

”Det internationella kortet”
- altruism och egennytta som skäl
till att föra fram Ålandsexemplet

John Granlund





John Granlund har en kandidatexamen i statsvetenskap från Lunds universitet och University of Amsterdam. För tillfället fortsätter han sina studier i medie- och kommunikationsvetenskap samt journalistik. Han intresserar sig speciellt för frågor som berör EU, minoriteter och det nordiska samarbetet. John har även arbetat som journalist på Nya Åland.

”Det internationella kortet”
- altruism och egennytta som skäl till
att föra fram Ålandsexemplet
John Granlund

Rapport från Ålands fredsinstitut
Report from the Åland Islands Peace Institute
Nr 2-2010

ISSN 1797-1845 (Tryckt)
ISSN 1797-1853 (Online)
ISBN 978-952-5265-47-7 (Tryckt)
ISBN 978-952-5265-48-4 (Online)

Utgiven av Ålands fredsinstitut
PB 85, AX-22101 Mariehamn, Åland, Finland
Tel. +358 18 15570, fax +358 18 21026
peace@peace.ax www.peace.ax

Denna rapport kan även laddas ner från www.peace.ax

© Författaren, 2010.

Tryckt i Mariehamn av Ålands fredsinstitut 2010.

Förord

Ålands fredsinstitut tar varje år emot många besökare, forskare, beslutsfattare, representanter för det civila samhället och journalister som vill lära sig mera om och diskutera kring Ålands-exemplet beståndsdelar. De vill även förstå hur Ålandsexemplet varaktighet kan förklaras och beskrivas. John Granlunds rapport vänder på perspektivet och sammanfattar hur åländska politiker uppfattar användningen av Ålandsexemplet internationellt. En bild träder fram där realistiska och idealistiska teoretiska förklaringar samverkar, inte bara inom ramen för Ålandsexemplet användning generellt, utan även hos varje enskild person som intervjuas. De politiker som intervjuats hänvisar både till ett intresse för konstruktiv dialog och försök till fredlig lösning i pågående konflikter (altruism) och till en strävan att stärka självstyrelsens ställning, inomstatligt såväl som internationellt.

Ålands fredsinstitut har en annan ambition utöver den att producera och föra fram kunskap om säkerhetsfrågor, självstyrelsemodeller och minoriteter. Det är att stödja och inspirera åländska ungdomar och ge dem möjlighet att utvecklas och komma i kontakt med omvärlden. Den här rapporten, som i sin ursprungliga form var en akademisk examensuppsats, sammanför dessa två ambitioner. Vi är glada och tacksamma att John har accepterat att omarbета den något och publicera den inom ramen för fredsinstitutets rapportserie.

*Sia Spiliopoulou Åkermark
Direktör, Ålands fredsinstitut*

Innehåll

Förord.....	3
Innehåll.....	4
1. Inledning.....	5
2. Syfte och metod.....	7
3. Normentreprenörskap och inflytande.....	8
3.1 Små staters inflytande.....	8
3.2 Vad är en internationell norm?.....	9
3.3 Normentreprenörskap.....	9
3.4 Egenintresse eller altruism?.....	10
4. Varför vill åländska politiker föra fram Ålands- exemplet?.....	11
4.1 Altruism som skäl till att föra fram Ålandsexemplet.....	12
4.1.1 Vilka är normerna?.....	13
4.1.2 Åland som normentreprenör.....	14
4.1.3 Ålandsexemplet i framtiden.....	15
4.2 Självstyrelsepolitisk ambition som skäl till att föra fram Ålandsexemplet.....	16
4.2.1 ”Det internationella kortet”.....	16
4.2.2 Affärer, inflyttning och turism.....	17
4.3 Den tudelade Ålandsnyttan.....	17
5. Hur ska vi förstå framhållandet av Ålandsex- emplet?.....	19
Referenser.....	20
English summary.....	21

1. Inledning

En sval kväll i juni träffar jag Levon Kalantar och Artem Yerkanyan i en enkel hotelllobby i Mariehamn, på Åland. De två männen är med i ett filmteam från Armenien och Azerbadjan som besöker landskapet under en veckas tid. Under veckan träffar de vanliga ålänningar, politiker och företrädare för näringslivet. Levon berättar att det hela ska klippas ner till en en-timmes dokumentär och kommer att sändas under primetime i de båda länderna. 12-13 miljoner tittare bukar det vanligtvis innebära. Att dokumentären är en samproduktion mellan ett armeniskt och azeriskt produktionsbolag är ganska unikt förstår jag så småningom. De två länderna har sedan Sovjetunionens sammanbrott befunnit sig i en blodig konflikt kring det lilla gränsområdet Nagorno-Karabach. Samma område är också orsaken till att filmteamet besöker Åland överhuvudtaget. Och de är inte ensamma. Intresset för Ålandsexemplet är dokumenterat stort och Ålands landskapsregering har i dag som uttalat mål att i samverkan med det finska utrikesministeriet aktivt arbeta för att föra ut Ålandsexemplet på den internationella arenan.

Hur kommer det sig då att företrädare för konfliktdrabbade områden från hela världen söker sig till en avlägsen ögrupp i Östersjön? Vilka är drivkrafterna från åländskt håll att lyfta fram Ålandsexemplet? Hur ska vi förstå den här företeelsen?

Efter att under många år läst i den åländska pressen om ambassadörer, politiker och unga journalister från fjärran länder som besökt Åland började jag fundera på de här frågorna. Att min hemö, som jag av gammal vana inte ser som särdeles speciell, rönt så stort internationellt intresse framstod för mig som något av en gåta. Jag ville öka min förståelse för det här fenomenet och för det krävdes mer än dagstidningarnas rapporter från ett lyckat seminarium eller en president på tillfälligt Ålandsbesök.

För att kunna beskriva dagens användning av Ålandsexemplet börjar jag med att beskriva dess grund, Åland och självstyrelsens tillkomsthistoria.

Åland är en självstyrd ögrupp med 27 000 invånare som är belägen i Östersjön, mitt emellan Finland och Sverige. Landskapet är enspråkigt svenskt samt demilitariserat och neutraliserat. Lagstiftningsbehörigheten delas med Finland och kompetensfördelningen är fastslagen i självstyrelselagen. Utrikespolitik och förhållande till utländsk makt hör egentligen till det finländska kompetensområdet, men trots detta har Åland egen representation i Nordiska rådet samt andra typer av mellanstatliga kontakter. På de områden där landskapet har egen behörighet fungerar Åland i det närmsta som en egen stat i miniatyr, där lagtinget är det lagstiftande parlamentet och Ålands landskapsregering har den verkställande makten (Johansson 2006 s.50f.).

Så har det emellertid inte alltid sett ut på Åland. Fram till 1808-1809 års krig var Åland, som resten av dagens Finland, en naturlig del av Sverige, men i och med kriget förlorades Finland med Åland till Ryssland. I december 1917 förklarade sig Finland som en självständig stat och i samma veva när de åländska återföreningssträvandena med Sverige sin kulmen när man överlämnar en massadress för "återförening med moderlandet" till den svenska kungen, undertecknad av en majoritet av de röstberättigade ålänningarna. Från finländsk sida var man dock inte beredd att tillmötesgå ålänningarna och det hela kom att utvecklas till en fråga som tidvis svårt ansträngde förbindelserna mellan Sverige och Finland – den så kallade Ålandsfrågan. I syfte att avklara Ålandsfrågan med fredliga medel tog Storbritannien initiativ till att överföra frågan till Nationernas Förbund (Johansson 2006 s.38ff.). I juni 1921 kom beslutet att suveräniteten skulle tillerkännas Finland samtidigt som Åland skulle "tillförsäkras internationella garantier för bevarande av sitt svenska språk, sin kultur och sina

lokala sedvänjor” samt demilitariseras och neutraliseras genom en internationell överenskommelse (Eriksson 2006 s.14).

Ålandsexemplet är en beteckning som används i de fall Åland används som ett internationellt exempel på en lyckad minoritetslösning. Någon officiell definition av vad Ålandsexemplet innefattar finns inte, men det som brukar framhållas som unikt i fallet Åland är dels kombinationen av självstyrelse, demilitarisering och neutralisering, och dels arrangemangets varaktighet. Därtill är Ålands välfungerande verklighet och autonoma status ett direkt resultat av en svårlöslig konflikt (Eriksson 2006 s.31).

Följaktligen har Åland under senare år rönt stor uppmärksamhet bland journalister, politiker och forskare världen över. Från november 1992 till början av 2008 har drygt 150 grupper av journalister, ambassadörer, forskare och andra intressenter från länder och områden som Japan, Nordirland, Azerbajdzjan, Ungern, Moldavien, Östtimor, Hong Kong, Tanzania, Serbien, Aceh, Sri Lanka och Zanzibar besökt Åland för att studera Ålandsexemplet. Förutom de offentliga organisationerna på Åland har även NGO:n Ålands fredsinstitut fungerat som mottagarorganisation (Ålands landskapsregering 2008).

Det internationella intresset har gällt ett flertal aspekter av Ålands självstyrelse där självstyrelsens tillkomsthistoria, autonomins ställning i den finländska konstitutionen samt reglerna kring behörighetsfördelning mellan Åland och Finland specifikt kan nämnas. De områden för vilka Åland framstått som ett intressant exempel har ofta självmant tagit initiativ till att studera Ålands status. Från landskapets sida finns dock intentionen att aktivt föra ut Ålandsexemplet på den internationella arenan, vilket resulterat i ett samarbete mellan Ålands landskapsregering och Finlands utrikesministerium, kontaktgruppen mellan utrikesministeriet och Ålands landskapsregering (Eriksson 2006 s.32).

Kontaktgruppen mellan utrikesministeriet

och Ålands landskapsregering tillkom 1998 och tillsattes i syfte att utveckla och öka Ålandsexemplets användning i internationella sammanhang. Till kontaktgruppens allmänna mål för verksamheten hör bland annat att kartlägga vilka problemområden och krishärdar i världen där Ålandsexemplet kunde vara relevant, följa upp olika initiativ där Åland används som ett autonomi- och konflikthanterings exempel, utveckla användningen av åländska resurser i civil kris- och konflikthantering genom att befrämja fredsförhandlingar, fredssamtal, internationella studiebesök och forskning om Ålandsexemplet samt att aktivt marknadsföra Åland som en krishanterings- och minoritetslösningmodell (Ålands landskapsregering 2008).

2. Syfte och metod

Ålandsexemplet är ett intressant fall av ett litet autonomt område som ger sig ut på det internationella fältet för att påverka och förändra världen. Att Ålandsexemplet blivit så uppmärksammat beror till stor del på att det är ett undantag i den internationella floran av områden med oklar status. Att studera det aparta är för mig ett sätt att förstå det normala, därför blir studiet av Åland och Ålandsexemplet ett sätt att också förstå internationell politik i stort.

I den här uppsatsen vill jag undersöka de politiska drivkrafterna bakom Ålandsexemplet. Jag vill skapa ökad förståelse för Ålandsexemplet och ge en bred bild av det politiska samtalet kring Ålandsexemplet. Ur åländskt perspektiv är detta intressant då det mig veterligen inte gjorts någon liknande undersökning på området förut. Ur ett mer generellt perspektiv vill jag skapa ökad förståelse kring autonoma områdens aktivitet i den internationella sfären och undersöka vilka motiv som kan ligga bakom dessa strävanden.

Min frågeställning är således:

Varför lyfter åländska politiker fram Ålandsexemplet som en internationell konfliktlösningsmetod?

Den andra frågan jag ställer mig i uppsatsen förhåller sig i större utsträckning till det teoretiska ramverket och lyder:

Hur kan vi förstå framhållandet av Ålandsexemplet?

För att svara på frågeställningarna tolkar jag Åland som en normentreprenör som framför idékomplexet Ålandsexemplet.

För att kunna ge en bred bild av hur åländska politiker ser på Ålandsexemplet och svara empiriskt på varför Ålandsexemplet framhålls som internationellt exempel har jag genomfört kva-

litativa samtalsintervjuer med fyra åländska ledande politiker.

Mitt mål med intervjuerna har varit att fånga in, klarlägga och synliggöra vilka uppfattningar som finns bakom framhållandet av Ålandsexemplet. För denna typ av undersökning är oftast samtalsintervjun lämpligast (Esaiasson et al 2007 s.284). Vid en samtalsintervjuundersökning är det inte personerna utan de olika uppfattningar och tanke kategorier som personerna ger uttryck för som står i centrum (Esaiasson et al 2007 s.260). I uppsatsen analyserar jag Åland som en enhetlig normentreprenör vilket gör att även enskilda individers uttalanden ses som uttryck för åländskt normentreprenörskap. Detta är en högst teoretisk framställning och jag är fullständigt medveten om att enskilda aktörer i verkligheten agerar utifrån olika intressen, av olika skäl och framför allt som enskilda individer. Generalisering kan dock vara givande för att se samband och mönster i vissa processer och jag hoppas att ingen som bidragit till det här arbetets tillkomst känner sig ”placerad i ett fack” eller framställd som en aktör utan fri vilja, vars handlande är förutbestämt.

Då syftet är att undersöka den politiska ambitionen bakom Ålandsexemplet framstår det som tämligen självklart att vända sig till personer i en ledande politisk ställning. Urvalet av intervjupersoner gjorde jag utifrån politisk erfarenhet och intresse samt kunskap i det aktuella ämnet. Politikerna som jag har intervjuat har alla en gedigen karriär inom åländsk politik och förvaltning bakom sig. De har innehaft eller innehar poster som Ålands representant i den finska riksdagen, talman i lagtinget samt lantråd (landskapsregeringens överhuvud). Utifrån eget engagemang och som företrädare för det officiella Åland har de stor erfarenhet av att företräda Ålandsexemplet både inom och utanför landets gränser.

Mitt val av intervjupersoner har alltså grundat sig på centralitet. Vilka de centralt placerade käl-

lorna är har man ofta en uppfattning om på förhand (Esaiasson et al 2007 s.291), så även jag.

Gällande antalet intervjuer är det gängse kravet på den som arbetar med en undersökning som strävar efter att fånga intervjupersonernas subjektiva uppfattningar att fortsätta göra intervjuer tills det uppstår en "teoretisk mättnad", det vill säga tills det inte framkommer några nya relevanta fenomen som tillför något väsentligt till undersökningen (Esaiasson et al 2007 s.292). Utan att påskina att jag uppnått fullständig teoretisk mättnad menar jag i och med intervjupersonernas centralitet i den åländska politiken att jag i det väsentligaste lyckats täcka in de centrala aspekterna av ämnet för min undersökning.

3. Normentreprenörskap och inflytande

För att förstå Ålands internationella strävanden kommer jag att använda mig av det teoretiska ramverket kring normativ makt och normentreprenörskap. En stor del av den här litteraturen behandlar "small states", små stater och deras ageranden, vilket kanske kan ses som problematiskt då Åland inte är en stat i ordets egentliga betydelse och dessutom är en flerfaldigt mindre aktör än de stater som vanligtvis faller in under begreppet "small states". Här vill jag dock hävda att teoribygget kring små stater kan appliceras även på Åland och andra autonoma områden, dels med hänvisning till att Åland i sina internationella förhållanden där Ålands-exemplet är inblandat agerar helt på egen hand i paritet med andra små stater, och dels med hänvisning till uppsatsens empiridrivna del där jag visar att teorin om normentreprenörskap också är tillämplig på områden som inte äger fullt utvecklade status som suverän stat, och att även ett autonomt och självstyre område som Åland kan förstås som en normentreprenör.

Hur går då de små staterna tillväga i sina utrikespolitiska strävanden? Ett sätt att förstå deras handlande är att se dem som normentreprenörer som utövar normativ makt.

3.1 Små staters inflytande

Generellt sett har små stater begränsade möjligheter att påverka den internationella politiken. Ur ett traditionellt realistiskt perspektiv är det materiell styrka i form av territorium och militär kraft som bestämmer aktörens möjligheter till inflytande. Trots detta lyckas små aktörer gång efter annan influera världspolitiken. Under 1990-talet utkom Joseph S. Nye med boken *Bound to Lead: The Changing Nature of American Power* i vilken begreppet soft power myntades och blev en del av den teoretiska diskussionen kring makt och inflytande i världspolitiken. Soft power som begrepp syftar på aktörers möjlighet att kulturellt, ideologiskt och idémässigt influera världspolitiken (Nye 1990). Till samma typ av tankegångar hör teoribildningen kring normentreprenörskap och normativ makt.

Utifrån en strängt realistisk förståelse av omvärlden är dessa "alternativa" maktformer av föga värde. Men väljer vi att stanna bundna på den realistiska spelplanen blir det svårt att förstå aktörers allt mer asymmetriska handlande nationellt och internationellt. Väljer vi däremot att närma oss frågan om maktbalans och globala programförklaringar från ett mer socialkonstruktivistiskt håll kan teorierna om de "nya maktformerna" ge oss en ny och nödvändig förståelse av skeendet, speciellt i fråga om små och materiellt svaga staters möjligheter att influera den globala arenan (Björkdahl 2007 s.539).

Till denna skara hör de nordiska länderna som ofta anförs som exempel på länder som påverkar den internationella politiken i frågor om fred, humanitet och konfliktlösning. Denna idémässiga inverkan på den internationella arenan kan ses som en representation av de nordiska ländernas normativa makt (Ingebritsen 2002 s.11f.)

och bör analyseras djupare än att de nordiska länderna ”gör gott” i allmänhet. Att konstruera och framhålla normer blir för dessa stater en strategi för att påverka världsordningen (Björkdahl 2007 s.539f.). Trots underlägsenhet i fråga om ekonomi, storlek, militärmakt och numerär kan man se hur små stater påverkar och influerar den internationella politiken. Men istället för militära eller ekonomiska interventioner utövar de idémässig påverkan genom internationella normer.

3.2 Vad är en internationell norm?

Normer kan förstås som principer som tvingar eller auktoriserar personer, grupper eller stater att bete sig på ett visst sätt. Allmänna definitioner av normer lyder att normer är *ett utslag av allmän standard bland stater* eller att normer representerar *allmänt beteende definierat i termer av rättigheter och skyldigheter*. För att standardbeteendet, eller det normala ska bli normativt måste en känsla av förpliktelse läggas till och beteendet måste upprätthållas av normer (Björkdahl 2002 s.40).

Normer kan porträtteras som reglerande eller formande. Reglerande normer influerar internationella relationer genom att föreskriva, förbjuda och befälla. Dessa normer fungerar som modeller som anger lämpligt beteende för en redan definierad identitet eller aktör, och fastställer rättigheter och skyldigheter. Denna typ av normer i internationella relationer kan betecknas som ”rules of the road” (Finnemore – Sikkink 1998 s.891). Normer reglerar inte bara beteenden, de formar också aktörens intressen och identitet. Till exempel reglerar normen om suveränitet både samspelet mellan stater i internationella relationer och definierar vad en stat verkligen är (Ingebrieten 2002 s.12).

Formande normer skapar handlingsramar och i förlängningen även nya aktörer. Det är dock inte bara normer som påverkar staters val av medel, även deras identitet bestämmer vilka

medel som är acceptabla. Till exempel kan vissa stater inte införa kärnvapen om deras identitet förbjuder dylika medel (Björkdahl 2002 s.41).

Över tid kan såväl formande som regulativa normer bli permanenta och institutionaliserade i det internationella samfundets vardag. Permanenta normer kan därför ses som vägledande verktyg som styr aktörers beteende och identifierar allmänt accepterade uppfattningar av ”best practice” (Björkdahl 2002 s.41f.).

Till karakteriseringen av internationella normer hör även dess presumtiva möjligheter till adaptation hos en eventuell mottagare. Hit hör graden av hållbarhet över tid, hur pass övertygande normen i fråga är samt dess genomförbarhet – hur väl normen kan översättas och tillämpas i praktiken (Björkdahl 2002 s.42). Normers eventuella tillämpbarhet är intressant att studera, men då jag i detta arbete avgränsat mig till ett avsändarperspektiv kommer jag inte att utveckla detta resonemang som skulle kräva en analys av den eventuella mottagaren.

3.3 Normentreprenörskap

I artikeln *Swedish Norm Entrepreneurship in the UN* utforskar Annika Björkdahl den nordiska influensen i internationell politik genom normativ makt. Författaren visar hur normentreprenörskap kan vara en hållbar utrikespolitik för att influera internationella organisationer som vanligtvis domineras av stormakterna. Detta exemplifieras med Sveriges normativa inverkan för konfliktförebyggande arbete i FN. Normentreprenörskap ses här som en väg för små stater att skapa en egen nisch i världspolitiken. Och konstruktionen och framhållandet av normer kan ses som en strategi för att influera världsordningen (Björkdahl 2007 s.539f.).

Utövandet av normentreprenörskap kan analyseras enligt följande schema som kan sammanfattas med att normentreprenören försöker övertyga andra att dela dess normativa övertygelse (Björkdahl 2007 s.540; Ingebrieten 2002 s.12).

1. Normentreprenören väljer en moraliskt övertygande idé som får utgöra basen för dess utrikespolitik och normbildande.
2. Normentreprenören argumenterar för normen genom en kombination av diplomati, kommunikation och koalitionsbildning för att övertyga andra stater att börja omfatta normen i fråga.
3. Normentreprenören försöker finna en organisatorisk hemvist för den nyligen etablerade normen, i syfte att göra den självförsörjande och institutionaliserad.

Normentreprenören är den centrala aktören i framförandet av en viss norm, den lyfter fram och identifierar lösningar på specifika problem och agerar för att förändra andra aktörers beteende (Finnemore – Sikkink 1998 s.897). Normentreprenören kan karakteriseras som en ”agenda-setter”, en ”policy-maker” eller en moralisk entreprenör som är starkt förknippad med en viss idé eller policy och står bakom diffusionen av den aktuella idén. Normentreprenören introducerar nya idéer till den internationella debatten och går ofta i bräschen för ett visst fall eller en viss fråga. När förutsättningarna är gynnsamma för en viss idé att få genomslag träder normentreprenören till och framför sin idé på den politiska agendan som en ideal lösning på problemet i fråga (Björkdahl 2002 s.45-46):

By identifying or creating opportunities, actors committed to a particular idea set out to change the existing normative context and alter the behavior of others in the direction of the new norm

3.4 Egenintresse eller altruism?

Vad har då staterna för drivkrafter bakom att utöva normativ makt? Är det en altruistisk strävan efter att ”göra gott” eller finns det ett mått av egenintresse med i dessa strävanden? Björkdahl menar att normentreprenörernas motivation varierar och anför både egenintresse, idémässig

övertygelse samt altruism som bakomliggande orsaker. Att agera utifrån en altruistisk motivation handlar om att framhålla eller skydda värden, idéer eller normer och bidra till att realisera dessa värden i praktiken. Idémässig övertygelse kan motivera entreprenörer att föredra vissa normer på grund av deras moraliska och etiska egenskaper, att jobba för det moraliskt rätta. Egenintresse å andra sidan handlar om att aktören i fråga kan tjäna på att dess idéer blir antagna (Björkdahl 2002 s.48). Brist på resurser och andra svårigheter för att utöva inflytande motiverar här användandet av normativ makt (Björkdahl 2007 s.539). Att särskilja mellan norminfluerade intressen och egenintresse kan vara svårt då handlingar som tycks vara altruistiskt underbyggda egentligen kan vara drivna av rent egenintresse – med normer som förevändning för egennyttigt beteende. I andra fall kan syftet vara att uppnå förtjänster som kommer andra stater till nytta, eller ett ”kollektivt egenintresse” där man inte kan särskilja den egna förtjänsten från andras aktörers förtjänst. Att upphöja normen i fråga kan ligga i det internationella samfundets kollektiva intresse.

Det internationella arbetet kan även handla om inrikespolitiska strävanden. Normentreprenörer som företräder en minoritet kan använda internationella normer för att stärka sin position i nationella debatter (Finnemore – Sikkink 1998 s.893). För de stater vars status kan ifrågasättas har till exempel diplomatiska relationer och deltagande i internationella instanser varit mycket viktig för att säkerställa och förankra sin suveränitet (Bartmann 2000 s.127f.).

Att fånga intentionerna bakom ett visst handlande beror till stor del på vilket teoretiskt perspektiv som används. Hur vi ska tolka normentreprenörens intentioner är enligt Finnemore och Sikkink en fråga om rational choice kontra socialkonstruktivistiskt synsätt, om det är strategiska val eller normativ kontext som bestämmer aktörens handlande. Författarna konstaterar att

empirisk forskning kring normentreprenörer visar att dessa aktörer är extremt rationella och sofistikerade i beräkningarna för att uppnå sina mål. På samma gång som normentreprenörerna drivs av egenintresse innebär denna nyttomaximering att förändra mottagaren på ett sätt som reflekterar normentreprenörens egna normativa åtaganden. Den första delen av denna ekvation är tydligt rationell medan den andra delen förhåller sig mer till ett normativt och socialkonstruktivistiskt perspektiv (Finnemore – Sikkink 1998 s.910).

4. Varför vill åländska politiker föra fram Ålandsexemplet?

Under intervjuerna med de åländska politikererna framkom en både enhetlig och diversifierad bild av Ålandsexemplet. Enhetlig på så sätt att drivkrafterna bakom framhållandet av Ålandsexemplet i mångt och mycket tycks vara de samma, diversifierad på så sätt att förväntningarna på Ålandsexempels möjligheter skilde sig åt mellan de olika intervjupersonerna.

I redovisningen av intervjumaterialet strävar jag efter att ge en så bred bild som möjligt av intervjupersonernas syn på Ålandsexemplet. Den ofrånkomliga sällningsprocessen i intervjumaterialet har styrts av min teoretiska förståelse. Utgångspunkten är att med hjälp av intervjupersonernas utsagor försöka ge ett svar på varför man från åländskt håll lyfter fram Ålandsexemplet internationellt. I analysen av intervjuerna har jag kommit fram till två huvudsakliga orsaker vilka är:

- Altruism
- Självstyrelsepolitisk ambition

I den teoretiska diskussionen kommer jag att analysera Åland som om det vore en enhetlig aktör. Att föra samman alla de disparata aktörer som för fram Ålandsexemplet under ett och samma tak – Åland – kan tyckas vara en förenkling av verkligheten. Enligt mig är detta dock ett oundgängligt grepp för att kunna lyfta analysen till en högre nivå. I förlängningen handlar mitt arbete om internationella relationer och i denna forskningssfär är staten den centrala aktören. I sin analys av Sverige som normentreprenör i internationella organisationer poängterar Björkdahl att de enskilda individerna bakom normentreprenörskapet är kollektiva bärare av gemensamma idéer som inte kan sägas emana från någon enskild tankeprodukt (Björkdahl 2002 s.47).

Jag är även fullt medveten om att det inte finns någon enhetlig definition av Ålandsexemplet och vad som faller in under denna etikett. I verkligheten består Ålandsexemplet av en samling idéer och funktioner som används i självstyrelsesystemet på Åland och som härrör från de olika traktat som fastslagits från 1921 fram till i dag. Likafullt kommer jag genom hela min analys genomgående och måhända generaliserande använda begreppet Ålandsexemplet som ett samlingsnamn på hela det komplex av idéer som ligger till grund för exemplet – och Ålands självstyrelse.

4.1 Altruism som skäl till att föra fram Ålandsexemplet

Att lyfta fram det, är lite fråga om att det finns ett intresse, en efterfrågan på goda lösningar.

Ålandsexemplet framställs i akademiska skrifter och politiska texter ofta som ett gott exempel på lyckad konfliktlösning som dessutom har en reell funktion. Det omtalas som en inspirerande "success story" eller som en direkt förebild vid utformandet av konstitutioner och fredsavtal. I intervjuerna framkommer liknande tankgångar och alla intervjupersoner är överens om att Åland har något att bidra med, varför man välkomnar de aktörer som är intresserade. Man tror sig veta att Ålandsexemplet kan vara till nytta och är därför villig att ställa upp. Vissa av politikerna uttrycker rent av en skyldighet att dela med sig av sina erfarenheter.

Det är ju också viktigt att dela med sig, många minoriteter har ju inte fått den här möjligheten som vi har fått, och det är en skyldighet kanske att dela med sig till andra.

Om exemplet kan vara till nytta för andra så räcker det för mig, jag har inget större behov av att göra internpolitisk nytta av

exemplet, det räcker bra att hjälpa andra. Politikens främsta uppgift är ju att hjälpa.

Intervjupersonerna har alla varit i kontakt med mottagare och intressenter och de menar att många av dessa i Åland ser ett bevis på att det verkligen är möjligt att lösa en konflikt. Och att platsen är välmående och finns i verkligheten bidrar i allra högsta grad till mottagarnas intresse. För utomstående betraktare får Åland en funktion som levande exempel att blicka fram emot. En av respondenterna berättar om en rysk kontakt med den här synen på Ålandsexemplet:

Han var här flera gånger och han sade att när han rest omkring i konfliktområden och försökt medla har det varit oerhört viktigt att ha Åland som ett exempel, för människorna som är i konflikt tror inte att det är möjligt. Men om man har ett område där man har följt folkrättsliga principer och resultatet är framgång, en success story som man kallar det (...) är det specifikt, konkret och verklighet, man kan fara dit och titta på det.

Förutom att Åland är ett exempel på en välmående region med en autonomilösning som fungerar förhållandevis bra betonar flera av intervjupersonerna att Åland är ett exempel på styrkan i internationella överenskommelser.

Det här är ju en av få konflikter som har lösts av en internationell organisation som fortfarande finns kvar. Nationernas förbund löste ju andra [konflikter] men inte på ett varaktigt sätt, och då är det viktigt att lyfta fram det, att det faktiskt går.

Det var en reell konflikt mellan Finland och Sverige och Nationernas förbund tog sig an saken och lösningen blev som den blev och den har fungerat i så lång tid, så därav skulle jag väl säga att värdet finns. Det vill säga att det var en lösning och att den fungerar. Vi har ju exempel på andra,

massor med internationella lösningar som fungerar ganska dåligt, eller inte alls.

Att lyfta fram Ålandsexemplet handlar om att dela med sig av sin konfliktlösningsmodell som har visat sig fungera bra. Åland har i dag ett välfungerande samhälle som grundar sig på Nationernas förbunds beslut från 1921. Här agerar normentreprenören utifrån en idémässig övertygelse om att Åland har något viktigt att lära omvärlden, att konflikter kan lösas på fredlig väg, utifrån folkrättsliga principer och att internationella organisationer kan lösa konflikter på ett varaktigt sätt. Normentreprenören för fram Ålandsexemplet på grund av dess egenskaper som anses vara välfungerande och världssamfundet till nytta, något som stämmer väl med den teoretiska definitionen av altruism och idémässig övertygelse hos normentreprenörer. Att föra fram en viss norm handlar i dessa fall om att bidra till att värden man håller högt realiserar i verkligheten.

4.1.1 Vilka är normerna?

För att kunna vara en normentreprenör måste det för det första finnas en norm att framföra. Att exakt slå fast vilka normer som Ålandsexemplet innefattar låter sig inte göras här, men utifrån intervjuerna så har olika delar av idékomplexet Ålandsexemplet varit av särskilt intresse, både bland mottagare och avsändare. Alla intervjupersoner är överens om att en total kopiering av Ålandsexemplet är en omöjlighet – det är delar och enskilda aspekter som kan kopieras och överföras. Någon enhetlig bild av Ålandsexemplets viktigaste beståndsdelar framkom inte under intervjuerna.

På frågan *vilka aspekter av självstyrelsen tror du kan vara mest intressanta för utländska intressenter* betonade två politiker enskilda företeelser som hembygdsrätten och Ålandsdelegationen medan två betonade mer generella idéer som möjligheten att själv styra över tillvaron.

Det är hembygdsrätten. Det är den absolut mest intressanta delen av självstyrelsen. Vi har till exempel haft besök av folk från Korsika och de var så intresserade av det för där är markfrågorna väldigt känsliga och det är olika släkter som dominerar politiken. Men det är generellt hembygdsrätten. Plus Ålandsdelegationen som ett skiljeförfarande, ett institut där representanter för moderstaten och autonomi för diskussioner. Så det är de två bitarna.

Två av intervjupersonerna menar att det mest intressanta för utländska intressenter är att Ålandsexemplet materialiserar folkens självbestämmanderätt:

Vilka aspekter av självstyrelsen tror du generellt sett att mottagare kan vara intresserade av?

Alla, alla. Det vill säga en folkgrupps möjlighet att utforma sin tillvaro efter eget önskemål. I självstyrelsesystemet får Ålands befolkning göra det. Där är nyttan.

Det fina med den åländska självstyrelsemodellen är att dess grundtanke är att ålänningarna själva ska få styra frågor som berör deras dagliga liv.

En norm kan ses som en idé eller en samling idéer som representerar allmänt beteende i form av rättigheter och skyldigheter. En reglerande norm påverkar genom att föreskriva, förbjuda och befalla och fungerar som en modell för lämpligt beteende i specifika frågor. I framförandet av Ålandsexemplet blir idén om hembygdsrätt således en reglerande norm som föreskriver lagstadgade regler för minoriteters språkskydd. På samma sätt kan idén om Ålandsdelegationen ses som en reglerande norm för maktindelning mellan nationalstaten och minoriteten. Idéerna rörande folkens självbestämmanderätt kan å sin sida ses som en både formande och reglerande norm. Denna norm är reglerande genom att den påbjuder folkens rätt att själva styra över den poli-

tiska organisationen, formande på det sättet att den formar en större handlingsram för minoriteter inom vilken flera reglerande normer inryms, däribland också intresse- och identitets-skapande normer.

Vi kan alltså konstatera att Ålandsexemplet består av en samling normer. Dessa normer ligger till grund för den åländska självstyrelsen och är under ständig förändring. När dessa normer som ett andra steg börjar exporteras blir Åland en normentreprenör.

4.1.2 Åland som normentreprenör

Som vi konstaterat tidigare har ett stort antal journalister, politiker och andra företrädare för minoritetsområden i världen besökt Åland för information och studier av Ålandsexemplet. Genom åren har också åländska företrädare vid ett flertal tillfällen deltagit som internationella observatörer samt företrädare för ett lyckat exempel under fredsförhandlingar mellan stridande parter. Under nittioalet anordnades till exempel flera fredsmäklarmöten, även på Åland, mellan de stridande parterna i Nagorno-Karabachkonflikten där Ålandsexemplet diskuterades:

Och då fick vi förklara gång på gång om den här Ålandslösningen, och jag brukar skryta med och säga att några månader efter det här mötet i Kirgisistans huvudstad Bisjkek så kom man, samma parter som var med i det här mötet, överens i Moskva om ceasefire, vapenvila.

En annan intervjuperson berättar om ett seminarium i Indien där Åland och Ålandsdelegationen diskuterades:

Jag har en gång varit på ett seminarium i New Delhi och talat om Åland, på det tibetanska parlamentariska institutet, och då var det en professor där som heter Yash Gai, han har varit här på Åland också, som pratade om "Our Åland Delegation" och det är alltså Ålandsdelegationen mellan Hong Kong och Kina.

Normentreprenören är den aktör som har att framföra och argumentera för idén i fråga. Normentreprenörskapet utövas genom diplomati, kommunikation och koalitionsbildning med syftet att influera andra stater eller organisationer att omfatta en viss norm. En normentreprenör kan identifieras på flera olika nivåer, till exempel kan man se Åland som självstyrd autonomi som en normentreprenör, men kan också aggregera analysen till en individnivå.

Kontaktgruppen för Ålands landskapsregering och utrikesministeriet har som uttalat mål att söka upp och identifiera presumtiva regioner som kan ha nytta av Ålandsexemplet. Åland fungerar här som en normentreprenör och för fram samlingen av idéer som bildar Ålandsexemplet som en tänkbar lösning på aktuella problem.

I vissa fall lyckas diffusionen och mottagarparten väljer att anta vissa delar av budskapet, i andra fall sker ingen adaptation överhuvudtaget. Som citaten ovan antyder har en viss adaptation stundtals skett. När man i Hong Kong talar om "sin Ålandsdelegation" har man antagit ett begrepp från Åland och eventuellt även en del av dess ursprungliga innebörd, vilket i det fallet tyder på en lyckad institutionalisering av normen Ålandsdelegationen, som teoretiskt sett bör ha föregåtts av lyckad kommunikation samt en väl avvägd tidpunkt för presentationen av normen som den ideala lösningen på problemet i fråga. Även andra aspekter som ligger inbäddade i normen ifråga bör ha spelat in i denna lyckade diffusion, till dessa hör genomförbarhet och hållbarhet över tid.

Att företrädare för Åland deltar i internationella seminarier och fredsförhandlingar och informerar om Ålandsexemplet är en tydlig form av normentreprenörskap. Här knyts värdefulla kontakter och normentreprenörskapet kan bedrivas på en mer informell nivå. Att "plantera in" Ålandsexemplet i internationella organisationer och fora är en viktig del av processen för att in-

stitutionalisera normer så att de kan fortleva och förhoppningsvis blir självförsörjande.

4.1.3 Ålandsexemplet i framtiden

På frågan vilken roll Ålandsexemplet har att spela i framtiden framkom olika svar. En majoritet av intervjupersonerna menar att Åland fortsättningsvis har en roll att spela på en internationell arena, dock beroende på utvecklingen i världen. En av intervjupersonerna menar att det framtida intresset för Ålandsexemplet beror på om det framöver blir stormaktstänkande eller folkrättsliga begrepp som är centrala i den internationella politiken. En annan av intervjupersonerna menar att intresset för Ålandsexemplet kommer att öka i och med att nationalstaternas betydelse minskar i samband med allmän regionalisering och globalisering, förbehållet att inga drastiska förändringar i form av miljökatastrofer eller krig inträffar.

På frågan *ska man från åländskt håll föra fram exemplet aktivt* svarade respondenterna med blandad entusiasm jakande. Flera av intervjupersonerna betonar kontaktgruppen mellan Ålands landskapsregering och utrikesministeriet och dess roll i att lyfta fram Ålandsexemplet. En av respondenterna menade att man borde arbeta mer aktivt med att hitta områden där Ålandsexemplet kan vara till nytta.

Vi måste vara mera aktiva med att hitta presumtiva regioner där det kan bli sådana konflikter, eller där det redan är sådana konflikter där Ålandsexemplet kunde vara till nytta och Finland borde aktivera sig i det sammanhanget.

En annan intervjuperson menar att man visserligen ska framföra exemplet aktivt, men att exemplet i första hand är till för Ålands folk:

Jag menar nog att självstyrelsemodellen är till för Ålands folk i första hand, och sen som exempel för andra. Men i första hand är det den egna befolkningen som ska

praktisera systemet och också visa att det fungerar, och när det är så är det fritt fram för alla intresserade att använda sig av det, som sådant, eller delar av det, och det är det som pågår.

De intervjuade politikerna tycks vara överens om att Åland har något att lära omvärlden och välkomnar utländskt intresse. Man bidrar gärna med sina erfarenheter och känner rent av ett ansvar att lyfta fram Ålandsexemplet.

Ja det är ju det att man tror att man ska kunna bidra med någonting. Jag har jobbat så länge med det och (...) Man grips ju av de här frågorna.

Min tolkning av de genomförda intervjuerna är alltså att idealism är en viktig delorsak till att man från åländskt håll lyfter fram Ålandsexemplet. Om det är så att den åländska lösningen kan bidra till fred och förståelse ställer man gärna upp med att informera om Ålandsexemplet och de konfliktlösningsmetoder man har erfarenhet av. Den idémässiga övertygelsen att Åland har något att lära omvärlden tycks vara förhållandevis stark och genom att informera om Ålandsexemplet hoppas man på att behövande mottagare kan omfatta de delar av Ålandsexemplet som kan vara till nytta.

Att agera utifrån en altruistisk motivation handlar om att framhålla värden man anser vara etiskt rätta och bidra till att dessa mål realiserar i praktiken. Normentreprenören agerar här utifrån moralisk övertygelse. Ur detta perspektiv kan man se framhållandet av Ålandsexemplet som ett arbete för det kollektiva intresset av fredliga lösningar på konflikter. Här ansluter sig Åland till den nordiska traditionen av internationellt arbete för fred och förståelse i världen.

Att altruism är en central del av framförandet av Ålandsexemplet är emellertid föga förvånande. Desto intressantare ur ett statsvetenskapligt

perspektiv är den andra delorsaken till framförandet av Ålandsexemplet som framkom under intervjuerna; självstyrelsepolitisk ambition.

4.2 Självstyrelsepolitisk ambition som skäl till att föra fram Ålandsexemplet

4.2.1 "Det internationella kortet"

Det som är viktigt att lyfta fram från vår sida är naturligtvis att all belysning av Ålandsexemplet ger oss ett indirekt stöd för att utveckla självstyrelsen. Jag brukar ju säga sådana saker (...) att Åland är Finlands stolthet, och det är ju liksom dit man måste komma.

På samma gång som altruism är ett skäl till att lyfta fram Ålandsexemplet framkommer det i flera av intervjuerna att man från Ålands sida också kan använda det internationella intresset för Åland i självstyrelsepolitiska strävanden. En av de intervjuade berättar varför Åland har nytta av att agera internationellt:

Det är bra för Åland. Vår självstyrelse och vår utveckling här är beroende av förhandlingar med Helsingfors och de är alltid svåra. (...) Så är det här internationella kortet då att man kan använda, ju mera uppmärksammade vi är runt om i världen, ju starkare blir vi i de förhandlingar vi för med Helsingfors om utvecklingen av vår självstyrelse och övriga system.

Ju mer uppmärksammat Åland är i världen, desto bättre blir förhandlingsläget gentemot Finland. Att ha kontakter i den diplomatiska världen kan vara ett viktigt maktmedel för en självstyrt område som Åland – för att sätta press på Finland i olika frågor som rör Åland. Det internationella intresset för Ålandsexemplet gör att det skapas arenor för att knyta viktiga kontakter. Resultatet blir en slags diplomati som bygger på kontakter och goodwill som varken kräver ambassader eller konsulat.

Om man är intresserad av Åland utanför Finland, i Sverige, i Norge, i andra länder, och vi har problem på axeln Mariehamn – Helsingfors så behöver vi bara säga; 'ja men kanske vi skulle prata lite med norrmännen om det här, kanske vi skulle ta upp det i Nordiska rådet'. Om till exempel engelsmännen eller tyskarna just har intresserat sig för ålandsmodellen, så har vi då fungerande kontakter direkt till dem (...) istället för att om vi inte skulle vara en internationell aktör alls, så skulle ju ingen utifrån intressera sig för förhållandet Mariehamn – Helsingfors.

Vi kan alltså konstatera att de åländska internationella strävandena även styrs av ett visst egenintresse. Normentreprenörens arbete går ut på att kommunicera sin idé till presumtiva mottagare och i detta arbete är internationella organisationer och den diplomatiska kåren viktiga instanser på vägen. På vägen knyter man dessutom värdefulla kontakter som kan vara till nytta i den inrikespolitiska debatten. Att som normentreprenör föra fram en idé till internationella aktörer fungerar här inte bara som en moraliskt underbyggd handling, även ett mått av egennytta finns med. Enligt teorin om normentreprenörskap görs detta för att utöva normativ makt och därmed nischa in sig på den internationella spelplanen och eventuellt lyckas med att institutionalisera sin norm i internationella organisationer. Ur nyttyssynpunkt verkar dock drivkraften bakom Ålands internationella strävanden inskränka sig till att öka manöverutrymmet nationellt, i förhållande till Finland. Att Åland fungerar som en normentreprenör visar att teorin om normentreprenörskap också är tillämpbar på andra typer av statsformationer än den traditionella nationalstaten. Dock följer Åland i detta fall inte det teoretiska mönstret. I den mån normentreprenörskap utövas görs detta för att influera inrikespolitiken snarare än att influera de internationella organisationerna i sig. Framförandet av Ålandsexemplet blir enligt denna tolkning ett inrikespolitiskt verktyg.

4.2.2 Affärer, inflyttning och turism

Förutom de rent politiska implikationerna kan internationella kontakter även föra med sig andra nyttoeffekter för Åland, till exempel i form av affärskontakter, inflyttning och turism.

Sen är det naturligtvis bra att vi ålänningar som folk och Åland som region blir mera uppmärksammat internationellt. Det befrämjar ju vårt nätverksbyggande i många sammanhang, även i affärs-sammanhang. Det ökar vårt intresse som besöksmål, för turism är det också bra.

En annan av de intervjuade talar om marknadsföringen av Ålandsexemplet och menar att det i den politiska debatten förekommer en diskussion om nyttan i att framhäva Ålandsexemplet:

I den politiska debatten på Åland så förekommer det ju nog att framhäva Ålandsexemplet som bra för Åland, alltså att det skulle ha ett egenvärde för Åland. Därmed kanske intresset för Åland som region växer och att det i sin tur kan medföra bland annat ekonomiska och humanistiska fördelar, eventuellt att folk kommer hit eller besöker oss, eller rent av bosätter sig här.

Att Ålandsexemplet lockat många människor till Åland är helt klart. Detta medför bland annat goodwill internationellt.

För Finland och för Åland och Sverige är det väldigt bra goodwill internationellt (...) Det lockar ju oerhört mycket människor till Åland. På Fredsinstitutet har man ju långa listor, det är forskare och journalister och fredsaktivister och politiker som kommer hit för att studera Åland.

Samma intervjuperson betonar att det främst är en elit av autonomiforskare som intresserar sig för Åland.

Det är ju Fredsinstitutet som har gjort Åland känt, ofta i samarbete med Land-

skapsregeringen och så vidare. Men man måste nog ändå komma ihåg att det är en elit det där. Men det är klart att man kan ha det som ett varumärke inom vissa kretsar, forskare och sådana människor. På Fredsinstitutet (...) brukar vi ju säga att 70 % av inkomsterna kommer genom att andra organisationer, till exempel utrikesministeriet och olika prestigefyllda institut, förlägger sina konferenser eller möten här.

I normentreprenörskapets tredje fas ingår att skapa en organisatorisk hemvist för den aktuella normen i syfte att göra den institutionaliserad och självförsörjande. Genom att skapa ett internationellt kontaktnät ökar normentreprenören möjligheterna för att driva igenom de aktuella normerna. På samma gång skapar de internationella kontakterna goodwill för Åland som även kan vara till nytta i förhandlingar med Finland. Generellt sett är diplomatiska kontakter och medlemskap i internationella organisationer viktigt för autonoma områdens möjlighet att bevara och utveckla graden av självbestämmande. Därav kan små stater genom normentreprenörskap vinna internationellt erkännande som kan vara till inrikespolitisk nytta.

4.3 Den tudelade Ålandsnyttan

Utifrån intervjupersonernas svar och berättelser kan man utläsa en dualism mellan altruism och självstyrelsepolitisk ambition, ibland också hos en och samma person. En av intervjupersonerna menar att Åland har ett ständigt behov av stöd, till exempel genom internationella kontakter, för att kunna utveckla självstyrelsen.

Därför finns det ständigt ett behov av [stöd], om Åland ska kunna utveckla självstyrelsen. För det är ingen tvekan om att man har förlorat jättemycket av autonomin genom EU. Det här är det som jag brukar kalla Ålandsnyttan (...) det är den nytta vi kan ha av det här [Ålandsexemplet], att man inte bara åker runt och deltar i seminarier. Det är ju också viktigt, att dela med

sig, många minoriteter har ju inte fått den här möjligheten som vi har fått och det är en skyldighet kanske, att dela med sig till andra. Men man ska också komma ihåg att det ska finnas en nytta här hemma.

Det ska finnas en nytta på hemmaplan att föra fram Ålandsexemplet och arbeta internationellt, här benämnt som Ålandsnyttan. Men detta skymmer inte drivkraften att också vilja hjälpa andra minoriteter runt om i världen. En annan intervjuperson betonar också Ålandsnyttan i internationellt arbete och menar att viss kritik mot det åländska internationella arbetet har förekommit.

Ålandsnyttan är ju ett begrepp för att det alltid ska finnas en ålandsnytta när vi gör någonting nationellt och internationellt (...). Genom att vi är så små, bara 27 000 människor med en väldigt liten förvaltning måste vi spara på våra resurser och då måste Ålandsnyttan alltid vara väsentlig i det vi gör. Många kunde naturligtvis ägna sig åt att förbättra världen, men vi är så små, så de mentala resurserna vi har borde användas till sådant som är nyttigt för Åland. Och det är ju säkert många som ifrågasätter det här internationella arbetet som vi har utfört, med de här kontakterna och spridandet av Ålandsexemplet. 'Vad är det där bra för? Håller ni på och pallrar och reser omkring och tar hit en massa människor, vad är det bra för?'

Samma intervjuperson betonar även det viktiga i att bidra och hjälpa till där det behövs. Vår för det är viktigt att framhålla Ålandsexemplet sammanfattas med att

"det är både värdefullt för Åland och värdefullt för världen där det finns konflikter som i allmänhet i dag är inomstatliga".

Den här dualismen återkommer genomgående i intervjuerna. Intervjupersonerna betonar att både Åland och världen har nytta av att Ålandsexem-

plet framförs. Här står ytterligheterna egenintresse och altruism sida vid sida och frågan är vilken av dessa två som är drivande. Men att skilja ut huruvida egenintresse eller altruism är den centrala drivkraften är måhända varken möjligt eller uppbyggligt och kontentan av intervjuerna får sägas vara att båda aspekterna finns där och spelar in som faktorer bakom framhållandet av Ålandsexemplet.

Ett sätt att förstå den här dualismen är att tolka normentreprenörskapet som ett handlande i det kollektiva egenintressets tjänst där egenintresset inte kan särskiljas från andra aktörers tjänst, något som kan betecknas som en "win-win situation".

Generellt sett kan brist på resurser och därmed möjlighet till inflytande motivera aktörer att handla utifrån egen nytta. Åland är en liten aktör med liten förvaltning och små möjligheter till inflytande. Att i en dylik situation använda sig av "alternativa maktformer" är följaktligen naturligt. Björkdahl och Finnemore – Sikink visar att normativ makt kan vara en effektiv strategi för små stater att influera omvärlden. Självfallet kan influensen i Ålands fall inte mätas med stater som Sverige, men funktionen kan i grund och botten sägas vara den samma. Till skillnad från Sverige och andra stater som försökt påverka internationella organisationer genom normentreprenörskap ligger dock Ålands nytta i att bedriva normentreprenörskap i att skapa ett inrikespolitiskt handlingsutrymme. Genom att lyfta fram Ålandsexemplet erhåller man internationell goodwill och ett diplomatiskt kontaktnät som kan vara till stor nytta i förhandlingarna med Helsingfors.

5. Hur ska vi förstå framhållandet av Ålandsexemplet?

Hittills har vi konstaterat att åländska politiker välkomnar aktörer som är intresserade av Ålandsexemplet och den åländska lösningen. Man tar emot dem med öppna armar men vill även arbeta aktivt för att locka företrädare för konfliktfyllda regioner till Åland. Intervjuerna visade att det förutom empati och altruism även finns ett egenintresse bakom framhållandet av Ålandsexemplet. Genom att lyfta fram Ålandsexemplet erhåller man internationell goodwill, ett kontaktnät av diplomatisk prägel samt ett ökat allmänt intresse för Åland. Egenskaper som är av stor nytta i de ständiga förhandlingarna med Finland.

Frågan är hur vi ska förstå en liten självstyrd ögrupps strävanden efter att globalt visa upp sig som ett konfliktlösningsexempel. Ett exempel som i dag har nästan 90 år på nacken och som fortfarande är under diskussion och ständig omformulering.

I dessa sammanhang kan Åland ses som en normentreprenör som med sitt exempel ger ett bidrag till det internationella samfundets uppsättning av idéer och normer, i det här fallet normer rörande konfliktlösning samt en uppsättning lösningar för samspelet mellan nationalstat och minoritet. Teorier om normentreprenörskap och normativ makt visar att normexport ofta inbegriper både altruistisk och nyttomaximerande motivation, vari vi kan konstatera att Åland som helhet i sitt internationella engagemang agerar på samma sätt som andra normentreprenörer. Åland sällar sig här till en skara av små stater som använder sig av alternativa maktformer för att influera omvärlden. Ett effektivt sätt för en liten aktör, underlägsen i numerär, storlek och styrka, att påverka en kontext vars maktspel traditionellt styrts av materiella förutsättningar.

Åland skiljer sig dock på ett väsentligt plan

från andra aktörer som utövar normexport – man strävar inte efter inflytande på den internationella spelplanen, utan på den nationella. När länder som Sverige arbetar för att utöva normativt inflytande på internationella organisationer som FN, är målet att öka inflytandet i nämnda internationella organisation. Givet att ett visst egenintresse existerar i den åländska normexporten så är det politiska målet här uteslutande att skapa en bättre förhandlingsposition i förhållande till nationalstaten, att skapa ett manöverutrymme i form av kontakter och internationellt erkännande som kan vara mycket värdefullt i de ständigt pågående förhandlingarna med nationalstaten. Detta betyder däremot ingalunda att de altruistiska drivkrafterna på något sätt skulle vara oäkta eller beräknande – i litteraturen karakteriseras normentreprenören som en internationell aktör vars altruism och rationella karaktär är svår att sära på – då hela processen kan ses som ett arbete för ett kollektivt egenintresse som i princip innebär en ”win-win situation”.

Att Åland som normentreprenör drivs av internationella mål snarare än viljan till inflytande på den internationella spelplanen får även vissa teoretiska implikationer. Då man inom teoribygget kring normentreprenörskap i första hand visat intresse för små staters motivation att influera internationella organisationer visar de här resultaten att normentreprenörskap även kan vara en metod för regioner och autonoma områden att skapa ett manöverutrymme gentemot nationalstaten eller värdstaten. Normentreprenörskapet fungerar i dessa fall som ett inrikespolitiskt redskap snarare än ett utrikespolitiskt maktmedel.

Referenser

- Bartmann, Barry, 2000, s.127-148 i Anckar, Dag – Bartmann, Barry (red.). Ett ramverk för ett självständigt Åland. Mariehamn: Sällskapet Ålands Framtid.
- Björkdahl, Annika, 2002. From Idea to Norm. Promoting Conflict Prevention. Lund: Department of Political Science.
- Björkdahl, Annika, 2007. "Swedish Norm Entrepreneurship in the UN", International Peacekeeping, vol.14:4, s.538-552.
- Eriksson, Susanne, 2006, s.9-35 i Eriksson, Susanne – Johansson, Lars Ingmar – Sundback, Barbro (red.). Fredens Öar. Ålands självstyrelse, demilitarisering och neutralisering. Mariehamn: Ålands fredsinstitut.
- Esaiasson, Peter – Gilljam, Mikael – Oscarsson, Henrik – Wängnerud, Lena, 2007. Metodpraktikan. konsten att studera samhälle, individ och marknad. Tredje upplagan. Stockholm: Norstedts Juridik.
- Finnemore, Martha – Sikkink, Kathryn, 1998. "International Norm Dynamics and Political Change", International Organization, vol.52:4, s.887-917.
- Ingebritsen, Christine, 2002. "Norm Entrepreneurs: Scandinavia's Role in World Politics", Cooperation and Conflict, vol.37:11, s.11-23.
- Johansson, Lars Ingemar, 2006, s.37-76 i Eriksson, Susanne – Johansson, Lars Ingmar – Sundback, Barbro (red.). Fredens Öar. Ålands självstyrelse, demilitarisering och neutralisering. Mariehamn: Ålands fredsinstitut.
- Nye, Joseph S., 1990. Bound to Lead: The Changing Nature of American Power. New York: Basic Books.
- Ålands landskapsregering, 2008. Verksamhetsplan 2008 för Kontaktgruppen mellan utrikesministeriet och Ålands landskapsregering.
- 2003-2007. 19 juni 2008.
- Naucclér, Elisabeth. Ledamot av Finlands riksdag 2007-, Civil Affairs Officer vid FN:s fredsoperationer i forna Jugoslavien 1993-1996. 14 juni 2008.
- Sundback, Barbro. Ledamot av Ålands lagting 1979-, Talman Ålands lagting 2005-2007. 18 juni 2008.

Interviewer

- Jansson, Gunnar. Ledamot av Ålands lagting 1991-1995, ledamot av Finlands riksdag 1995-2003, första vice talman Ålands lagting 2007-. 18 juni 2008.
- Jansson, Roger. Ledamot av Ålands lagting 1979-2003, 2007-, Ledamot av Finlands riksdag

”The International Card” - Altruism and self-interest as reasons for promoting the Åland example

The Åland Islands (pop. 27,000) are situated in the Baltic Sea between Stockholm and Turku. Having been lost by Sweden to Russia together with Finland in the 1808-1809 war, the majority of islanders, of whom nearly all Swedish-speaking, wished to return to Swedish sovereignty after Finnish independence in 1917, and the Åland issue caused strained Swedish-Finnish relations. In 1921 the League of Nations granted Finland retained sovereignty over the Åland Islands. On the same time the islands were demilitarized, neutralized, and culturally and linguistically protected through a system of Ålandic autonomy within Finland.

Over the years the Åland example has attracted growing international attention as a successful solution of a minority issue and regional conflict. The Åland example, although lacking official definition, is characterized by the combination of autonomy, demilitarization and neutralization, the durability of the arrangement, and its emergence as a solution for a difficult conflict (Eriksson 2006:31). The Ålandic government has actively promoted this model internationally. Although foreign policy and international relations are formally competences of the Finnish government, Åland has its own representation in the Nordic Council and other interstate contacts, official and unofficial, through which such promotion has taken place. The government of Åland currently has an intention of extending these efforts, particularly through a contact group established by the Ålandic government and the Finnish foreign ministry in 1998 with the explicit aim of studying and promoting the Åland example as a minority and crisis management solution.

Through qualitative, in-depth interviews with four leading politicians on Åland, Åland as a small autonomous area attempting to influence actors internationally is here analyzed in terms of norm entrepreneurship. The questions addressed are two: firstly, why do Ålandic politicians promote the Åland example as a method of international conflict solution?; secondly, how can one understand the promotion of the Åland example?

Theories of normative power and norm entrepreneurship are concerned with the use of norms – defined as ‘common standards’ among states, defined in terms of rights and duties – as soft power, regulating and forming international relations. While such ‘alternative’ power is considered of little or no importance in realist political theory, it is conceptually useful from a social constructivist perspective in explaining the international influence of small states, which often lack the territorial and military resources which form the basis of international power in the theoretical framework of realism. Using norm entrepreneurship as a foreign policy strategy, small states may influence international organizations which are usually dominated by great powers (Björkdahl 2007). Norm entrepreneurs’ motivations range from altruism, or ‘doing good’ through advancing morally attractive values and practices, to self-interest.

Although Åland is not a sovereign state and significantly smaller than most so-called “small states” to which the theory of norm entrepreneurship is usually applied, the author suggests Åland as an autonomous area can still be studied through the framework of norm entrepreneurship because it in fact conducts its international relations largely in parity with many small states, and because the idea of Åland as a norm entrepreneur is also supported by the present empirical inquiry.

Two motivations or reasons for advancing the Åland example were presented in the interviews: altruism, and political self-interest. As an altruistic norm entrepreneur, Åland can be seen as

part of a larger Nordic tradition of working for peace and understanding through norm entrepreneurship. The interviewees expressed the altruistic will to help and to share internationally what they consider a positive, successful, and real example of an internationally agreed solution of a minority issue. No common 'norm' is here defined; the interviewees rather emphasized different aspects of the Åland example's complex of ideas as attractive and interesting to different actors in different contexts. Aspects mentioned included the right of domicile, the Åland delegation, and peoples' self-determination. The majority of interviewees agreed that the Åland example still has a role to play in the international arena, depending on global developments and values. All agreed that Åland should work to actively promote its example.

The second motivation found was the ambition of political autonomy. Here, the promotion of the Åland example is seen as serving political self-interest in maintaining and developing the Ålandic autonomy. "The international card" is considered useful especially in negotiations with Helsinki – the more international attention, contacts, and goodwill Åland possesses, the more power its government is considered to have relative to Helsinki. In particular, international diplomatic contacts may be used to pressure the Finnish government. In contrast to most small states, which use norm entrepreneurship to influence international politics, Åland applies the influence gained to its domestic relations with the Finnish government. The marketing of the Åland example is also considered useful as increased international interest in Åland may also attract business, immigration, and tourism. Also, the existence of an international contact network increases the norm entrepreneur's (that is, Åland's) possibilities to advance and eventually institutionalize its norms. The combination of altruistic and self-serving reasons behind the promotion of the Åland example thus con-

stitutes a dual benefit for Åland. To determine whether altruism or political ambition motivates an actor may, according to the author, be neither possible nor edifying – suffice to say that both aspects have been important and may be simultaneously motivating, and that the act of norm entrepreneurship generally results in a win-win situation where both self-interest and collective self-interest is served.

Ålandic norm entrepreneurship thus enhances Åland's position of negotiation relative to the Finnish government, draws attention to Åland which is beneficial in economical terms, and enhances the possibilities of norm institutionalization through international networking, while also having altruistic aspects. The study has some theoretical implications, as it shows that the theory of norm entrepreneurship can be applied not only to states but also to an autonomous area, which may, as in the present case, use norm entrepreneurship for influencing domestic politics rather than for influencing international organizations as tends to be the case for states.

RAPPORT FRÅN ÅLANDS FREDSINSTITUT

Report from the Åland Islands Peace Institute

Ålands fredsinstitut jobbar både praktiskt och med forskning rörande freds- och konfliktfrågor i vid bemärkelse och med utgångspunkt i Åland och dess särställning. Institutet fokuserar på självstyrelseformer, minoritetsfrågor, demilitarisering och konflikthantering.

Ålands fredsinstitut ingår i flera nationella och internationella nätverk av organisationer som arbetar med närliggande frågor. Fredsinstitutet är en politiskt och religiöst obunden stiftelse som grundades 1992. Institutets styrelse fattar beslut om den övergripande verksamheten medan forskarrådet ansvarar för den vetenskapliga inriktningen.

Institutet har konsultativ status inom FN:s ekonomiska och sociala råd, ECOSOC.

Ålands fredsinstituts forskare och gästforskare arbetar inom tre breda ämnesområden:

- Säkerhet
- Autonomier, inklusive Ålandsexemplet
- Minoriteter

Institutet publicerar böcker och rapporter inom dessa områden. Genom att ordna seminarier och konferenser och genom ett växande bibliotek som är öppet för allmänheten fungerar institutet som en samlingspunkt för Åland, Norden och Östersjöområdet. Autonomi- och konflikthanteringsseminarier ordnas med grupper från konfliktområden världen över.

RAPPORT FRÅN ÅLANDS FREDSINSTITUT
REPORT FROM THE ÅLAND ISLANDS PEACE INSTITUTE

Nr 2-2010

Det internationella kortet - altruism och egennytta som skäl till att föra fram Ålandsexemplet
John Granlund

Utgiven av Ålands fredsinstitut
PB 85, AX-22101 Mariehamn, Åland, Finland
peace@peace.ax www.peace.ax

ISSN 1797-1845 (Tryckt)

ISSN 1797-1853 (Online)

ISBN 978-952-5265-47-7 (Tryckt)

ISBN 978-952-5265-48-4 (Online)

ISBN 978-952-5265-47-7



9 789525 265477

RAPPORT FRÅN ÅLANDS FREDSINSTITUT
REPORT FROM THE ÅLAND ISLANDS PEACE INSTITUTE

No. 3-2009

Strangers by Degrees: Attitudes toward Immigrants in the Åland Islands
Bogdan State

ISBN 978-952-5265-43-9 (Print)

ISBN 978-952-5265-44-6 (Online)

No. 1-2010

Regional voices in the European Union – regions with legislative power and multi-level governance. Perspectives for the Åland Islands
Sarah Stephan

ISBN 978-952-5265-45-3 (Tryckt/Printed)

ISBN 978-952-5265-46-0 (Online)

Rapporterna kan laddas ner kostnadsfritt från www.peace.ax eller beställas (10 euro + porto) från Ålands fredsinstitut, PB 85, AX-22101 Mariehamn, Åland, Finland, tel +358 18 15570, fax +358 18 21026 peace@peace.ax