

”Världsbildens” betydelse för modern finländsk utrikes- och säkerhetspolitik

JOHANNA FAGERSTÖM

ABSTRACT:
”Conceptions of the world” as a determinant in modern Finnish foreign and security policy

This article offers an explanation to the development of the Finnish foreign policy doctrine after the Cold War. It examines the possibility that different decision makers have different outlooks on the mechanisms of international politics. On the one hand there is the internationalist approach which focuses on international law, institutions and cooperation. On the other hand there is the realist outlook which emphasizes the state as a single actor with its own interests to protect. These diverse “conceptions of the world” constitute the theoretical framework for an analysis where the inertia and the inconsistencies in Finnish foreign and security policy are seen as a result of two antagonist views on Finland’s options regarding an appropriate development in an ever changing world.

Forskningsintresse

Den redogörelse om Finlands säkerhets- och försvarspolitik som statsrådet utgav i början av 2009 innefattar en något mer stringent säkerhetssyn än tidigare. Samtidigt påvisar redogörelsen en tämligen klar spänning mellan en idealistisk och realistisk premis; här betonas såväl internationell fred och stabilitet som det egna landets intressen. De olika utgångspunkterna bekräftas av maktavarnas konträra tolkningar av redogörelsen. President Tarja Halonen underströk i sitt tal vid öppnandet av riksmötet 4.2.2009 att Finlands hållning i Nato-frågan inte förändrats trots att formuleringen i den nya redogörelsen avviker från tidigare formuleringar (Republiken presidents kansli 2009). Utrikesminister Alexander Stubb framhöll däremot vid utgivningen av redogörelsen att man, efter vissa diskussioner, valt att öppna dörren till Nato ytterligare (Statsrådets presskonferens 23.1.2009).

I min avhandling pro gradu ”Finland i en föränderlig värld: En studie av de finländska utrikes- och säkerhetspolitiska riktlinjerna åren 1995–

2004” gjorde jag en analys av de säkerhetspolitiska redogörelserna med syftet att åskådliggöra spänningen i den finländska utrikes- och säkerhetspolitiken. Jag utgick från frågan varför slutet på kalla kriget, och därmed upphörandet av den bipolära stormaktspolitiken, inte medfört någon klar nyorientering av den finländska doktrinen. Den officiella förklaringsmodellen, nämligen att vagheten beror på att tydliga ställningstaganden inte längre är nödvändiga, visade sig vara otillräcklig emedan den finländska doktrinen, eller riktlinjen, präglats av en ganska klar inkonsekvens. (Fagerström-Karjalainen 2008)

Min utgångspunkt här är att, åtminstone delvis, förklara de finländska maktavarnas diffusa och motsägelsefulla språkbruk. Jag kommer att ange maktavarnas divergerande ”världsbilder” som en förklaring till den finländska doktrinutvecklingen. Genom att kontrollera inslagen av internationalism och realism, två antagonistiska teorier inom internationella relationer, kan jag påvisa ”världsbildens” betydelse för vår utrikespolitiska doktrin efter kommunismens fall. Med ”världsbild” avses

beslutsfattarnas värderingar vad gäller den internationella miljö i vilken de verkar.

De säkerhets- och försvarspolitiska redogörelserna, som statsrådet avger till riksdagen, sammanfattar den officiella finländska riktlinjen efter kalla krigets slut och utgör ett mycket ändamålsenligt material för en systematisk granskning av doktrinen. Redogörelserna har utkommit 1995, 1997, 2001, 2004 och 2009. Som tidigare konstaterades har de ett anmärkningsvärt varierande innehåll. Vid publiceringen av den senaste redogörelsen vidhöll statsminister Matti Vanhanen att redogörelsen inte är någon utrikespolitisk bibel. Samtidigt konstaterade Vanhanen och hans ministrar att man satt ner en anseelig mängd arbete och tid på textens formuleringar. (Statsrådets presskonferens 23.1.2009) Detta måste betraktas som en motsägelse; Vanhanen tonade ner formuleringarnas betydelse bara för att senare konstatera att dessa varit föremål för politisk armbrytning. Hur kan denna motsägelse, som i mångt och mycket sammanfattar andemeningen i Finlands utrikes- och säkerhetspolitik, förklaras?

Doktrинens funktioner

Enligt Katarina Brodin har den utrikespolitiska doktrinen, eller doktrinen, två funktioner: en *expressiv funktion* där språket primärt är att se som ett uttryck för tankar, åsikter och värderingar samt en mer pragmatisk eller *instrumentell funktion* där beslutsfattare genom sitt språkbruk syftar till att utöva makt och kontroll i en bestämd riktning (Brodin 1971, 6–14). Således menar hon att doktrinen är:

...ett öppet redovisat system av åsikter, attityder eller trosföreställningar med avseende på den internationella miljön och den egna statens roll i denna miljö (Ibid., 18).

Katarina Brodin ser doktrinen som ett allmänt förhållningssätt, inte ett program i enskilda sakfrågor. Här skiljer hon sig från vissa andra forskare (se t.ex. Edström 2003) som menar att doktrinen syftar till specifika aspekter av utrikespolitiken. Brodin är inte ensam om att föredra en vid doktrindefinition (se också Lindberg 1983; Apunen 1972; Lidén 1979). Styrkan med detta perspektiv

är att det omfattar såväl generella som specifika aspekter av doktrinen. Enligt Brodin inverkar nämligen det generella, eller ”grunden”, i doktrinen på specifika sakområden och speciella situationer (Brodin 1977, 22).

Katarina Brodin menar att doktrinen syftar till att påverka 1) *officiella beslutsfattare i andra länder* och 2) *den inhemska opinionsbildningen*. Brodin påpekar dock att doktrinen också verkar i motsatt riktning i och med att den skapar vissa förväntningar hos mottagarna. (Brodin 1971, 14–16) Steve Lindberg resonerar i liknande banor och menar att doktrinen kan fungera som en självuppfyllande profetia då omgivningens förväntningar tvingar beslutsfattare att agera i enlighet med sina uttalanden (Lindberg 1983, 135). Detta innebär att konsekvens i uttalanden och i handling är en förutsättning för politisk trovärdighet (Brodin 1971, 16; Lindberg 1983, 133–34). Resonemanget ovan visar att doktrinen fungerar som ett instrument genom vilket den politiska ledningen försöker skapa den enighet man utåt vill åberopa. Samtidigt är det en politisk nödvändighet att argumentera för den förda politiken på ett sätt som tilltalar så många som möjligt (Brodin 1971, 14–15). Därtill begränsar doktrinen makthavarnas handlingsutrymme i och med de förväntningar som uppstår. Således ger en löst formulerad doktrin ett visst mått av rörelsefrihet (Lindberg 1983, 133).

Det är alltså tämligen klart att formuleringar är av betydelse vid doktrinutformning. Ovan konstaterades att doktrinen, av naturliga politiska skäl, bör vara förenlig med folkopinionen. Steve Lindberg påpekar att den allmänna opinionen påverkas av folkets historiska erfarenheter och attityder (Lindberg 1983, 138). Även Katarina Brodin diskuterar detta faktum och fortsätter med att konstatera att trossystem tenderar att vara resistent mot tvära förändringar (Brodin 1971, 10). Hans Mouritzen och Anders Wivel resonerar på samma sätt då de lyfter fram historiska erfarenheter, eller ”ghosts of the past”, som en determinant i utrikespolitik (Mouritzen & Wivel 2005, 172).

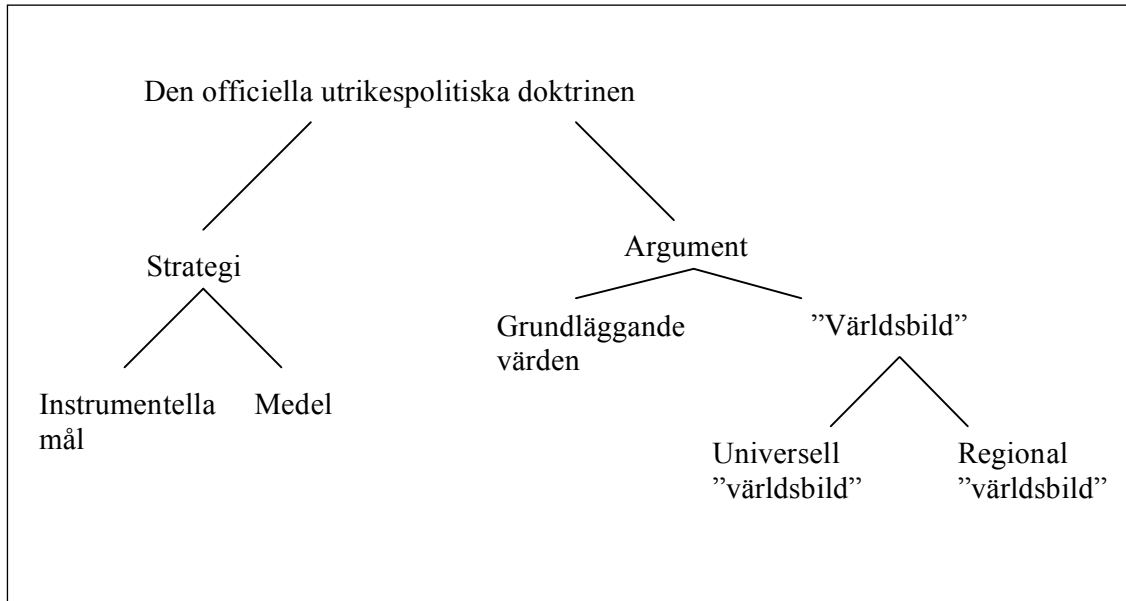
För Finlands del har också det geopolitiska läget inverkat på doktrinutformningen. Osmo Apunen menar att doktrinen varit av betydelse då Finland velat bevara sin neutralitet i stormakternas konflikter (Apunen 1972, 83). Också Steve Lindberg diskuterar detta och lyfter fram det faktum att

småstater i skärningspunkter mellan stormaktsblock använder doktrinen vid upprätthållandet av sin trovärdighet (Lindberg 1983, 134). Katarina Brodin påpekar i sin tur att doktrinen i efterkrigstidens Finland kännetecknats av en anmärkningsvärd kontinuitet (Brodin 1971, 6). Det är rimligt att utgå ifrån att Finlands geopolitiska läge och säregna relation till Sovjetunionen präglade den finländska doktrinen under kalla kriget. En mycket viktig fråga återstår dock: Varför har upphörandet av bipolariteten inte fört med sig någon tydlig förändring i den finländska doktrinen?

Harto Hakovirta lyfter fram en förklaring till den till synes exceptionella trögheten i Finlands utrikes- och säkerhetspolitik. Hakovirta menar att ju mer institutionaliserad utrikespolitiken är, desto svårare är den att förändra. Han argumenterar alltså för att en starkt institutionaliserad politik kännetecknas av en strävan efter kontinuitet. Kontinuiteten har en karaktäristik som bör noteras i sammanhanget, nämligen avsaknad av öppenhet. (Hakovirta 2002, 144–45) Hakovirtas resonemang förklarar i någon mån den finländska utvecklingen. Tidigare konstaterades dock att konsekvens är en förutsättning för politisk trovärdighet. Det är alltså rimligt att förvänta sig en konsekvent, om än rigid, doktrinutvecklingen. Med tanke på doktri-

nens funktioner och inneboende tröghet är inkonsekvens de facto ett anmärkningsvärt inslag i den finländska doktrinutvecklingen.

Man kunde kanske förklara frånvaron av en konsekvent doktrinutveckling med rådande tidsanda. Tiden efter kalla kriget har trots allt präglats av växlande internationella förhållanden. Så har också ett slopande av de säkerhetspolitiska redogörelserna diskuterats. Bland andra statsminister Matti Vanhanen skulle gärna se att Finland hade en mer flexibel utrikespolitik. Han har dock påpekat att det bör finnas långsiktiga åtaganden, speciellt vad gäller försvaret. Även finansminister Jyrki Katainen har talat för att utrikespolitiken bör göras mer elastisk, medan försvarspolitiken också i fortsättningen behöver långsiktiga riktlinjer. (Statsrådets presskonferens, 23.1.2009) Frågan är om det i praktiken är möjligt att åtskilja dessa två. Det är helt klart att utformningen av framför allt försvaret av resursmässiga skäl inte klarar stora och frekventa förändringar, vilket ministrarna också påpekade. Kan man då utgå ifrån att försvarspolitiken inte påverkas av förändringar i utrikespolitiken? Måhända är det, åtminstone i viss utsträckning, så. En mycket flexibel och föränderlig utrikespolitik har dock en stor svaghet: sett till doktrinens funktioner saknar den trovärdighet. Ytterligare en as-



Figur 1. Den officiella utrikespolitiska doktrinens beståndsdelar

pekt att ta i beaktande är frågan om varför den nuvarande regeringen ser en smidigare utrikespolitik som nödvändig. Man har främst hänvisat till de snabbt växlande internationella förhållandena. I ljuset av Katarina Brodins doktrindefinition ter sig ändå en ökad flexibilitet som något dubiös. Om man utgår ifrån att doktrinen är ett allmänt (och relativt stabilt, se nedan) förhållningssätt, som har inverkan på mer specifika sakområden, borde det inte finnas behov av frekventa förändringar. Väger man in trovärdighetsproblematiken ifrågasätts flexibilitetskravet ytterligare. Detta resonemang visar även på att frånvaron av en konsekvent finländsk doktrin inte enbart kan förklaras av ett ökat behov av elasticitet.

Katarina Brodin, som alltså bekänner sig till dem som ser doktrinen som ett allmänt förhållningssätt, hävdar att den officiella utrikespolitiska doktrinen kan delas in i *strategi* och *argument*. Strategin består av *instrumentella mål* och *medel*, eller allmänna handlingsrekommendationer med avseende på den egna politiken. Argumenten delas i sin tur in i *grundläggande värden* och ”*världsbild*”. Grundläggande värden är till exempel ”fred” och ”frihet”, med andra ord ganska allmängiltiga värderingar i demokratier. Med ”världsbild” avser Brodin beslutsfattarnas uppfattningar om verkligheten. Hon påpekar att det inte är fråga om verklighetsuppfattningar knutna till specifika politiska situationer. Hon menar att det snarare är fråga om relativt stabila uppfattningar om 1) hur det internationella systemet fungerar (*universell ”världsbild”*) och 2) vilka regioner som har återverkningar på den egna statens nationella säkerhet (*regional ”världsbild”*). (Brodin 1971, 18–20)

Figur 1 sammanfattar resonemanget.

Det som Brodin benämner som ”världsbild” torde ha återverkningar på de övriga beståndsdelarna i doktrinen. Särskilt den universella ”världsbilden”, alltså de stabila uppfattningarna om det internationella systemet, präglar såväl argument som strategi för den officiella utrikespolitiken. Pönera då att det bland de utrikespolitiska makthavarna råder oenighet kring synen på det internationella systemet. Vilka blir följderna? Med tanke på doktrinens funktioner är en vag formulering av strategin att vänta.

Internationalism och realism som ”världsbilder”

Otydligheten vad gäller den officiella finländska utrikespolitiska doktrinen, sammanfattad i statsrådets säkerhetspolitiska redogörelser, har så här långt inte fått någon fullt godtagbar förklaring. En vetenskaplig granskning av den presumtiva inkonsekvensen vore därmed på sin plats. Jag har valt att utgå ifrån två teorier om internationell politik, internationalism och realism, för att kontrollera huruvida otydligheten i den finländska doktrinen under tiden efter kalla kriget bottnar i motstridiga värdegrunder eller ”världsbilder” hos makthavarna.

Kjell Goldmann definierar internationalism som en politisk idé eller ett politiskt program med innebörden att samarbete och kontakter länder emellan bör öka och att de internationella institutionerna bör förstärkas (Goldmann 1999, 12). Denna idé baserar sig på uppfattningen om att samarbete och ömsesidigt beroende är att se som den bäst fungerande avspänningspolitiken och har sitt ursprung i Goldmanns analys av *détente* i de öst-västliga relationerna under kalla kriget (se Goldmann 1988). Internationalismen har, enligt Goldmann, sin utgångspunkt i 1) *antagandet att internationellt samarbete på olika plan leder till fred och säkerhet* samt i 2) *antagandet att internationell lagstiftning och gemensamma regelverk hämmar upptrappningen av mellanstatliga konflikter* (Goldmann 1994, 27–53). Internationalismen har många likheter med det som inom den statsvetenskapliga litteraturen benämns som idealism. Stanley Kober menar att idealismen fokuserar på andra mekanismer än militär makt som avgörande för stabiliteten. Han hävdar att det snarare är den ”demokratiska fostran” och de internationella institutionerna som är avgörande. (Kober 1992, 128) Jag ser dock idealismbegreppet som problematiskt. I litteraturen uppfattas nämligen idealismen som en föråldrad form av liberalism (se t.ex. Russett & Starr 1989, 28; Mowle 2004, 26; Dunne 2005, 188; Baylis & Smith 2005, 5). Vore då begreppet liberalism motiverat? Interdependens och tron på internationella institutioner uppfattas trots allt som en del av den liberalistiska tankegången (Ericson 2006, 58). Kjell Goldmann

vidhåller att det finns skäl att inte sätta likhets-tecken mellan liberalism och internationalism. Goldmann påpekar att liberalismbegreppet är missvisande då t.ex. socialdemokrater, vid sidan av liberaler, starkt förespråkar det internationalistiska programmet. (Goldmann 1994, xii) Således ser jag begreppet internationalism som det mest ändamålsenliga.

Internationalismen avviker klart från realismen, en betydligt mer pragmatisk och rationell teori. Sean Kay sammanfattar realismen utgående från Mearsheimer och Waltz, två framstående realister, enligt följande: Nationalstaten vill försvara sina egna, främst ekonomiska och militära, intressen och den räknar aldrig med andra staters välvilja. Internationella organisationer och lagar kan utgöra ett medel i kampen om maktpositioner, men de utgör ingen säkerhetsgaranti. Närhet till andra stater anses snarare medföra utsatthet, vilket kan ge upphov till konflikter. (Kay 2004, 11)

Sean Kays sammanfattning är funktionell i och med att den tar fasta på kärnan i realismen; den baserar sig på anarkimodellen och betonar därmed den enskilda statens betydelse. Anarkimodellen är väsentlig för förståelsen av all realism, om man frånser den klassiska realismen (se Morgenthau & Thompson 1985) som betonar människans natur, och utgår ifrån antagandet att det internationella systemet saknar övergripande styrning (Hettne 1992, 13; Goldmann 1988, 199). Även Bruce Russett och Harvey Starr menar att realismens uppfattning om världen som ett anarkistiskt system innebär att det pågår en maktkamp stater emellan, att stater måste tillgodose sina egna intressen samt att stater inte kan ty sig till någon högre auktoritet i hopp om att denna skall upprätthålla internationell lagstiftning (Russett & Starr 1989, 28). Tim Dunne och Brian C. Schmidt påpekar att realismen ändå inte uppfattar världen som präglad av fullständigt kaos och laglöshet. Den snarare framhäver frånvaron av central auktoritet, vilket innebär att *självhjälp* är den princip enligt vilken suveräna stater bör agera. (Dunne & Schmidt 2005, 163–64) Kjell Goldmann tillägger att anarki innebär att det internationella systemet är dömt till instabilitet och att en fredlig samexistens enbart kan uppnås genom maktbalans. Liksom Dunne och Schmidt menar Goldmann att

anarki inte är det samma som kaos. I det anarkistiska internationella systemet ligger ändå våld närmare till hands än i det icke-anarkistiska, här representerat av internationalism, eftersom anarki nödvändiggör säkerhets- och maktpolitik. (Goldmann 1978, 42–44)

Således har internationalismen och realismen tämligen antagonistiska utgångslägen. Den förra betonar internationellt samarbetet samt internationell lagstiftning som instrument vid upprätthållandet av säkerhet, den senare den egna statens förmågor och resurser som en stabiliseringsmekanism. Internationalism och realism utgör inte enbart två skilda skolor inom internationella relationer, de motsvarar även polemiska trossystem eller ”världsbilder”.

Förekomsten av internationalism och realism i de säkerhetspolitiska redogörelserna

Min utgångspunkt är att inkonsekvensen i den finländska doktrinen kan, vara kopplad till makthavarnas ”världsbilder”. För att kontrollera detta har jag utgått från en kombination av kvantitativ innehållsanalys och kvalitativ textanalys. Detta tillvägagångssätt är ändamålsenligt då det möjliggör såväl en kartläggning av ordval, utrymme och sammanhang som en djupare förståelse av texten. Mitt mätinstrument består av fyra variabler, vilka jag har applicerat på statsrådets försvars- och säkerhetspolitiska redogörelser. Jag har koncentrerat min studie till frågor som berör säkerhet i ett externt perspektiv. Därmed har jag lämnat de delar som behandlar inre säkerhet och försvarsstruktur därhän. Ej heller innehållsförteckning, bilagor eller bildtexter har beaktats. Undersökningen omfattar däremot rubrikerna i de relevanta avsnitten. (Fagerström-Karjalainen 2008, 32)

Variablerna är motiverade i enlighet med valda teorier, alltså internationalism och realism. Variabel 1 utgör förekomsten (antal samt procentuell jämförelse) av FN respektive Nato som indikatorer på internationalism jämte realism. FN är en internationell institution som arbetar utifrån ett internationellt regelverk och som syftar till att förhindra krig samt åstadkomma bättre levnadsvillkor för alla människor. Därför är FN att se som en institu-

Tabell 1. Indikatorer på internationalism och realism

	<i>Internationalism</i>	<i>Realism</i>
Institution (1)	FN EU(4) samarbete/nationella intressen	Nato
Sammanhang (2)	FN +, Nato –	Nato 0, FN 0 Nato +, FN –
Begrepp (3)	”internationell säkerhet”	”nationell säkerhet”

Not: + avser positivt sammanhang, – avser negativt sammanhang och 0 avser neutralt sammanhang.

tion som internationalister förespråkar. Nato är en militär allians och kan därför ses som ett mer attraktivt alternativ för realister. Enligt Thomas S. Mowle ansluter sig dessutom små stater till större och mer framgångsrika stater (*defensive realism*) i syfte att garantera sin egen säkerhet (Mowle 2004, 21). Således står det klart att Nato är en organisation för realister.

Variabel 2 kartlägger inställningen till FN respektive Nato. I enlighet med valda teorier är FN i ett positivt sammanhang att se som en indikator på internationalism, medan Nato i ett positivt sammanhang är att se som en indikator på realism. Härav visar FN i ett negativt sammanhang mot realism och Nato i ett negativt sammanhang mot internationalism. Det neutrala sammanhanget är inte lika entydigt. Utgångspunkten är ändå att det neutrala sammanhanget kommer att dominera i och med att en presumtivt neutral inställning kan godtas av såväl internationalister som realister.

Variabel 3 behandlar utrymmet för ”internationell säkerhet” och ”nationell säkerhet” som indikatorer på internationalism respektive realism. Med ”internationell säkerhet” avser jag en global syn på säkerhet, kännetecknande för internationalismen, där mänskliga rättigheter och ökad säkerhet genom internationellt samarbete och deltagande i internationella institutioner ses som väsentliga. ”Nationell säkerhet”, ett synsätt kännetecknande för realismen, avser ett statscentrerat förhållningssätt till extern säkerhet. Kartläggningen av den tredje variabeln utfördes enligt följande: Jag mätte med linjalen, med fem millimeters noggrannhet, hur mycket text i de inledande sammandragen som omfattar ”internationell säkerhet” och

”nationell säkerhet”. Därefter räknade jag i procent ut hur stor del av sammandraget som tillägnas respektive begrepp. ”Internationell säkerhet” och ”nationell säkerhet” står alltså *inte* i relation till varandra. Procenten för respektive begrepp anger utrymmet i sammandraget. Det bör påpekas att det finns en del överlappningar i texten; vissa delar måste tolkas som såväl ”internationell säkerhet” som ”nationell säkerhet”.

Variabel 4 omfattar inställningen till EU och är av mer kvalitativ karaktär än de övriga tre. Eftersom EU är en institution som såväl internationalister som realister förväntas förespråka krävs en djupare förståelse av texten. Internationalismen förespråkar olika former av *samarbete* inom EU i syfte att uppnå ökad säkerhet inte bara för Finland utan också för andra länder. Enligt realismen är EU snarare ett maktinstrument genom vilket Finland kan stärka sin ställning i världspolitiken. Realismen förväntas därför betona *nationella intressen*. Således anger den fjärde variabeln huruvida inställningen till EU präglats av fokus på samarbete eller nationella intressen. Tabell 1. sammanfattar de fyra variabler som utgör mätinstrumentet:

Jag har applicerat variablerna på samtliga redogörelser. Variabel 3, alltså utrymmet för ”internationell säkerhet” och ”nationell säkerhet”, applicerades enbart på de inledande sammandragen i redogörelserna, detta för att göra siffrorna så tydliga och tillförlitliga som möjligt. Samma gäller variabel 4 där jag tolkade det sammanfattande stycket om EU som ingår i samtliga redogörelsernas inledande sammandrag. Jag utförde också ett reliabilitetstest som i all enkelhet gick ut på att jag utförde undersökningen en gång till. Här uppdagades ett

Tabell 2. Resultatet av undersökningens variabler (V1-V4) för respektive redogörelse

	1995		1997		2001		2004		2009	
V1-antal omnämmanden										
FN	45	(70)	12	(20)	42 %	(77)	22 %	(50)	32	(81)
NATO	%	(87)	%	(149)	58 %	(107)	78 %	(181)	%	(171)
	55		88						68	
	%		%						%	
V2- inställning										
FN-positivt	56	(39)	65	(13)	56 %	(43)	56 %	(28)	56	(44)
FN-neutralt	%	(24)	%	(6)	39 %	(30)	38 %	(19)	%	(33)
FN-negativt	34	(7)	30	(1)	5 %	(4)	6 %	(3)	42	(2)
	%		%						%	
Nato-positivt	10	(31)	5	(51)	53 %	(57)	27 %	(48)	2 %	(70)
Nato-neutralt	%	(51)	%	(97)	46 %	(49)	69 %	(125)		(100)
Nato-negativt		(5)		(1)	1 %	(1)	4 %	(8)	42	(0)
	36		34						%	
	%		%						58	
	58		65						%	
	%		%						0 %	
	6 %		1 %							
V3-utrymme										
"Internationell säkerhet"	65 %		3 %		25 %		51 %		35 %	
"Nationell säkerhet"	13 %		65 %		20 %		45 %		56 %	
V4-inställning till EU										
	Samarbete och nationella intressen		Nationella intressen		Samarbete		Samarbete och nationella intressen		Nationella intressen (och samarbete)	

Not: V3 avser det utrymme som "internationell säkerhet" respektive "nationell säkerhet" får i redogörelsernas inledande sammandrag. Med "internationell säkerhet" avses fokus på säkerhet i ett globalt perspektiv, medan "nationell säkerhet" avser ett statscentrerat förhållningssätt till extern säkerhet. Procentama avser den andel av texten som tillägnas respektive synsätt och står inte i relation till varandra.

fåtal fel. Det rörde sig som mest om två procentenheters fluktuering. Reliabilitetstestet pekade inte heller på några svagheter i själva tolkningen av texten. Tabell 2 sammanfattar resultatet av min undersökning:

Innan jag går in på tolkningen av resultaten vill jag påpeka följande: 1995 års säkerhetspolitiska redogörelse bör i någon mån betraktas ur en annan synvinkel än de övriga. Finland var vid denna tidpunkt nybliven medlem i Europeiska unionen, vilket då sågs som "ett led i Finlands aktiva och

pragmatiska säkerhetspolitiska linje" (Redogörelsen 1995, 58). EU-medlemskapet sågs som den viktigaste hörnstenen i finländsk utrikes- och säkerhetspolitik, som befann sig i en slags vågskål i och med de internationella omdaningar som kalla krigets slut gett upphov till (Ibid.). Också redogörelsens titel "Säkerheten för en föränderlig värld: Finlands säkerhetspolitiska riktlinjer" befäster uppfattningen om att Finlands befann sig i ett brytningsskede. Skillnaderna mellan 1995 och 1997 års redogörelser kan därför i viss utsträckning för-

klaras av skiftningar i tidsandan. Däremot slår man i 2001 års redogörelse fast att:

I den redogörelse som regeringen år 1997 avlät till riksdagen, ”Säkerhetsutvecklingen i Europa och Finlands försvar”, definierades säkerhetsutvecklingen i Europa och dess följevärningar för Finland samt angavs riktlinjerna beträffande grunderna för utvecklingen av Finlands försvar åren 1998–2008 utgående från en bedömning av den internationella omgivningen och som en del av Finlands säkerhetspolitiska helhetslinje (Redogörelsen 2001, 6).

Det är således rimligt att utgå ifrån att redogörelserna från 1997, 2001 och 2004 borde vara tämligen homogena. *Ändå finner man anmärkningsvärda skillnader mellan dessa tre.* Också i övrigt visar resultaten av min undersökning att det skett en successiv förändring i den finländska riktlinjen. Även Jarno Limnell och Jyri Raitasalo hävdar att Finlands säkerhetspolitik sedan 1990-talets början gradvis förändrats; idag definieras vår säkerhetspolitik i högre grad än tidigare utgående från en västerländsk kontext (Linnell & Raitasalo 2009, 10). Denna successiva förändring är intressant och utgör i sig en förklaring till varför utvecklingen av den finländska riktlinjen kan upplevas som diffus. En granskning av förekomsten av internationalism och realism i de säkerhetspolitiska redogörelserna kan sägas klarlägga en av orsakerna till den gradvisa förvecklingen: det ter sig som om makthavarna har olika grundläggande synsätt på *hur* den finländska riktlinjen bör utformas och utvecklingen av den utrikes- och säkerhetspolitiska riktlinjen är ett resultat av denna tvekamp.

En granskning av Tabell 2. visar att redogörelsen från 1995 har såväl internationalistiska som realistiska drag (Redogörelsen 1995, 5–69). FN och Nato behandlas ganska likvärdigt i och med att organisationerna relativt sett nämns ungefär lika många gånger (FN 45 % – Nato 55 %). Nato nämns visserligen i lite större utsträckning, men med tanke på att FN oftare behandlas i ett positivt sammanhang är skillnaden obetydlig. Det är värt att notera att FN diskuteras i så väl positiva som negativa termer i större utsträckning än Nato, vilket torde bero på att ställningstaganden vad gäller FN hade större politiskt stöd. Också utrymmet för

”internationell säkerhet” (65 % av det inledande sammandraget) kan i någon mån förklaras av rådande tidsanda. Det oaktat är det ganska klart att en mer pragmatisk syn på säkerhet inte i samma utsträckning tilltalat dåvarande makthavare: enbart 13 % av det inledande sammandraget behandlar ”nationell säkerhet”. Däremot visar inställningen till EU att det väger jämnt mellan det internationella och realistiska synsättet:

Medlemskapet i Europeiska unionen stärker grunden för Finlands säkerhet och erbjuder Finland en central kanal för att verka för sina intressen och bära sitt ansvar inom de internationella relationerna (Redogörelsen 1995, 5).

EU ses som ett redskap för Finland vid utövning av makt och befrämjande av de egna intressena. Samtidigt framkommer att Finland vill arbeta för en god global utveckling. Den första delen av citatet kan således betecknas som realistisk, den senare delen som internationalistisk.

1997 års redogörelse präglas av ett klart mer realistiskt förhållningssätt (Redogörelsen 1997, 6–48). Nato nämns betydligt fler gånger än FN, ”nationell säkerhet” bereds större utrymme än ”internationell säkerhet” och EU-medlemskapet ses främst som möjlighet att gynna nationella intressen (se Tabell 2.). Sammanhanget i vilket FN och Nato förekommer är däremot inte lika entydigt. FN nämns främst i positiva termer, medan det neutrala sammanhanget dominerar för Natos del. Det bör dock påpekas att FN nämns anmärkningsvärt få gånger och ofta i ganska pliktskyldiga termer. Följande citat är ett exempel på detta:

Målsättningen är en effektiv gemensam säkerhet som baserar sig på FN:s, OSSE:s och ER:s principer (Redogörelser 1997, 6).

Det neutrala sammanhang, i vilket Nato främst förekommer, är också intressant. Enligt den kvantitativa innehållsanalysens principer är ett argument, i detta fall ett begrepp, som förekommer ofta i en text eller i ett tal också ett centralt argument (Esaiasson m.fl. 2004, 219). Därtill var tydliga ställningstaganden för Nato inte politiskt möjliga vid denna tidpunkt. Sålunda utgör inte variabel 2 någon nämnvärd avvikelser. 1997 års redogörelse är klart realistiskt influerad, vilket inte minst

bekräftas av inställningen till EU där det finländska samt säkerhetsmässiga utgångsläget betonas:

Medlemskapet i Europeiska unionen har förtydligat och förstärkt Finlands internationella ställning. Trots att medlemskapet inte inbegriper militära säkerhetsgarantier, innehåller det ett skydd baserat på gemensamt ansvar. Finland stöder förstärkningen av EU:s utrikes- och säkerhetspolitiska funktionsduglighet och deltar i utvecklingen av unionens säkerhets- och försvarsdimension i en uppbyggande anda. (Redogörelsen 1997, 6)

Medlemskapet i EU ses som en möjlighet att utöva makt och säkerhets- och försvarsdimensionen betonas. ”Skydd baserat på gemensamt ansvar” är ett intressant uttryck. Det kan främst tolkas som ett internationalistsikt förhållningssätt. Detta lagt till det positiva sammanhanget FN ofta nämns i pekar på att det internationalistiska synsättet inte helt förlorat sin dragningskraft. Onekligen visar undersökningen ändå att det realistiska utgångsläget dominerat vid denna tidpunkt.

Resultaten av undersökningen av 2001 års redogörelse visar mot ett visst avståndstagande från de realistiska principerna (Redogörelsen 2001, 6–46; 69–81). Skillnaden mellan antalet gånger som FN och Nato nämns är betydligt mindre än i 1997 års redogörelse (FN 42 % – Nato 58 %). Sammanhanget i vilket FN och Nato förekommer visar att fördelningen mellan positivt, neutralt och negativt ser ganska lika ut för FN och Nato. Anmärkningsvärt är att Nato i större utsträckning än tidigare nämns i positiva termer. Utrymmet för ”internationell säkerhet” (25 %) och ”nationell säkerhet” (20 %) bereds ungefär lika stort utrymme, vilket visar mot såväl internationalism som realism. Inställningen till EU bekräftar ett visst avståndstagande från realism:

EU får ökad betydelse förutom som ekonomisk också som säkerhetspolitisk aktör genom att skaffa sig nya instrument för hanteringen av kriser. Inom unionen utvecklas samtidigt förmågan att förebygga säkerhetsproblem och att stärka den utvidgade säkerheten. Utvidgningen av unionen förbättrar väsentligt förutsättningarna för välfärd och säkerhet utanför det nuvarande unionsområdet och är ett centralt instrument när det gäller att stabilisera och harmonisera Europa. (Redogörelsen 2001, 6)

Här tar man avstånd från en fokusering vid försvaret och betonar andra aspekter av säkerhet. Den sista meningen i citatet visar mot ett internationalistiskt synsätt då samarbete anses fungera som en stabiliseringsmekanism.

Om redogörelsen från 2001 har ganska tydlig fördelning av internationalism och realism är resultaten från 2004 års redogörelse inte lika tydliga (Redogörelsen 2004, 5–96). Nato nämns i avsevärt större grad än FN (FN 22 % – Nato 78 %), dock inte i positiva sammanhang i samma utsträckning som tidigare. Också de negativa omdömena är fler. Angående ”internationell säkerhet” och ”nationell säkerhet” kan konstateras att utrymmet för dessa två, i likhet med 2001, är jämnt. Också synen på EU påvisar tydliga inslag av såväl internationalism som realism:

Unionsmedlemskapet, som bygger på solidariskt ansvar och ömsesidiga åtaganden på alla områden, stärker Finlands säkerhet. Finland stöder unionens utvidgningsprocess och grannskapspolitik och en utveckling av unionens rättsliga och inrikes frågor i och med att de på ett centralt sätt kan bidra till säkerheten. Finland arbetar för att stärka unionens gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik och gemensamma säkerhets- och försvarspolitik och deltar i full utsträckning i att utveckla och förverkliga den gemensamma säkerhets- och försvarspolitiken. (Redogörelsen 2004, 6)

Citatet ger en betydligt mer tvetydig och komplex bild av inställningen till EU än citaten i de tidigare redogörelserna. De klart idealistiska dragen finns där såsom ”solidariskt ansvar och ömsesidiga åtaganden *på alla områden*”. Samtidigt betonas försvarspolitiska aspekter av utrikespolitiken samt Finlands säkerhet, vilket är symptomatiskt för realism. Det är dock värt att notera att tyngdpunkten ligger på den gemensamma säkerheten, inte den nationella. Citatet kan alltså sägas betona såväl samarbete som nationella intressen. Intressant nog präglas citatet, liksom texten i övrigt, av vaga formuleringar. Man har valt att uttrycka sig så att i princip ”alla” kan omfatta det som sägs i texten. Linnéll och Raitasalo bekräftar detta då de hävdar att 2004 års redogörelse har en vid och ganska svårhanterlig säkerhetsdefinition. De menar också att 2009 års redogörelse i mångt och mycket utgör

ett förtydligande i och med att säkerheten i högre grad utgår från en finländsk synpunkt. (Linnéll & Raitasalo 2009, 2)

Min undersökning bekräftar Linnélls och Raitasalos påstående. 2009 års redogörelse visar mot en mer realistisk orientering av den finländska riktlinjen (Redogörelsen 2009, 9–83; 95–108). Samtidigt bör påpekas att redogörelsen präglas av en tydligare tudelning än 2001 och 2004 års redogörelser. Om man i dessa valt tämligen vida formuleringar har man i den nya redogörelsen gått inför en något större öppenhet där spänningen mellan ”världsbilderna” är mer uppenbar. Följande citat utgör några exempel på detta:

Förenta Nationerna har behållit sin ställning som den centrala normskaparen för det internationella systemet, som förhandlingsforum, aktör och verkställare av den internationella rätten. FN har en betydande roll vid hanteringen av globaliseringen samt vid utvecklandet av en övergripande globalpolitik, en politik för mänskligheten. (Redogörelsen 2009, 46–47)

De viktigaste uppgifterna inom Finlands utrikes-, säkerhets- och försvarspolitik är att trygga landets självständighet, territoriella integritet och grundläggande värden, att främja befolkningens säkerhet och välfärd och att upprätthålla ett fungerande samhälle (Ibid., 10).

Variabel 1 och 2 bekräftar en ökad polarisering: FN nämns fler gånger än i 2004 års redogörelse, Nato något färre gånger. FN hänvisas till i positiva ordalag i större utsträckning än någonsin tidigare. Också Nato avhandlas, i jämförelse med 2004, i mer positiva termer. Man har alltså i någon mån frångått ett neutralt språkbruk. Det är värt att notera att Nato för första gången inte överhuvudtaget behandlas i negativa ordalag (se Tabell 2.). Här kunde man kanske hänvisa till den förändring som skett inom Nato. Numera poängteras Natos uppgifter inom krishantering och Nato anses ha utvecklats i en mer internationalistisk riktning. Sålunda kan inte Nato längre ses som en ren försvarsallians. Vi bör dock ha i åtanke det faktum att internationalister betonar ett samarbete med Nato vad gäller konflikthantering, medan realister ser ett medlemskap som ett mer attraktivt alternativ. Följande citat ur 2009 års redogörelse visar att Nato nog fortsättningsvis är en försvarsallians med realistiska förtecken:

Enligt utrikesministeriets rapport om eventuellt finskt Natomedlemskap skulle ett medlemskap i alliansen ha en förebyggande verkan som stärker säkerheten i Finland. Ett medlemskap i Nato skulle ge Finland säkerhetsgarantier i enlighet med alliansens artikel 5. Samtidigt förpliktar ett eventuellt medlemskap Finland att bistå övriga medlemsländer, ifall de blir föremål för ett anfall. (Redogörelsen 2009, 81)

Även utrymmet för ”internationell säkerhet” och ”nationell säkerhet” visar mot en mer realistisk förhållning. 56 % av det inledande sammandraget tillägnas nämligen ”nationell säkerhet”, medan dito procent för ”internationell säkerhet” är enbart 35. Inställningen till EU visar mot realism, enär nationella intressen betonas:

Medlemskapet i Europeiska unionen utgör en viktig del av Finlands säkerhetspolitik. Det ligger i Finlands intresse att stärka Europeiska unionens internationella betydelse och unionens säkerhet. I den europeiska säkerhetsstrategin fastställs unionens säkerhetspolitiska utmaningar och mål.

Medlemskapet i EU har erbjudit Finland möjligheter att påverka sin omedelbara säkerhetspolitiska omgivning. Medlemskapet förpliktar Finland att även delta i behandlingen av sådana frågor som enligt det traditionella säkerhetspolitiska tänkesättet inte nödvändigtvis har hört till Finlands prioriteringar.

Europeiska unionen möter säkerhetspolitiska utmaningar på ett övergripande sätt så att unionens uppsättning av instrument utnyttjas så effektivt som möjligt. (Redogörelsen 2009, 10)

I huvudsak behandlas alltså EU i termer av nationella intressen, även om också en viss fokus på samarbete kan skönjas. Citatets andra del behandlar samsarbetsaspekter, den allt annat än entydiga ordalydelsen till trots. ”Medlemskapet förpliktar Finland att även delta i behandlingen av sådana frågor som enligt det traditionella säkerhetspolitiska tänkesättet inte nödvändigtvis har hört till Finlands prioriteringar” är en mycket intressant formulering. Jag betraktar meningen som ett uttryck för samarbete eftersom den poängterar viken av ömsesidigt beroende. Intressant nog för formuleringen även tankarna till Natos Artikel V och till den maktbalans stater emellan som anarkimodellen omfattar.

Sammanfattning

Den successiva förändringen av Finlands utrikes- och säkerhetspolitiska riktlinje som Jarno Linné och Jyri Raitasalo (se ovan) diskuterar får stöd av mina resultat. 1995 stod Finland uppenbarligen vid ett slags vägskil, vilket inslagen av såväl internationalism som realism bekräftar. I 1997 års redogörelse har det skett ett klart förtydligande till förmån för realismen. 2001 ser dock läget ut att ha förändrats mot en mer internationalistisk utgångspunkt. 2004 års redogörelse har många likheter med sin föregångare, men har fler inslag av realism och präglas av en uppenbar tvetydighet. Den senaste redogörelsen visar också mot en tudelning. Skillnaden är att tudelningen denna gång behandlas i en öppnare anda. Den realistiska orienteringen är tydlig, inte minst i synen på Nato. Samtidigt sätts också tämligen stor vikt vid FN:s roll i världssamfundet. Här är det skäl att återkomma till Harto Hakovirtas resonemang om den institutionaliserade utrikespolitiken och den kontinuitet den kännetecknas av (se ovan). Det ter sig som om den finländska utrikes- och säkerhetspolitiken först nu, två decennier efter kommunismens fall, är redo att bli något öppnare. Ytterligare en förklaring till den ökade tydligheten är att den blivit politiskt åtminstone lite mera möjlig. Planeringskommissionen för försvarsinformation gör regelbundna opinionsundersökningar, vilka de senaste åren visat att finländarna blivit något mindre negativa till ett Nato-medlemskap (PFI 2008, figur 4).

Min undersökning ger en fingervisning om att maktthavares "världsbilder" kan utgöra en komponent i utvecklingen av den finländska utrikes- och säkerhetspolitiken efter kalla krigets slut. Den inkomplexens som redogörelserna präglas av ger anledning till en mer omfattande studie. Denna studie bör innefatta en kartläggning av de försvarsminsterns viktigaste utrikespolitiska aktörernas, presidentens, utrikesministerns och statsministerns, ställningstaganden. Således kunde förekomsten av olika "världsbilder" härledas till de politiker som haft makten vid given tidpunkt.

REFERENSER

- Apunen, O. 1972. *Kansallinen realismi ja puolueettomuus Suomen ulkopoliittisina valintoina – tutkimus Suomen ulkopoliittisen toimintaohjelman rakenteesta ja funktiosta. I osa: Paasikiven linja*. Tampereen Yliopisto, Poliittikan tutkimuksen laitos, Tutkimuksia No 28: Tampere.
- Baylis, J. & Smith, S. 2005. "Introduction", i Baylis, J. & Smith, S., red., *The Globalization of World Politics: An Introduction to International Relations*. Oxford: Oxford University Press.
- Brodin, K. 1971. "Finlands utrikespolitiska doktrin. En innehållsanalytisk av Paasikivis och Kekkonens uttalanden åren 1944–1968", *Swedish Studies in International Relations*, 2: 1971.
- Brodin, K. 1977. *Studiet av utrikespolitiska doktrinen. Teori och två empiriska tillämpningar*. SLLP Försvarsdepartementet: Stockholm.
- Dunne, T. 2005. "Liberalism", i Baylis, J. & Smith, S., red., *The Globalization of World Politics: An Introduction to International Relations*. Oxford: Oxford University Press.
- Dunne, T. & Schmidt, B. C. 2005. "Realism", i Baylis, J. & Smith, S., red., *The Globalization of World Politics: An Introduction to International Relations*. Oxford: Oxford University Press.
- Edström, H. 2003. "Hur styrs försvarsmakten? Politisk och militär syn på försvarsdoktrin under 1990-talet". Umeå University: Department of Political Science. *Research Report* 2003:4.
- Ericson, M. 2006. "Liberalism", i Gustavsson, J. & Tallberg, J., red., *Internationella relationer*. Lund: Studentlitteratur.
- Esaiasson, P. & Gilljam, M. & Oscarsson, H. & Wängnerud, L. 2004. *Metodpraktikan. Konsten att studera samhälle, individ och marknad*. Stockholm: Norstedts Juridik AB.
- Fagerström-Karjalainen, J. 2008. *Finland i en föränderlig värld: En studie av de finländska utrikes- och säkerhetspolitiska riktlinjerna åren 1995–2004*. Opublicerad avhandling pro gradu, Samhälls- och vårdvetenskapliga fakulteten, Åbo Akademi.
- Goldmann, K. 1978. *Det internationella systemet. En teori och dess begränsningar*. Stockholm: Aldus/Bonniers.
- Goldmann, K. 1988. *Change and Stability in Foreign Policy: The Problems and Possibilities of Détente*. Hertfordshire: Harvester Wheatsheaf.
- Goldmann, K. 1994. *The Logic of Internationalism: Coercion and Accommodation*. London: Routledge.
- Goldmann, K. 1999. "Politikens internationalisering - introduktion", i Goldmann, K. m.fl., *Politikens internationalisering*. Lund: Studentlitteratur.
- Hakovirta, H. 2002. *Maaillanpolitiikka: Teoria ja todellisuus*. Tampere: Kustannus 54.
- Hettne, B. 1992. *Internationella relationer*. Lund: Studentlitteratur.

- Kay, S. 2004. ”Globalization, Power, and Security”, *Security Dialogue* 35, 9–25.
- Kober, S. 1992. ”Idealpolitik”, i Levine, H.M., red., *World Politics Debated: A Reader in Contemporary Issues*. New York: McGraw-Hill.
- Lidén, A. 1979. *Security and Recognition. A study of Change in Israel's Official Doctrine 1967–1974*. Lund: Studentlitteratur.
- Limnell, J. & Raitasalo, J. 2009. ”Selonteko 2009 – turvallisuuden uudelleenarviointia”, Maanpuolustuskorkeakoulu: Strategian laitos. *Julkaisusarja 4: työpapereita*, No 29.
- Lindberg, S. 1983. ”Doktrin och verklighet. Reflektioner kring ett normsystem”, i Anckar, D., red., *Rätt och politik*. Åbo: Åbo Akademi.
- Morgenthau, H. J. & Thompson, K. W. 1985. *Politics among Nations: The Struggle for Power and Peace*. New York: McGraw Hill.
- Mouritzen, H. & Wivel, A. 2005. ”Comparative analysis meets theory”, i Mouritzen, H. & Wivel, A., red., *The Geopolitics of Euro-Atlantic Integration*. London: Routledge.
- Mowle, T. S. 2004. *Allies at Odds? The United States and the European Union*. New York: Palgrave Macmillan.
- Planeringskommissionen för försvarsinformation (PFI) 2008. *Rapport 1/2008*. Online (hämtat 17.3.2009): http://www.defmin.fi/index.phtml?610_m=3808&l=sv&s=263
- Republikens presidents kansli 2009. *Tal av republikens president Tarja Halonen vid öppnandet av riksmötet 4.2.2009*. Online (hämtat 5.2.2009): <http://www.tpk.fi/netcomm/news/showarticle.asp?intNWSAID=72138&intSubArtID=28366>
- Russett, B. & Starr, H. 1989. *World Politics: The Menu for Choice*. New York: W.H. Freeman and Company.
- Statsrådets redogörelse till riksdagen 1995. *Säkerheten för en föränderlig värld. Finlands säkerhetspolitiska riktlinjer*. 6.6.1995.
- Statsrådets redogörelse till riksdagen 1997. *Säkerhetsutvecklingen i Europa och Finlands försvar*. 17.3.1997.
- Statsrådets redogörelse för riksdagen 2001. *Finlands säkerhets- och försvarspolitik 2001*. 13.6.2001.
- Statsrådets redogörelse SRR 6/2004. ”Finlands säkerhets- och försvarspolitik 2004”, *Statsrådets kanslis publikationsserie*, 17: 2004.
- Statsrådets redogörelse 2009. ”Finlands säkerhets- och försvarspolitik 2009”, *Statsrådets kanslis publikationsserie*, 12: 2009.
- Statsrådet 2009. *Tiedotustilaisuus turvallisuus- ja puolustuspoliittisesta selonteosta*, 23.1.2009. Online (hämtat 9.2.2009): <http://www.valtioneuvosto.fi/ajankohtaista/tallenteet/fi.jsp>