

# Press och utrikespolitik : referat /

Törnqvist, Kurt,

*bP 505/109*



6P  
505

# M E D D E L A N D E

Nr 109

Augusti 1984

## PRESS OCH UTRIKESPOLITIK

BULLION, Stuart James: PRESS ROLES  
IN FOREIGN POLICY REPORTING.  
GAZETTE VOL. 32 (1983), No. 3  
ss 179-188

Referat av

Kurt Törnqvist och Anna-Karin Edberg

BEREDSKAPSNÄMNDEN FÖR PSYKOLOGISKT FÖRSVAR

# MEDDELANDE

Augusti 1984

Nr 108

## FRÄSS OCH UTRIKESPOLITIK

FRÄSS OCH UTRIKESPOLITIK  
INOM DEN SVENSKA  
REGERINGEN  
1984

FRÄSS OCH UTRIKESPOLITIK

1984

FRÄSS OCH UTRIKESPOLITIK

KRITIKPOLITIK OCH PRESS

Massmedierna spelar en väsentlig roll för de funktioner,

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

av vårt samhälle, nämligen opinionsbildning, nyhetsförmed-

ling och information. En ökad av massmediernas verksamhet

och utövat påverkan på rikspolitikens utveckling.

BEREDSKAPSNÄMNDENS FÖRORD Sida  
2

Inledning 3

Politiska system 7

Öppenhet i den diplomatiska processen 9

Journalistiska roller 11

Slutsatser 12

BEREDSKAPSNÄMNDENS SENASTE MEDDELANDE 15

Medan utrikespolitiken länge varit ett huvudområde för pressens bevakning, har intresset för nyhetsmedierna som självständiga diplomatiska aktörer utvecklats senare och samtidigt med begreppet "offentlig diplomati", framhåller Bullen. Begreppet och termen offentlig diplomati härstammar från den amerikanske presidenten Wilsons ideal om "öppna överenskommelser, som man uppnått genom för-

Medan utrikespolitik länge har varit ett huvudområde för pressens bevakning, har intresset för nyhetsmedierna som självständiga diplomatiska aktörer utvecklats senare och samtidigt med begreppet "offentlig diplomati", framhåller Bullen. Begreppet och termen offentlig diplomati härstammar från den amerikanske presidenten Wilsons ideal om "öppna överenskommelser, som man uppnått genom för-

## BEREDSKAPSNÄMNDENS FÖRORD

Massmedierna spelar en väsentlig roll för de funktioner, som i krig utgör grundvalen för det psykologiska försvaret av vårt samhälle, nämligen opinionsbildning, nyhetsförmedling och information. En aspekt av massmediernas verksamhet, som inte blivit särskilt uppmärksammas men som är mycket viktig, är deras roll i utrikespolitiken. Deras betydelse för att skapa kunskap om och förståelse för vårt land och dess politik är betydelsefull i fred men blir i krig ännu viktigare.

För att i någon mån belysa detta problem refereras i detta meddelande en studie av journalisternas roller i utrikespolitiken. Den har utförts av Stuart James Bullion, som är biträdande professor vid Southern Illinois University, School of Journalism, och som därjämte är redaktör för tidskriften International Perspectives on News, Southern Illinois University Press.

Stockholm i juli 1984

Kurt Törnqvist

Anna-Karin Edberg

## PRESS OCH UTRIKESPOLITIK

Inledning

I den ständigt pågående debatten om massmediernas agerande och etik är pressens ansvar eller brist på ansvar, när det gäller internationella relationer, ett gammalt tema, framhåller Stuart James Bullion. Många kritiker hävdar, att pressen bättre borde kunna främja kunskap om världen och internationell förståelse. Som tecken på aktualiteten, universaliteten och det kontroversiella i denna fråga pekar Bullion på UNESCO:s "Declaration on Fundamental Principles Concerning the Contribution of the Mass Media to Strengthening Peace and International Understanding, to the Promotion of Human Rights and to Countering Racialism, Apartheid and Incitement to War", som antogs vid 1978 års generalkonferens.

Underförstått i UNESCO:s deklARATION ligger antagandet, att nyhetsmedier kan märkbart påverka utrikespolitik och att dessa följaktligen är aktörer i den diplomatiska processen. Med utgångspunkt från detta antagande har Stuart James Bullion i denna studie försökt identifiera de olika roller, som nyhetsmedierna spelar i utrikespolitiken. Han använder termerna nyhetsmedier, press och journalistik i samma betydelse och de omfattar nyhetsrapportering, tolkning och kommentarer av tidningar, tidskrifter, radio, TV och nyhetsbyråer.

Medan utrikespolitik länge har varit ett huvudområde för pressens bevakning, har intresset för nyhetsmedierna som självständiga diplomatiska aktörer utvecklats senare och samtidigt med begreppet "offentlig diplomati", framhåller Bullion. Begreppet och termen offentlig diplomati härstammar från den amerikanske presidenten Wilsons ideal om "öppna överenskommelser, som man uppnått genom öppna för-

handlingar". Detta begrepp står i motsats till den traditionella synen på diplomati, som är baserad på hemliga, personliga förbindelser mellan representanter för länders utrikespolitik.

Alltsedan första världskriget har utrikespolitiska representanter, journalister och vetenskapsmän i ökande grad accepterat, att ny informationsteknologi, ny politik och nytt intresse för mänsklig överlevnad har lett fram till en ny diplomati, som bygger på såväl öppna som slutna, såväl formella som informella kontakter mellan både officiella och inofficiella aktörer, påpekar Bullion.

I sin "offentliga" form har diplomati kommit att betyda nästan alla kontakter mellan länder, då man antar, att sådana kontakter ytterst påverkar det utrikespolitiska klimatet, även om de inte inverkar på enskilda åtgärder. Bullion begränsar emellertid i sin studie användningen av termerna "diplomati" och "diplomatisk" till utrikespolitiska aktiviteter, i vilka utrikespolitiska representanter är aktivt engagerade för att uppnå specifika mål. I denna egenskap kan de bli ursprungskällor för diplomatiska budskap eller kan reagera på "offentliga" rapporter och kommentarer i diplomatiska situationer.

Den allmänna opinionen - både inom och utom landet, neutral, vänlig eller fientlig - blir sålunda en viktig fråga för politiska aktörer, hävdar Bullion. Såväl allmänhet som regeringar sänder och mottar verbala och icke-verbala budskap, som berör relationerna mellan stater. Främst bland de "icke-traditionella" diplomatiska kanalerna för sådana budskap är massmedierna.

Detta innebär dock inte att diplomati och journalistik alltid kan förenas eller komplettera varandra, understryker Bullion. Trots ett vittomfattande allmänt accepterande av och stöd för offentlig diplomati, tyder många tecken på

att karriärdiplomater föredrar de traditionella slutna kanalerna, särskilt då de förhandlar om specifika frågor för specifika ändamål. Kommunikationsfunktionen spelar en central roll i det diplomatiska spelet och det är viktigt att underlätta och bibehålla kommunikationen samt att reducera källorna till missförstånd och störningar i de mellanstatliga förbindelserna. Diplomater tenderar att utveckla ett särskilt språk och en gemensam kultur. Utomstående kan därför lätt missförstå den avsedda meningen i ett diplomatiskt budskap. När nyhetsmedierna med sin världsomfattande spridning förmedlar sådana missuppfattningar, införs en semantisk oklarhet i det ursprungliga diplomatiska budskapet, som då kan bli missvisande.

Det är då knappast förvånande, menar Bullion, att "officiella" diplomater föredrar att genomföra allvarliga förhandlingar vid slutna, personliga möten, medan de förlitar sig på den offentliga diplomatins kanaler för att försöka skapa en allmän miljö, som är gynnsam för deras intressen och syften. På båda nivåerna försöker emellertid de utrikespolitiska representanterna att behålla kontrollen över kommunikationsprocessen. Spänning uppstår mellan diplomaterna och pressen, när de förra förlorar känslan av att ha kontroll över nyhetsmedierna som en kanal för diplomatisk kommunikation.

I en studie av representanter för amerikansk utrikespolitik och journalister har den amerikanske forskaren B C Cohen noterat, att det i en demokrati finns spänningar mellan dessa båda grupper. Sådana spänningar mellan diplomati och press uppkommer, när deras åsikter om pressens roll i utrikespolitiken går isär, hävdar Bullion. Hur stark spänningen mellan diplomati och press blir beror enligt Bullion på en kombination av tre faktorer:

1. Det politiska systemet, i vilket de två opererar;
2. Den grad av öppenhet, som de utrikespolitiska representanterna visar;

3. Den grad av engagemang (från neutral observatör till aktiv deltagare), som pressen visar.

Den modell om öppna och slutna kommunikationssystem, som den amerikanske forskaren O A Wiio uppställde 1977, lämpar sig för att ge en ram för en social kommunikation, i vilken dessa tre faktorer samvarierar. Matrisen i figur 1 representerar de relativt öppna och slutna subsystem för kommunikation, som samtidigt existerar inom ett samhälle oavsett dess förhärskande ideologi (dvs demokratisk, auktoritär, totalitär). Beroende på de kommunikatorer och den kommunikationsfunktion, som berörs, kommer specifika typer av kommunikation att vara aktuella med hänsyn till hur tillgängligt, lättförståeligt eller värdefullt budskapet är samt hur stor dess avsedda publik är och vilken sammansättning den har.

Med hänsyn till det intresse, som representanter för utrikespolitik har att kontrollera diplomatisk kommunikation, vill de försöka begränsa flödet av diplomatisk information till vad Wiio betecknar som Privat kommunikation (PK), Kontrollerad Masskommunikation (KK) och Riktad Masskommunikation (RK). I vart och ett av dessa kommunikationssystem kontrollerar representanterna för utrikespolitiken budskapet, publiken eller båda. I ett Masskommunikationssystem (MK) bestämmer journalisterna budskapet och målgruppen bland allmänheten. Därför är Masskommunikation (öppen publik, öppet budskap) farligt oberäkneligt för diplomatiska syften och utrikespolitikens representanter vill undvika den.

Öppna

Mottagar-  
system

KONTROLLERAD MASSKOMMUNIKATION (KK) Publik öppen Budskap slutet	MASSKOMMUNIKATION (MK) Publik öppen Budskap öppet
PRIVAT KOMMUNIKA- TION (PK) Publik sluten Budskap slutet	RIKTAD MASSKOMMUNI- KATION (RK) Publik sluten Budskap öppet

Slutna

Budskaps-  
system

Öppna

Figur 1. Öppna och slutna massmediesystem enligt Wiio

Politiska system

Siebert, Peterson och Schramm etablerade 1956 principen att "pressen alltid speglar den politiska och sociala struktur inom vilken den arbetar". Följaktligen är pressen i samhällen med en demokratisk struktur relativt självständig i förhållande till regeringen och bekänner sig till någon variant av ideologin om pressen som "den fjärde statsmakten" (vakthundsideologin). Denna press är övertygad om att dess främsta uppgift är att granska och avslöja. I de flesta demokratiska samhällen vill dock representanter för utrikespolitiken försöka kontrollera den diplomatiska kommunikationen för att skydda känsliga förhandlingar via privata kommunikationskanaler (PK), medan de använder kanaler för kontrollerad kommunikation (KK) och riktad kommunikation (RK) för att bedriva offentlig diplomati. Spänningar uppstår mellan de representanter, som strävar att bedriva diplomatisk kommunikation i form av privat kommunikation (nedre vänstra delen av matrisen) och de massmedier, som arbetar för att bedriva den via masskommunikation (övre högra delen).

Ju mer auktoritärt ett samhälle är, desto färre konflikter tenderar att uppkomma mellan diplomati och press. I sådana samhällen, där nyhetsmedierna är privatägda, brukar dessa undvika konflikter med regeringen. De opererar huvudsakligen genom kontrollerad kommunikation (KK) med öppna kanaler till publiken men slutna, när det gäller budskapet.

Konflikter mellan diplomati och press i ett auktoritärt samhälle brukar endast uppkomma genom olycksfall i arbetet i samspelet mellan diplomater och journalister. Fall där pressen feltolkar regeringens version av nationens intresse eller där en frispråkig journalist överskrider de normala gränserna för kritik är sällsynta och snabbt korrigerade. Konflikter kan bli vanligare i ett auktoritärt samhälle med relativt öppet tillträde för utländska korrespondenter, påpekar Bullion. Journalister, som kommer från demokratiska samhällen, är benägna att uppföra sig som de skulle göra hemma, försöka göra avslöjanden och därvid reta värdregeringen. Som vi sett under senare år har utländska korrespondenter, som förorsakat sådana konflikter, drabbats av konsekvenser, som sträcker sig från trakasserier till fängslande, utvisning och ibland misshandel.

Totalitära stater som Sovjetunionen, Folkrepubliken Kina och en del underutvecklade länder representerar en ännu högre grad av auktoritärt beteende. Massmedierna ägs och leds i dessa länder av det enda tillåtna partiet eller av staten - en närmast teknisk skillnad. Pressen är ett instrument för staten och journalisterna dess representanter. Nyhetsmedierna bedriver överallt kontrollerad masskommunikation, i vilken budskapskomponenten är strikt kontrollerad. Konflikter mellan diplomati och press på inrikesplanet är otänkbara och konflikter med utländsk press har minimerats genom kontroll av dess fysiska tillträde till landet och till nyhetskällorna inom detta.

### Öppenhet i den diplomatiska processen

Antingen de använder hemliga eller offentliga diplomatiska kanaler, försöker utrikespolitiska representanter kontrollera kommunikationsprocessen och undvika masskommunikationsmodellen, menar Bullion. I verkligt hemlig diplomati finns det minimala förbindelser mellan diplomati och press, eftersom det är fråga om privat kommunikation och pressen i teorin är okunnig om innehållet i förhandlingarna, kanske om att de över huvud taget existerar.

Diplomater kan använda offentlig diplomati i stället för eller som komplement till hemlig diplomati. I båda fallen riktas specifika budskap till specifika mottagare för specifika ändamål. B C Cohen identifierar tre typer av "frivilliga" bidrag av information till pressen för att utnyttja denna i utrikespolitikens tjänst. Den första är pressreleaser, den andra bakgrundsinformation och den tredje en avsiktlig användning av pressen för att nå specifika utrikespolitiska mål genom att i nyhetsmedierna plantera eller läcka specifika budskap till specifika mottagare. Det senare kan för övrigt inkludera såväl "desinformation" som faktisk information, påpekar Bullion. Alla tre är former av offentlig diplomati.

Som ett exempel på kontrollerad kommunikation vid offentlig diplomati anför Bullion ett offentligt tal, i vilket den utrikespolitiske talaren har smugit in budskap till representanter för utrikespolitiken i ett annat land. De diplomatiska budskapen är av marginellt intresse för den aktuella publiken men talarens framskjutna ställning eller ämnets aktuella karaktär tillförsäkrar talet förmedling i nyhetsmedierna och därmed tillgänglighet för de avsedda mottagarna. Men självfallet har publiken och alla nyhetskonsumenter tillgång till budskapet. Budskapet är dock slutet för dessa med avseende på dess betydelse, förstaelig-

het eller värde. I vanliga fall antas ett tal vara avsett för de människor, för vilka det hålls, men i utrikespolitik kan detta minst av allt vara syftet.

Riktad kommunikation används, när man försöker uppnå det diplomatiska syftet med hjälp av en sluten publik och ett öppet budskap, skriver Bullion. Voice of America arbetar på detta sätt genom att rikta sina sändningar, så att den amerikanska publiken utesluts från dess lyssnarskara. Vid internationella radiosändningar kan man främja slutna lyssnarskaror genom att välja sådana variabler som språk eller sändningstider. Betrodda kadrer i både Sovjetunionen och Folkrepubliken Kina har tillgång till sammandrag av innehåll i utländsk press, som inte tillåts förekomma i deras nyhetsmedier. En representant i ett land kan bevilja en intervju till ett annat lands press, om han önskar rikta sig till en sluten publik som t ex en utländsk publik. Så länge informationsflödet in i hans land är censurerat förblir publiken sluten. Det är emellertid ganska svårt att bedriva diplomatisk kommunikation med hjälp av riktad kommunikation, när nyhetskällan befinner sig i ett "läckande" demokratiskt samhälle.

I sällsynta fall kan utrikespolitiska representanter försöka bedriva diplomati med hjälp av nyhetsmedier genom privat kommunikation eller masskommunikation. I det förra fallet finns det exempel på att individuella journalister har samtyckt till att tjäna som diplomatiska emissarier, när ordinarie diplomatiska envoyéer vägrats tillträde till ett annat land. Men de aktuella diplomatiska budskapen kanaliseras inte genom nyhetsmedierna.

"Konferensdiplomati" har glansen av diplomati via masskommunikation. Den förekommer när länder möts i stora internationella konferenser vanligen med öppen nyhetsbevakning av plenarsammanträden. Men skenet bedrar ty de nationella ställnings-

taganden är utarbetade genom privat kommunikation i förväg och de viktigaste underhandlingarna vid konferenser sker borta från pressens forskande blickar.

Eftersom både budskap och publik vid masskommunikation bestäms av journalister, konstituerar sannolikt endast en del av budskapet i massmedierna diplomatisk kommunikation i den mening Bullion definierat denna, dvs avsiktlig kommunikation mellan diplomatiska representanter.

#### Journalistiska roller

I sitt förhållande till utrikespolitikens representanter kan journalister spela två roller. Cohen har definierat dessa som "neutral reporter" och "deltagare". Den neutrala reportern informerar och tolkar men i huvudsak återger han så korrekt som möjligt regeringens syn på situationen. Den deltagande reportern å andra sidan är mer aktiv och självständig. Han representerar allmänhetens "rätt att få veta", kritiserar regeringen, försvarar föreslagna åtgärder eller formulerar och förordar pressens egna förslag till åtgärder. Med undantag för rollen som försvarare av regeringens politik är journalistens roll som deltagare sällsynt i auktoritära samhällen. Enligt Bullion har emellertid varje presskommentar en viss effekt på diplomatin. Denna kan bli ännu större, om den kommer under ögonen på utrikespolitikens representanter i andra länder. Den amerikanske forskaren R. Manning noterar, att det vanligen inte är möjligt att beskriva en diplomatisk situation offentligt i massmedierna utan att förändra den och göra den annorlunda. Den offentliga kommentaren blir en del av denna situation.

Journalistens centrala roll är framför allt bestämd av det omgivande politiska systemet, hävdar Bullion. Den politiska kulturen i journalistens hemland skapar dennes yrkesideologi. Denna definierar ytterst om journalistens roll ska bli som vakthund eller knähund i förhållande till regeringen.

Ju mera auktoritär den politiska omgivningen är, desto mer neutral och mindre flexibel blir pressens roll i diplomatisk kommunikation, anser Bullion. Pressen i auktoritära samhällen respekterar den diplomatiska processens hemliga karaktär och tjänar mer eller mindre villigt som passiva instrument för officiell offentlig diplomati, dvs propaganda. Pressen i sådana länder ger eko åt och förstärker regeringens budskap. Just av detta skäl ger den utrikespolitikens representanter i andra länder värdefulla inblickar. Eftersom pressens roll i auktoritära länder innebär kontrollerad eller riktad kommunikation, antas dess innehåll alltid vara avsiktligt och officiellt. Innehållet i pressen i demokratiska samhällen är emellertid betydligt mer mångtydigt som kanal för offentlig diplomati. Det finns inte alltid en klar distinktion mellan officiella budskap och sådana, som pressen självständigt formulerat. I varje händelse förefaller det säkert att anta, att ju mer magra de diplomatiska förbindelserna mellan två länder är, desto mer kommer varje lands utrikespolitiska representanter att vända sig till varandras nyhetsmedier som en indirekt kanal för diplomatiska relationer. Det är svårt att tänka sig en total frånvaro av någon form av diplomatisk kommunikation mellan två stater.

#### Slutsatser

Att begreppet offentlig diplomati i växande grad accepterats har gjort världens nyhetsmedier till aktörer på den utrikespolitiska scenen, framhåller Bullion. Det finns ett antal roller, som både journalister och diplomater kan spela och som bildar de fyra kommunikationssystem, som Wiio har identifierat. Ju mer auktoritärt samhället är, desto mer kompletterar och förenas press och diplomati och ju mer tjänar pressen som ett regeringsinstrument. Representanter för utrikespolitik i både auktoritära och demokratiska samhällen har en yrkestendens att stänga eller

kontrollera även "offentlig" diplomatisk kommunikation. I demokratiska samhällen uppmuntrar ideologin om pressen som "den fjärde statsmakten" avslöjanden och fostrar en konstant spänning mellan pressen och det utrikespolitiska etablissemanget.

Det finns en betydande brist i forskningen om internationell masskommunikation och utrikespolitik, när det gäller pressens roll i diplomatisk kommunikation. Cohen hävdar, att om nyheter om utrikespolitik i sig själv är en produkt av alla dessa neutrala eller deltagande journalistroller, då innebär förlitande på dessa nyheter för att förstå världen i stort, att korrespondenterna är trovärdiga deltagare i arbetet med att skapa utrikespolitik. Därför måste tidningarna i alla sina aspekter tas med i våra teorier om utrikespolitik.

Med undantag av att Cohens synpunkter bör omfatta alla massmedier, är hans rekommendationer lika giltiga idag som för två årtionden sedan, eftersom forskningen på detta område varit ganska försummad.

Det finns många metodologiska hinder för den systematiska vetenskapliga undersökningen av massmedierna som diplomatiska kommunikatörer, vilket till stor del beror på den hemliga karaktären av den diplomatiska processen, befarar Bullion. Källorna kan vara dolda, budskapen mångtydiga och effekterna diffusa. Variablerna kanske inte medger kvantifierbar operationalisering. Inom området politisk och organisatorisk kommunikationsteori förefaller emellertid verktyg som innehållsanalys och opinionsundersökningar lovande.



## BEREDSKAPSNÄMNDENS SENASTE MEDDELANDE

- |   |   |
|---|---|
| Skoglund, Jan   | 93. Systematisk förteckning över böcker i Beredskapsnämndens bibliotek<br>September 1981 (67 s) |
| Mc Combs, Maxwell E m fl<br>Övers. Törnqvist, Kurt<br>och Skoglund, Jan   | 94. Precisionsjournalistik<br>Oktober 1981 (23 s)   |
| Landahl, Per-Axel   | 95. Beredskapsnämnden och ubåten Mars 1982 (25 s)   |
| Svensson, Jan   | 96. Forskningsinformation och begriplighet<br>Augusti 1982 (19 s)                               |
| Hvitfelt, Håkan   | 97. Nyhetsvärdering och vetenskapsjournalistik<br>September 1982 (19 s)                         |
| Skoglund, Jan   | 98. Sant och snabbt?<br>September 1982 (26 s)   |
| Lindahl, Rutger<br>och Lundgren, Claes                                    | 99. Ett gåtfullt oidentifierat undervattensobjekt<br>November 1982 (15 s)                       |
| Picard, Robert George<br>Referat: Törnqvist, Kurt<br>och Skoglund, Jan    | 100. Effekter av presstöd<br>Februari 1983 (21 s)   |
| Törnqvist, Kurt<br>och Edberg, Anna-Karin                                 | 101. Forskningsinformation från Beredskapsnämnden<br>Mars 1983 (23 s)                           |
| Lundgren, Claes   | 102. Efter Hårsfjärden<br>Maj 1983 (33 s)   |
| Elliott, Kim Andrew<br>Referat: Törnqvist, Kurt<br>och Edberg, Anna-Karin | 103. Kortvågslyssnares programpreferenser<br>Augusti 1983 (17 s)                                |
| Hell, Merit   | 104. Tidningsutgivning i krig<br>Oktober 1983 (17 s)  |
| Lindahl, Rutger<br>och Lundgren, Claes                                    | 105. Sovjets syn på nedskjutningen av det sydkoreanska planet<br>November 1983 (31 s)           |
| Listhaug, Ola<br>Referat: Törnqvist, Kurt                                 | 106. Attityder och värderingar i västländer<br>April 1984 (17 s)                                |
| Edberg, Anna-Karin  | 107. Böcker i Beredskapsnämndens bibliotek<br>April 1984 (65 s)                                 |
| Beredskapsnämndens kansli   | 108. Psykologiskt försvar, teknisk utveckling, sårbarhet<br>Juni 1984 (11 s)                    |

ISSN 0348-9248

Pris 15 kr

KUNGL. BIBL.  
1984-08-15  
STOCKHOLM