelspolitiska intressen i och med att de så kallade NIC-länderna har fått en allt större roll i världshandeln.

För tillfället kan man anta att utvecklingen igen har blivit mera Västeuropa-centrerad då in-

tegrationsutvecklingen framskrider. Däremot har Östeuropas ställning blivit mindre betydelsefull efter sovjetimperiets sönderfall. Det politiskt tudelade Europa finns inte mera.

KÄLLOR

Anckar Dag o. Ståhlberg Krister, *Utrikespolitisk aktivitet i Finlands riksdag 1950-83: Empiriska iakttagelser*. Ulkopoliitiikka, nr 4 1987.

Joas Marko, *Politiska besök som en utrikespolitisk indikator*. Avhandling pro gradu i statskunskap. Åbo Akademi 1991.

Nousiainen Jaakko, *Suomen poliittinen järjestelmä*. Juva 1989.

Ståhlberg Krister, *Elitstruktur och utrikespolitisk aktivitet i riksdagen 1950-1983*. Karvonen o. Ståhlberg (red.), Festskrift till Dag Anckar. Åbo Akademis förlag. Åbo 1990.

Tiilikainen Teija, *Studier i traktatpolitik*. Licentiatavhandling i statskunskap. Åbo Akademi 1991(a).

Tiilikainen Teija, *Valtiosopimukset osana Suomen itsenäisyyden ajan ulkopoliitiikkaa*. Ulkopoliitiikka, nr 3 1991(b).