

מעוצמה רכה לעוצמה קשה: אסטרטגיית הביטחון של פינלנד כלפי רוסיה (1992–2022)

דורון פלדמן

אוניברסיטת תל אביב

מאמר זה מתאר ומנתח את האסטרטגיות שמדינות קטנות נוקטות לצורך קיזוז פערי הכוחות ביניהן לבין מעצמות שכנות. בעזרת תאוריית מאזן האיומים של סטפן וולט המאמר בוחן את השינויים שחלו באסטרטגיית הביטחון של פינלנד מאז סיום המלחמה הקרה, ובפרט את השימוש שלה באמצעי עוצמה רכה וקשה כדי להתמודד עם רוסיה, בעיקר בשלוש תקופות ניתוח: 1992–2013, 2014–2022 ו-2022 ואילך. נוכח הפלישה הרוסית לאוקראינה וערעור מצב הביטחון בעולם, המאמר שופך אור על דרכי הפעולה האפשריות למדינות קטנות הנאבקות ביריבות עוצמתיות, וכן על מקומם וחשיבותם של כלי עוצמה רכה באסטרטגיות הביטחוניות של אותן מדינות, כאמצעי לפיצוי על נחיתותן היחסית בגודל.

מילות מפתח: מדינות קטנות, פינלנד, רוסיה, עוצמה רכה, עוצמה קשה, אסטרטגיית ביטחון

מבוא

הפלישה הרוסית לאוקראינה גרמה לערעור ניכר של מצב הביטחון באירופה מאז מלחמת העולם השנייה. האפשרות להסלמה ביחסי רוסיה-המערב תלויה ועומדת, וההתרחשויות מאלצות מדינות לחשב מסלול מחדש בהתאם למציאות המשתנה. פינלנד המזוהה כמדינה שלומנית ובטוחה נמצאת בעין הסערה, והיא מבקשת לזנוח את מדיניות הניטרליות המסורתית שלה ולהצטרף לברית נאט"ו.

ניסיון העבר מלמד כי מדינות חלשות אינן יכולות להתייחס לשאלת הישרדותן כאל דבר המובן מאליו. כך למשל אתונה הטילה גזר דין של השמדה על האי מלוס, חרף מאמציו להישאר מחוץ למלחמת הפלופונס. מדינות קטנות אחרות דוגמת אסטוניה, צ'כוסלובקיה או כוויט סבלו מנחת זרועם של שכנים גדולים ומאיימים, לעיתים עד כדי אובדן טריטוריה, עצמאות או חידלון. ואילו מדינות קטנות כמו ישראל, סינגפור או טאיוואן בנו צבאות חזקים, אך הן ממשיכות לסבול מאיומים על ביטחונן.

בחינת דוקטרינת החוץ והביטחון של פינלנד, כמו גם ההיסטוריה הקרובה שלה, מראה כי מאז עצמאותה

היא הילכה בין הטיפות כדי לא לעורר את הדוב הרוסי משנתו. פינלנד, ששרדה כנגד כל הסיכויים ממאבקים בין-מעצמתיים במאה השנים האחרונות, השתחררה מהאיום שרבו עליה עם התפרקות ברית המועצות, אך מנהיגיה, שנקטו מדיניות זהירה בתקופת המלחמה הקרה ואחריה, התייחסו למוסקבה כאל אתגר גם בשנות חולשתה היחסית.

בעקבות התפרקות ברית המועצות והשתנות האווירה הבינלאומית ביקשה הלסינקי, באמצעות כלים של עוצמה רכה ואקטיביזם דיפלומטי, למצב עצמה ככוח חיובי ומשפיע באיחוד האירופי ולקרב בינו לבין רוסיה.

המאמר מראה כיצד מדינה קטנה כמו פינלנד נקטה לאחר המלחמה הקרה אסטרטגיה משתנה כלפי מעצמה שכנה כדי להרחיק עימות פוטנציאלי. הטענה המרכזית היא שבעקבות התפרקות ברית המועצות והשתנות האווירה הבינלאומית ביקשה הלסינקי, באמצעות כלים של עוצמה רכה ואקטיביזם דיפלומטי, למצב עצמה ככוח חיובי ומשפיע באיחוד האירופי ולקרב בינו לבין

רוסיה. הפינים ורבים באיחוד קיוו ששילובה ההדרגתי של רוסיה בחיק המערב ימתן את התנהלותה, ואולי אף יחולל ליברליזציה בחברה ובמשטר. הידרדרות המצב הביטחוני באירופה נוכח האסטרטגיות הגוברת של מוסקבה, סיפוח חצי האי קרים והסכסוך באוקראינה ב-2014 החמירו את יחסיה של רוסיה עם האיחוד האירופי והובילו בהתאמה לשינוי בדוקטרינה הפינית. לצד נקיטת מהלכי התעצמות צבאית וחיזוק קשרים עם מדינות ידידותיות, הלסינקי זנחה בהדרגה את השימוש באמצעי עוצמה רכה ונקטה במקומם מהלכים דיפלומטיים, פיננסיים ואחרים שנועדו לרסן את התנהלותה התוקפנית של שכנתה. ב-2022 ועם הפלישה הרוסית לאוקראינה חלה החמרה בתפיסת האיום של פינלנד, אשר עשתה צעד נוסף לעבר הישענות גוברת על מרכיבי עוצמה קשה בדוקטרינת הביטחון שלה: היא פתחה במאמצי התחמשות ופנתה בבקשה להצטרף לברית נאט"ו.

במאמר נבחנים השינויים שחלו בדוקטרינת החוץ והביטחון של פינלנד אחרי המלחמה הקרה, בשלוש תקופות זמן: 1992–2013, 2014–2022 ו-2022 ואילך. תיאור וניתוח שינויים אלו נעשה על פי תאוריית מאזן האיומים של וולט. לאחר סקירה קצרה של הבסיס התאורטי מתוארות בחלק השני והשלישי של המאמר תפיסת האיום הפינית ואסטרטגיית הניטרליות שנקטה במלחמה הקרה. אלו משמשות הקדמה לחלק הרביעי והמרכזי. חלק זה כולל הסבר וניתוח – כיצד התמורות שחלו בסביבה הבינלאומית ובהתנהלותה של רוסיה בשנים שלאחר המלחמה הקרה גרמו לשינויים בדוקטרינת החוץ והביטחון של פינלנד ולשינוי אוריינטציה משימוש באמצעי עוצמה רכה לאמצעי עוצמה קשה.

מדינות קטנות ונשק העוצמה הרכה

בספרות העוסקת ביחסים בינלאומיים מתואר כי מדינות קטנות נוקטות אסטרטגיות מגוונות במטרה להרחיב את שולי הביטחון שלהן במאבקים מול יריבים עוצמתיים. כך לדוגמה, במלחמת העולם השנייה נקטה פינלנד אסטרטגיית השתרכות (bandwagon) וחברה בברית לגרמניה הנאצית, לאחר שהובסה על ידי ברית המועצות במלחמה ביניהן (Walt 1987, pp. 24, 30). מדינות קטנות או חלשות דוגמת אירלנד, שווייץ וספרד נשארו ניטרליות בסמוך למלחמת העולם השנייה, במהלכה או אחריה, כדי לחמוק מעימות צבאי (Neumann & Gstöhl, 2006, p. 10). איסלנד חסתה תחת מטרייה צבאית, פוליטית וכלכלית אמריקאית מימי המלחמה הקרה ועד שנות ה-2000 (Thorhallsson et al., 2018, pp. 541, 557). המדינות הבלטיות אסטוניה, לטביה וליטא נסמכות על ברית ההגנה הקולקטיבית של נאט"ו להגנה מפני

תוקפן (Vaicekauskaitė 2017, p. 14). מדינות בנלוקס הן המייסדות של פרויקט האינטגרציה, קהילת הפחם והפלדה ב-1951, והקהילה הכלכלית האירופית ב-1957. ואולם חלק ממדינות סקנדינביה כמו נורווגיה, שוודיה ודנמרק הפגינו יחס צונן כלפי האינטגרציה ומקסמו את האוטונומיה שלהן (Steinmetz & Wivel, 2016, pp. 24–25). סינגפור וישראל בחרו באופציית ההתעצמות הצבאית כמענה לאיומי שכנותיהן (Matthias, 2017, pp. 4, 186), ואילו קוריאה הצפונית ניצלה באמצעות התבדלות את התחרות בין סין וברית המועצות כדי לחלץ מהן הטבות חומריות (Bolton 2021, p. 275).

ג'וזף ניי, שטבע את המושג עוצמה רכה, קישר אותו למעצמות ולמדינות הגדולות (Nye, 1990, pp. 166–167, 2011, p. 4, pp. 5–6, 2004), אולם בשני העשורים האחרונים המושג יוחס לשחקנים נוספים בפוליטיקה העולמית, ביניהם מדינות קטנות (Nye, 2004, p. 10). אומנם מדינות קטנות אינן משתוות בכוחן למעצמות, אך ביכולתן להשפיע בזירה הבינלאומית מעבר לגודלן דרך שימוש באמצעי עוצמה רכה (McClory 2019, pp. 20–21; Nye, 2019).

חרף הכתיבה העשירה על עוצמה רכה ועל האסטרטגיות שמדינות קטנות נוקטות, בספרות קיים עיסוק מועט יחסית בשימוש שמדינות קטנות עושות באמצעי עוצמה רכה כחלק מדוקטרינת הביטחון שלהן. זוהי אם כן מטרת המאמר – לתאר ולדון באור מחודש במקומה ובתפקידה של העוצמה הרכה כאמצעי משלים לכוח הצבאי באסטרטגיות של מדינות קטנות. מרכיב הערכת הכוונות בתאוריית מאזן האיומים של וולט מסייע כאן לניתוח השינויים שנרשמו בדוקטרינת הביטחון של פינלנד לאור האתגר הרוסי והתמורות שחלו בסביבה הבינלאומית לאחר סיום המלחמה הקרה. התאוריה מראה כיצד תפיסות האיום והתנהגותן של מדינות במערכת הבינלאומית מושפעות מאיומים חיצוניים. לפי התאוריה, תפיסת האיום וחומרתו נקבעות בהתאם למרחק הגיאוגרפי של מדינה אחת ממדינה יריבה, ליכולות הצבאיות העומדות לרשותה של מדינה יריבה ולשאלה אם המדינה היריבה מתעצמת בכלים התקפיים, ואם היא מפגינה כוונות תוקפניות או הגנתיות (Walt 1987, pp. 21–41).

לפיכך, כאשר מעצמה או מדינה יריבה תנקוט אסטרטגיה זהירה, תראה נכונות פחותה להילחם ותשאף להשיג פתרון דיפלומטי למחלוקת, תפיסת האיום של המדינה הקטנה תהיה חריפה פחות. זאת מפני שהמדינה הקטנה תזהה כי הסביבה האזורית או הבינלאומית בטוחה באופן יחסי. היות שהמדינה הקטנה תעריך כי מרחב התמרון שלה גדל, היא תנקוט אסטרטגיה

הביטחון שלה על אמצעי עוצמה קשה מובהקים, ובראשם התחמושות במטוסי F-35 ושאיפה להצטרף לברית נאט"ו.

תפיסת האיום הפינית

פינלנד שוכנת בצפון יבשת אירופה – בין הים הבלטי, המפרץ הבוטני ומפרץ פינלנד, ובין שוודיה לרוסיה. היא המדינה ה-66 בגודלה בעולם במונחי שטח (338,145 קמ"ר) אך מונה כ-5.6 מיליון תושבים בלבד (נכון לדצמבר 2022). לאחר שהייתה במעמד של דוכסות בממלכת שוודיה במאות ה-12–19 וישות אוטונומית תחת האימפריה הרוסית מ-1809, זכתה פינלנד לעצמאות בשנת 1917 (Finland – The world factbook, 2022). מאז שמרה פינלנד על יחסים קרובים עם מדינות המערב, לצד ניסיון להפחית את המתח עם שכנתה רוסיה (Weinger, 2018). בימי מלחמת העולם השנייה סירבה פינלנד להיכנע לסובייטים, שפתחו בנובמבר 1939 במתקפה שנודעה בשם מלחמת החורף. למרות שהצבא האדום ספג אבדות כבדות, לאחר שלושה חודשים הפינים הותשו וחסרו להם תחמושות, כוח אדם ותמיכה להמשך הלחימה, והיא הסתיימה בהסדר ב-1940 (Forss, 2009, p. 2). זאת עד חבירתה של פינלנד לגרמניה הנאצית במטרה לנסות להשיב לעצמה, ללא הצלחה, את השטח שאבד לה ב'מלחמת ההמשך' בשנים 1941–1944 (Sander, 2022; Walt, 1987, pp. 24, 30).

אין ספק כי ההווה היום-יומית בפינלנד עודנה מושפעת משכנתה רוסיה, הגובלת בה לאורך כ-1,300 ק"מ ועולה עליה במונחים של אוכלוסייה, שטח, כלכלה, משאבים טבעיים וכוח צבאי. נוסף על כך, מיקומה הגיאוגרפי של פינלנד בפריפריה של יבשת אירופה מבודד אותה מבעלות בריתה, קושר אותה לרוסיה, שמבקשת לשוב למעמד של מעצמה עולמית, ומאלץ אותה לשקול את מדיניותה בהתאם (Nyberg, 2015; Vinayaraj, 2011, pp. 258–262). כל אלה, כמו גם תלותה של פינלנד בנתיבים הימיים לקבלת סיוע, הופכים אותה לפגיעה בעיתות משבר (Ministry of Defence, 2016, p. 5).

ניטרליות במרחב תמרון מצומצם (1945–1991)

הדיפלומט האמריקאי ג'ורג' קנאן אמר שבשכונה של רוסיה יש רק אויבים או צמיתים. פינלנד שונה מבחינה זו היות שהיא שימרה באמצעות אסטרטגיית ניטרליות מערכת יחסים קרובה עם רוסיה שכנתה, כדי להבטיח את עצמאותה (Stoicescu et al., 2021, p. 32). הסכם הידידות, שיתוף הפעולה והעזרה ההדדית (FCMA)²

דיפלומטית שאפתנית שתכלול שימוש נרחב באמצעי עוצמה רכה במטרה לחזק את ביטחונה ולמשוך אליה שחקנים יריבים בדרכים ידידותיות.

זאת ועוד, המדינה הקטנה תנסה לעודד יריבים לאמץ נורמות, כללים וחוקים בינלאומיים, להצטרף למוסדות וכן להטמיע בחברה ובמשטר ערכים ודפוסי שלטון דמוקרטיים ושל כלכלת שוק, כדי לקדם תלות גומלין הדדית. במילים אחרות, המדינה הקטנה תקנה מקום מרכזי לעוצמה רכה באסטרטגיית הביטחון שלה ותסתמך פחות על כוח צבאי, ותנסה בעזרתה למתן תוקפנות של שכנתה בדרכי שלום (Keohane & Nye, 1977; Miller 2010, pp. 575–576; Neumann & Gstöhl, 2006, p. 20; Nye 2002; Rosecrance 1986; Russell 2020). לעיתים מדינה קטנה תשתמש בעוצמה רכה כדי למצב עצמה בתור שחקנית מובילה בארגונים ובמוסדות בינלאומיים, לגבש קואליציות של מדינות קטנות, למנף את השפעתן הקולקטיבית ולהגדיל את מרחב התמרון שלה (Chong 2010, p. 401; Nye, 2005; Pape, 2005, pp. 17, 36; Rickli, 2008). אבקש להראות לפי תאוריית מאזן האיומים כי מאז זניחת אסטרטגיית הניטרליות והשתנות האווירה הבינלאומית בסיום המלחמה הקרה, נוכח חולשתה היחסית של רוסיה, ניסתה הליניניקי לצמצם את הסכנה שנשקפה לה מצד שכנתה על ידי קירובה של מוסקבה לאיחוד האירופי באמצעות עוצמה רכה.

לעומת זאת, כאשר מעצמה מתעצמת ובייחוד כשהיא משתמשת באמצעים כוחניים כדי לפגוע בריבונות של בעלת ברית או מדינה שכנה, או נוקטת צעדים חד-צדדיים המפירים את החוק והנורמה הבינלאומיים – מהלכים אלה מרמזים על כוונותיה ההתקפיות. בהתאם למרכיב הערכת הכוונות בתאוריית מאזן האיומים, המדינה הקטנה תזהה כי בתנאים אלה מרחב התמרון שלה מצומצם. לפיכך תפיסת האיום שלה תוחרף, ולצד טיפוח כוח צבאי היא תנקוט אסטרטגיה דיפלומטית נוקשה יותר הכוללת הטלת הגבלות חוקיות, מוסדיות ונורמטיביות במטרה לטשטש את עוצמתה העדיפה של המעצמה המאיימת, לפגוע בלגיטימיות הבינלאומית שלה ולרסנה (Miller, 2010, p. 566; Nye, 2002; Pape 2005; Paul, 2018). לפיכך אטען שסיפוח חצי האי קרים על ידי רוסיה והידרדרות המצב הביטחוני ביבשת האירופית גרמו לשינוי בדוקטרינה של פינלנד, והיא עברה לשימוש באמצעים דיפלומטיים ופיננסיים כחלק מהמדיניות הכוללת של האיחוד האירופי, שנועדה לריסון תוקפנותה של שכנתה. לאחר הפלישה הרוסית לאוקראינה ב-2022 חלה החרפה נוספת בתפיסת האיום של פינלנד והיא החלה להסתמך בדוקטרינת

דיפלומטיים פתחו בפני מדינות קטנות וחלשות דוגמת פינלנד הזדמנויות חדשות להשפעה (Vinayaraj, 2011, pp. 273–274). למעשה פינלנד הפסיקה להיות כלואה בין מאבקי הגוש המזרחי והמערבי וכך השתחררה מלפיתתה של מוסקבה אפשרה לה לשוב לבית הפוליטי, התרבותי וההיסטורי שלה (Browning, 2002, pp. 61). (Jokela, 2011, p. 47–48), והיא הצטרפה לאיחוד האירופי ב־1995 (Blank, 1996, p. 3).

בהתאם לתאוריית מאזן האיומים, התנהלותה המתונה יחסית של רוסיה עד אמצע שנות ה־2000 גרמה לפינלנד להעריך כי שכנתה מהווה אתגר ולא איום. באותו זמן פינלנד התמודדה עם איומים ביטחוניים משניים כמו ארגוני טרור, פשיעה ומהגרים שאיימו לחדור לשטחה מרוסיה בעקבות הרחבת גבולות האיחוד מזרחה והצורך לשמור על אמנת שנגן, בשל היותה חברה בה (Raudaskoski & Laine, 2018, pp. 13–14; United States Congress House & Cox, 2000, p. 8). ואולם בשל הקרבה הגיאוגרפית הפנים העריכו שיצטרכו לטפח קשרים עם רוסיה, חלשה ככל שתהיה (Aunesluoma, 2016, pp. 70–71). (Rainio-Niemi, 2016, pp. 70–71). לפי תפיסתם של קויביסטו ובני דורו, "הרעיון הרוסי" המשיך להישען על התפשטות ועל גדולת המדינה והאימפריה (Sutela, 2001, p. 6).

הפינים אף דחו את תזת "קץ ההיסטוריה", הם החזיקו בצבא סדיר גם לאחר המלחמה הקרה ובמדינה חל חוק גיוס חובה (Kunz, 2018, p. 16). במקביל, השינוי הגיאופוליטי וצמצום המתיחות נוכח התנהלותה המתונה יחסית של רוסיה אפשרו לפינלנד להקטין את ההוצאה הצבאית שלה כחלק מהתוצר הלאומי, מ־1.9 אחוזים ב־1992 ל־1.1 אחוזים ב־2001 (World Bank, n.d.). קיטון זה התרחש במקביל לשינוי האוריינטציה של הדוקטרינה הפינית לאחר המלחמה הקרה – הישענות מובהקת על כוח דיפלומטי ואמצעי עוצמה רכה.

פינלנד הצטרפה תחילה כמשקיפה למועצת שיתוף הפעולה הצפון־אטלנטית של ברית נאט"ו (NATO),⁴ ששימשה פלטפורמה לקידום קשרי הברית עם מדינות מסך הברזל לשעבר ואחרות. ואולם רוב מנהיגי פינלנד הדגישו שהיא פועלת על פי הקו האירופי המדיני ולא הצבאי, אף שהיא שומרת לעצמה אפשרות להצטרף כחברה בברית נאט"ו בכל עת (Forsberg & Moyer, 2022). התרחבות הברית נתפסה כמזיקה ליציבות ולרפורמות שרוסיה קידמה, וכדבר שעלול לגרום לעימות עתידי עם מוסקבה. לכן מראשית שנות ה־90 שמרה פינלנד על מדיניות ניטרלית (Aunesluoma & Rainio-Niemi, 2016, pp. 69; Blank, 1996, pp. 4, 18), והטילה את מלוא כובד משקלה על החברות באיחוד האירופי,

שנחתם ב־1948 בין הצדדים בלחץ ברית המועצות הסדיר את היחסים מאז ועד 1992 (Forsberg & Moyer, 2022). ההסכם אילץ את מנהיגי פינלנד, יהוה פסיקווי ואורוה קקון, להלך על חבל דק ולקיים מגעים מדיניים קרובים עם ברית המועצות כדי לזכות באמונה, תוך ויתור מסוים על עצמאות (דיימונד, 2021, עמ' 85–83). ההסכם מנע מהלסינקי להצטרף לתוכנית מרשל אך היא קיימה קשרים כלכליים מוגבלים עם המערב, הפכה לחברה בקרן המטבע והבנק העולמי בתחילת 1948, הצטרפה לאו"ם ב־1955 ולאחר תהליך ממושך גם ל־OECD ב־1969, ויזמה את הקמת ה־CSCE³ באירופה ב־1975 (Carroll, 2019; Liikanen, 2014; Ray, n.d.).

הצלחתה של פינלנד לשמר את עצמאותה היוותה מודל למנהיגי ברית המועצות והמערב לגבי האופן שבו מעצמת ענק מנהלת יחסי שכנות טובים עם מדינה דמוקרטית קטנה ומשגשגת, ששרדה כנגד כל הסיכויים.

בצד זאת, תחת הנהגת קקון (1956–1981) הופיעו ניצנים למיצובה של פינלנד כמדינה שלומנית, המגשרת בין הגושים היריבים. קקון, שביקש להפוך את הניטרליות ואת קוטנה של פינלנד ליתרון, נקט מדיניות אקטיביסטית יותר ביחס לקודמו (Browning, 2006, pp. 677–679). יורשו מאונו קויביסטו (1982–1994) התמיד בקו של קקון, ובשלהי המלחמה הקרה שימשה פינלנד מתווכת זהירה בין מזרח למערב (Aunesluoma & Rainio-Niemi, 2016, p. 69). הצלחתה של פינלנד לשמר את עצמאותה היוותה מודל למנהיגי ברית המועצות והמערב לגבי האופן שבו מעצמת ענק מנהלת יחסי שכנות טובים עם מדינה דמוקרטית קטנה ומשגשגת, ששרדה כנגד כל הסיכויים (Forsberg & Pesu, 2016, pp. 484, 487–488).

ניטרליות out, אקטיביזם פרו־אירופי in (1992–2013)

חולשתה הצבאית־מדינית־כלכלית של רוסיה בשנות ה־90 (Anderson et al., 2000, pp. 250–253; Goldgeier & McFaul, 2003, p. 204) אילצה אותה לנהוג במתינות יחסית ולשתף פעולה עם האמריקאים בשורת תחומים ויזמות כדוגמת מבצע סופה במדבר, הסכמי בקרת נשק, לרבות הסכמי START II, וקידום מנגנונים למניעת תפוצתם של טילים בליסטיים (United States Congress House & Cox, 2000, p. 8). לפי מרכיב הערכת הכוונות בתאוריית מאזן האיומים, הפחתת המתח ונכונותה של מוסקבה לפתור מחלוקות באמצעים

לא רק כלפי האיחוד האירופי אלא גם ביחס לשכנתה, ולשדר לה מסר מרגיע שלפיו אויביה אינם שועטים לעבר גבולותיה (Blank, 1996, p. 8; Osiewicz 2005, p. 147). מדיניות זו של פינלנד השתלבה עם עלייתו של ההיגיון הליברלי וזניחת פוליטיקת העוצמה באירופה, שעודדו מדינות מערביות לצפות כי לאחר התמוטטות ברית המועצות התרבות הפוליטית של רוסיה תתפתח לקבלה וליישום נורמות בסיסיות של דמוקרטיה ליברלית, שלטון החוק וכלכלה חופשית (Heikka, 2004, pp. 2-3). באיחוד אף סברו שאולי בכוחו לעודד שינוי פנים-פוליטי ברוסיה (Pesu et al., 2020, p. 12). כך, למרות שנושאי הדמוקרטיה וזכויות האדם הוסרו מסדר היום, הצדדים כוננו שותפות אסטרטגית (Haukkala, 2000, pp. 5-6).⁶ פינלנד ביקשה, באמצעות כלים של עוצמה רכה ויוזמות דיפלומטיות, לשלב את רוסיה בקהילה האירופית כדי להפחית את המתח עם שכנתה, ובייחוד לבנות יחסי אמון בין הצדדים. פעולות הגישור כללו ניסיונות של פינלנד לקשור את רוסיה ברשת קשרים רב-צדדית למועצת אירופה, ל-OSCE ולארגונים בינלאומיים ואירופיים נוספים (Haukkala, 2010; Pesu et al., 2020, pp. 12, 30). פרויקט הדגל של הלסינקי היה יוזמת הממד הצפוני (Northern Dimension Initiative), שהושקה כדי לקדם ולטפח את קשרי פינלנד ושכנותיה עם רוסיה, והוכרה ואומצה רשמית על ידי האיחוד האירופי (Sutela, 2001, p. 9). התוכנית נועדה לשמר את היציבות בצפון אירופה ולטפח מערכת של שיתופי פעולה פונקציונליים עם מוסקבה (Pesu et al., 2020, pp. 12-14). היוזמה כללה מרכיבים של שיתוף פעולה בתחומי טכנולוגיות מידע ותקשורת (ICT) בין מדינות האזור הבלטי וחברות פרטיות, והטמעת מסחר אלקטרוני ברוסיה (eCommerce). זאת ועוד, פינלנד קבעה יעד לקידום חברת מידע באזור הים הבלטי, יצירת חיבורי אינטרנט בבתי ספר ובניית רשת תקשורת המונים באזור ברנץ (Barents). לתוכנית נוספו נדבכים שכללו שותפות להגנה על הסביבה (NDEP)⁷ – יוזמה שנועדה לקדם פרויקטים לטיפול בפסולת רדיואקטיבית בצפון-מערב רוסיה. בראשית שנות ה-2000 תמך ראש הממשלה הפיני פאבו ליפונן בפרויקט שדרוג מסילת הרכבת בין הלסינקי לסנט פטרסבורג, שנועדה לקצר את זמן הנסיעה בין הערים (Prime Minister Paavo Lipponen, 2001a). יוזמת הממד הצפוני הייתה חיונית גם לצורך טיפול במחלוקות הנוגעות לסוגיית המובלעת הרוסית קלינינגרד, היות שעד אז היא קיבלה תשומת לב זעומה מצד מקבלי ההחלטות בבריסל (Huisman, 2002, p. 6). במילים אחרות, יוזמת הממד הצפוני סייעה להבנות אינטגרציה ומציאות חדשה, שהחליפה את המחלוקת

שבו היא ראתה "ספק לענייני ביטחון רכים" (Brady & Thorhallsson, 2021, p. 125).

ההקלה שפינלנד חוותה ברמות האיום כתוצאה מהשינוי בהתנהלות הרוסית וההצטרפות לאיחוד האירופי השתלבו במאמץ דיפלומטי-מדיני שבו פתחה בשנות ה-90, במטרה לפשוט מעל עצמה את התדמית של מדינה קטנה וחלשה, להשתתף בקביעת סדר היום ובתהליכי קבלת ההחלטות הבינלאומיים ולמקסם את השפעתה הגלובלית (Haukkala, 2010). כך, במקביל למחויבותה למדיניות החוץ והביטחון (CFSP),⁵ החברות עודדה את פינלנד לקדם סדר יום חדש ולהפגין מעורבות דיפלומטית באיחוד דרך שימוש בעוצמה רכה (Sutela, 2001, p. 11). הפינים ביקשו גם לחזק את המבנה המוסדי ואת כוחו של האיחוד האירופי (Blank, 1996, p. 8; Haukkala, 2010). כך למשל פעלה פינלנד בשנות ה-90 להעצים, בין השאר, את מעמדה העצמאי של הנציבות האירופית כדי לאזן את כוחה של מועצת השרים, ועל ידי כך היא ביצרה את מעמד המדינות הקטנות (Store, 2015). עם הזמן הפינים הגבירו את השפעתם הפוליטית במוסדות האיחוד, ופעולות אלה העצימו את כוחו הדיפלומטי, מה שהיווה בסיס לשימור היציבות והביטחון של פינלנד, של שכנותיה ושל כלל היבשת (Tiilikainen, n.d., pp. 58-59).

המרחב הדיפלומטי החדש שנפתח עבור פינלנד לאור ההקלה בעוצמת האיום אפשר לה לקדם את האינטרסים הרחבים שלה ביבשת באמצעות יוזמה דיפלומטית. אולם פינלנד לא ניהלה מדיניות עצמאית כלפי רוסיה, אף כי היה ביכולתה לקדם סדר יום חדש באשר לשכנתה (Sutela, 2001, pp. 8, 11). זאת בשעה שהאיחוד התקשה להסכים על מדיניות לכידה כלפי רוסיה בשנות ה-2000 (Stent, 2007, p. 156).

מרטי אהטיסארי שכיהן כנשיא פינלנד בשנים 1994-2000 היה מהחלוצים שציידו בקידום שיתוף פעולה מעמיק של האיחוד האירופי עם רוסיה, מתוך ציפייה שיצירת תלות גומלין תפחית את הסבירות להתנגשות בין הצדדים. בזכות מיקומה הגיאופוליטי וקרבתה לרוסיה ובאמצעות מעורבותה הדיפלומטית, פינלנד קיוותה לשדר לעולם ולאירופה שמדינה קטנה וחברה חדשה באיחוד האירופי יכולה להותיר חותם על המדיניות הכוללת של האיחוד (Pesu et al., 2020, p. 11; Sutela, 2001, p. 12).

הפינים ביקשו לגרום למוסקבה להבין שסכסוך עם שכנתה ממערב פירושו מאבק עם האיחוד האירופי כולו, אך מבלי להכניס מרכיבים שיחבלו בקשרים עימה. בד בבד, המעמד המדיני שנוצר לפינלנד באיחוד ויחסיה הקרובים עם רוסיה אפשרו לה להשתמש בעוצמה רכה

הישנה בין מזרח למערב. באמצעות הפעלת עוצמה רכה כלפי האיחוד האירופי שינתה פינלנד את הדימוי הפריפריאלי שלה והפכה לגורם אזורי משפיע, אך חשוב לא פחות – היא הצליחה למנוע התקוטטות בין מדינות מערב אירופה לרוסיה על הגדרת הגבול ביניהן והעלתה את קרנו של האזור הצפוני, אשר זכה למעמד של מקום חדשני המעצב זהות אירופית חדשה ובונה שותפויות ותחושת קהילתיות עם רוסיה בשורה של תחומים (Browning, 2006, p. 681; Saari & Lavikainen, 2022, p. 3).

דרך נוספת שבה פינלנד שימשה גשר בין מוסקבה למערב והפעילה עוצמה רכה על שכנתה הייתה תמיכה וקידום של תוכנית משולש הצמיחה של מפרץ פינלנד.

בשנות ה-90 הציע נשיא פינלנד אהטיסארי להשיק דיאלוג קבוע בין ארצות הברית, האיחוד האירופי ורוסיה, כדי לקדם את שילובה של האחרונה במערכת המסחר הרב-צדדית האירופית. כמו כן, פינלנד השתמשה בכלים של עוצמה רכה כדי למשוך את רוסיה לקהילה המערבית דרך יוזמת ים ברנץ ועל ידי צירופה למועצת מדינות הים הבלטי והמועצה הארקטית. למעשה, כבר ב-1996 מועצת אירופה קיבלה את רוסיה כחברה – החלטה שזכתה לתמיכה מצד פינלנד (Blank, 1996, p. 18; Saari & Lavikainen, 2022, p. 3).

דרך נוספת שבה פינלנד שימשה גשר בין מוסקבה למערב והפעילה עוצמה רכה על שכנתה הייתה תמיכה וקידום של תוכנית משולש הצמיחה של מפרץ פינלנד⁸, שהוכר על ידי האיחוד האירופי כאזור צמיחה של תלות גומלין כלכלית בינו לבין רוסיה והמדינות הבלטיות. התוכנית נועדה לספק פתרון לאתגרים ולחסמים שעלו בעת שיתוף פעולה בין מדינות האזור, שנמצאו ברמות פיתוח שונות, והיא אפשרה להן למנף את יתרונותיהן היחסיים, לקדם שיתופי פעולה אסטרטגיים ולהקל את הסחר (Dickinson, 2003, pp. 59–60). מנהיגי פינלנד קידמו גם שיתופי פעולה צבאיים בדרג נמוך כדי לחזק את המדינות הבלטיות לאחר צאתן לעצמאות מחודשת ולטפח ביניהן לבין רוסיה יחסי אמון, כאשר הפינים ביקשו לרכך את סוגיית הביטחון והמיעוטים הנפיצה בעזרת תיווך ה-OSCE (Blank, 1996, p. 19). ההצלחה היחסית עודדה את רוסיה ופינלנד לחתום על הסכם לשיתוף פעולה בתחומים הומניטריים – הצלת חיים ומניעת תאונות בים ובאוויר באזור הבלטי, וכן באזורי הגבול בין המדינות ובמרחב האווירי שלהן (Pimiä, 2014, p. 22).

בשל האתגרים בשמירה על מעברי גבול בטוחים, פינלנד השיקה כחלק ממעורבותה הדיפלומטית את התוכנית Neighbouring Area Co-operation Programme, שמטרתה להעמיק את הקשרים הדו-צדדיים והלא-פורמליים בין המדינות (Vinayaraj, 2011, p. 274). יוזמות ברוח זו כללו שיתוף פעולה פיני-רוסי באזורי הגבול בין המדינות ובסמוך להם, וקידום קשרים בין החברות האזרחיות במדינות על ידי טשטוש הגבול הפיזי ומבלי לוותר על סידורי אבטחה. ההתמקדות באזורים מצומצמים המוכרים לה אפשרה לפינלנד לרכז ולהקצות משאבים ביעילות. ביוזמה נטלו חלק מגוון מגזרים ושכבות מן החברה הפינית, כמו משרדי ממשלה, קהילות ויישובים, בתי ספר ומועדונים, שיצרו קשרים אישיים משני צידי הגבול ועם עמיתים ממוסקבה (Sutela, 2001, p. 20).

באמצעות התוכנית ביקשו הפינים להשתמש בעוצמה רכה כלפי רוסיה ולקדם את היכולות ואת המוטיבציה של משמר הגבולות הרוסי להקפיד על סידורי האבטחה. נוסף על כך, הסדרי הגבול שנוצרו היוו מודל לחיקוי לאופן שבו האיחוד האירופי ואמנת שנגן צריכים להתנהל. כמו כן, באמצעות פישוט מערכת אשרות הכניסה (ויזות) הסדירו הרוסים והפינים את הכניסות והיציאות של מבקרים אליהן וממן (Sutela, p. 22). הסדרת הסוגיה עודדה את נשיאת פינלנד בשנים 2000–2008, טריה הלונן, לתמוך בהצעת רוסיה לקדם משטר ללא אשרות כניסה בינה לבין מדינות האיחוד האירופי, והיא התבקשה על ידי נשיא רוסיה דמיטרי מדבדב לקדם את הרעיון מול בריסל (AP, 2010; Tarja; Halonen profile, n.d.).

פינלנד ורוסיה שיתפו פעולה גם בתחום היערנות, ומתחילת שנות ה-2000 נערכה אחת לכמה שנים פסגה רוסית-פינית⁹ רבת משתתפים שעסקה בייצור בר-קיימא, בקידום השקעות טכנולוגיות בביורכלכלה ובבנייה אקולוגית חדשנית (Ministry of Agriculture; Prime Minister Dmitry Medvedev, 2012; Prime Minister Paavo Lipponen, 2001b).

אפילו מלחמת צ'צ'ניה השנייה (1999–2000) לא כרסמה בהיגיון הליברלי שהדריך את מקבלי ההחלטות הפינים. אפשר כי המלחמה נתפסה כאירוע גיאופוליטי שולי בעת המאבק העולמי בטרור, והיא לא שינתה מהותית את תפיסת האיום של פינלנד, שכינה כנשיאה התורנית של האיחוד האירופי בשנים 1999 ו-2006 וציידה בשימוש בכלים של עוצמה רכה כלפי רוסיה והאיחוד האירופי, על מנת לכוון אותם זה בזה (Heikka, 2004, pp. 2–3; Pesu et al., 2020, pp. 12–14). הפינים הציבו במרכז סדר היום של האיחוד כוונה לפתח את

שפרצו ברוסיה בדצמבר 2011 והמניפולציות שביצעו השלטונות במערכת הבחירות המדינה. בכירים בממשל הפני, לרבות שר החוץ ארקי טומוג'ה והנשיאה טריה הלון, נמנעו מהתערבות באירועים שנתפסו כחלק מענייניה הפנימיים של רוסיה, בעת ביקורים שערכו במוסקבה ב־2012. עמדה זו נשמרה עם עלייתו לשלטון של הנשיא סאולי ניניסטה באותה שנה (Siddi, 2017, pp. 132-134).

בלימה באמצעים דיפלומטיים (2014-2022)

עד השנים 2007-2008 רשמה רוסיה צמיחה כלכלית תוך שהיא מקדמת מודרניזציה צבאית – צעדים שעודדו אותה לחתור בדרכים כוחניות כדי לשוב למעמד של מעצמה עולמית (Åslund, 2020; Bowen & Welt, 2021, pp. 25-26; Mearsheimer, 2014, pp. 82-83). מעל כל אלה, סיפוח חצי האי קרים ב־2014 והסכסוך במזרח אוקראינה סימנו שינוי מובהק בהתנהלותה של מוסקבה מאז סיום המלחמה הקרה. הם גרמו לחזרה הדרגתית של פוליטיקת העוצמה וההיגיון הנאו־ריאליסטי ולהחרפה בתפיסת האיום של האיחוד האירופי ושל פינלנד, על פי תאוריית מאזן האיומים (Henriksson, 2018; Järvenpää, 2015, p. 2).

שינוי הכיוון של רוסיה להתנהלות תוקפנית שחתרה תחת הסדר הקיים וערערה את מאזן הכוחות גרם לקריסת השותפות האסטרטגית בין האיחוד האירופי לרוסיה, ונזנחה השאיפה לחולל ליברליזציה במשטר ובחברה. קווי היסוד למדיניות החדשה ששרטטו שרי החוץ של האיחוד ב־2016 ביטאו את השינוי: האיחוד דרש את יישום הסכמי מינסק לפני הסרת הסנקציות שהוטלו על רוסיה, הוחלט לחזק את הקשרים עם הרפובליקות הסובייטיות לשעבר במזרח אירופה ובמרכז אסיה, לפתח חוסן נגד איומים היברידיים ואיומים על ענף האנרגיה ולקיים קשרים סלקטיביים עם רוסיה, תוך תמיכה בחברה האזרחית ובעם הרוסי מעל ראשו של המשטר. במילים אחרות, עיקרה של מדיניות האיחוד הייתה להשתמש בכלים דיפלומטיים שיצרו את צעדיה של רוסיה ואולי ירתיעו אותה מהמשך פעולותיה באוקראינה (Pesu et al., 2020, pp. 14-16).

בהשוואה לצעדים המינווריים יחסית שנקט האיחוד האירופי בתגובה לפלישה הרוסית לגיאורגיה ב־2008, התגובה לסיפוח חצי האי קרים הייתה מקיפה. הסנקציות הראשונות הוטלו עם ההשתלטות הרוסית במארס 2014. תחילה הן התמקדו בהקפאת נכסים ובשלילת אשרות כניסה של אנשים מקרב האליטה הרוסית, בדלנים אוקראינים וארגונים המשייכים אליהם. ביוני ובספטמבר

היחסים עם רוסיה, במטרה לכוון עימה הסכם סחר חופשי ואולי אף להפוך אותה לחברה מלאה באיחוד (Prime Minister Matti Vanhanen, 2006). ב־2004 הצהיר שגריר רוסיה בפינלנד ולדימיר גרינין כי קשרי המדינות משמשים דוגמה למדינות אחרות באיחוד האירופי: “אנו רואים את פינלנד בתור שותפה חיונית לפיתוח הקשרים הכוללים שלנו עם האיחוד האירופי. הפינים הם ללא ספק המומחים באיחוד האירופי לענייני רוסיה. ניסיונה של פינלנד כשכנה טובה, למרות כל הקשיים מהעבר הלא־רחוק, מציע כמה נקודות חיוביות לעתיד” (Smith, 2014, pp. 102-103).

מלחמת גיאורגיה־רוסיה ביטאה החרפה של מצב הביטחון ביבשת, כאשר בהתנהלותה של רוסיה הסתמן מפנה שערער את ההיגיון הליברלי. ואולם לא ניכרה תמורה מהותית בתפיסת האיום של פינלנד, על פי תאוריית מאזן האיום: התוקפנות הרוסית לא בלמה את מאמצי הפינים לקרב בין האיחוד האירופי למוסקבה, בין בשל שמירה על יחסי אמון ונכונות הרוסים להתדיין לאחר המלחמה ובין בשל היקפה המוגבל של המלחמה. פינלנד ששימשה יוֹרֵר ה־OSCE ביקשה תחילה להשתמש בכלים דיפלומטיים כדי להביא לפשרה במשבר (Pesu et al., 2020, pp. 12-14). שרי החוץ הפינים אילקה קנרבה ואלכסנדר סטאב הובילו עמדה שלפיה לא קיים תחליף לשיח ולשיתוף פעולה עם רוסיה. לדידם, רק על ידי מעורבות אקטיבית פינית באיחוד ניתן היה לרסן את התוקפנות הרוסית (Siddi, 2017, pp. 110-112). תפיסה זו לוותה במאמצי תיווך שהתבררו כמוצלחים והמחישו את חשיבות מעמדה ומיקומה הייחודי של פינלנד. מכיוון שפינלנד לא נתפסה כגורם אנטי־רוסי בשיחות, היא סייעה בתיווך הפסקת האש בין הצדדים באמצעות מסע דילוגים דיפלומטי שנעשה יחד עם צרפת, הנשיאה התורנית של האיחוד האירופי (Whitman & Wolff, 2010, p. 92).

התברר כי יחסי האמון בין הצדדים נשמרו, ולאחר המלחמה ביקש שר החוץ הרוסי סרגיי לברוב להיעזר בניסיונה ובמעמדה של פינלנד כדי לבסס הסדר ביטחוני חדש באירופה, שיביא בחשבון את סוגיות התרחבות נאט"ו ואת אמנת ה־CFE למניעת תפוצתם של נשק בלתי קונבנציונלי ומערכות להגנה מפני טילים (Forss, 2009, p. 5). בכירי ההנהגה הפינים, בהם סטאב והלון, הסכימו לקבל על עצמם את תפקיד המגשרים, לתמוך פומבית ולקדם דרך ה־OSCE רפורמה בארכיטקטורת הביטחון האירופית, שתעלה בקנה אחד עם צורכי הצדדים (Siddi, 2017, p. 114).

הפינים צידדו בעמדה מדינית שתמכה בשילובה של שכנתם במערכת הגלובלית־כלכלית גם בזמן ההפגנות

פינלנד לא חששה לצדד במדיניות האיחוד ולבקר את מוסקבה בפומבי לאחר מאסרו של פעיל האופוזיציה אלכסיי נבלני, השפלת שר החוץ של האיחוד ג'וזפ בורל בביקורו במוסקבה וגירוש הדיפלומטים האירופאים בפברואר 2021 (Stoicescu et al., 2021, p. 33).

המשבר באוקראינה השליך גם על שיתופי הפעולה ועל היציבות באזור הארקטי. אומנם חלק מהקשרים בין המדינות השונות לרוסיה נשמרו, למשל בתחומי הצלת חיים, אך הדיאלוג הביטחוני בין ארצות הברית, קנדה, רוסיה, פינלנד ואחרות הושעה ושיתופי הפעולה הצבאיים באזור הופסקו, כצעדי ענישה. כך לדוגמה, אף כוח רוסי לא הורשה להשתתף בסבב הדיונים הביטחוני בין הכוחות הארקטיים ב־2014–2015 (Byers, 2017, pp. 385–387; Klimenko, 2016, pp. v–vi).

נוסף על כך, מפרוץ המשבר ועד דצמבר 2020 העבירה פינלנד סיוע לאוקראינה בשווי של יותר מ-56 מיליון דולר (Ministry for Foreign Affairs, 2021, pp. 8–10). הסיוע התמקד בפיתוח, ניהול משברים אזרחי, עזרה הומניטרית, סיוע לנטרול מוקשים ותמיכה באמצעות ארגונים לא-ממשלתיים וקרנות נאמנות. ב־2016 פינלנד חידשה את שיתוף הפעולה שלה עם אוקראינה בענייני חינוך והתייעלות אנרגטית. זאת ועוד, דרך תוכנית פעולה של מועצת אירופה היא מקדמת רפורמות בתחומי שלטון החוק ומערכת המשפט, זכויות אדם, משילות והגנה על מיעוטים ופליטים. מעבר לכך, פינלנד נוטלת חלק בתכנון המדיניות האירופית המשותפת והסיוע הפיננסי של האיחוד ו-OSCE. תמיכת האיחוד מתואמת על ידי קבוצת הסיוע לאוקראינה (SGUA), וראש צוות מפינלנד אחראי על תחומי מדע, חינוך וענייני חברה. פינלנד מעורבת עוד בדיאלוג באו"ם בהובלת קבוצת המדינות הנורדיות, והיא שותפה להחלטות השנתיות של העצרת הכללית בנושא קרים ומצב זכויות האדם שם. הלסינקי פעלה לנסות לשמר את שלמותה הטריטוריאלית של אוקראינה דרך ערוצים דו־צדדיים ורב־צדדיים מוסדיים, והיא מעורבת בניסוח הצהרות והחלטות בינלאומיות בנושא (Ministry for Foreign Affairs, 2021, pp. 8–10).

שיאם של מהלכי הבלימה שנקטה הלסינקי היה הצטרפותה למשטר הסנקציות שהטיל האיחוד האירופי על רוסיה (Rosendahl & Heneghan, 2016). פינלנד הייתה מבין השחקניות הנמרצות בקידום הסנקציות יחד עם גרמניה, שוודיה, דנמרק ואחרות (Kulesa et al., 2017, p. 21). זאת חרף הטלת ספק מסוים ביעילותן ופגיעתן בכלכלתה (Rosendahl & Heneghan, 2016). כך למשל, חברות פיניות גדולות שמספקות מוצרי חלב לרוסיה ספגו הפסדים גדולים מאז הטלת העיצומים על

2014 הטיל האיחוד הגבלות על המסחר עם קרים וכעבור חודש, עם יירוט טיסה MH17 של חברת איר מלזיה, הוטלו גם סנקציות בתחומי הצבא, הכלכלה והאנרגיה (Russell, 2022, p. 1).

פינלנד אומנם לא שינתה את מדיניותה העקרונית בדבר הימנעות מהצטרפות כחברה מלאה לברית נאט"ו ושמירה על מעמדה כשותפה (Forsberg & Moyer, 2022),¹⁰ אולם ההחרפה ברמות האיום כתוצאה מההתנהלות הרוסית אתגרה את עמדתה המסורתית של פינלנד, שניסתה להימנע מנקיטת עמדה במאבקים מעצמתיים (Järvenpää, 2015, pp. 2–3). לפיכך הסתמנה היחלשות במרכיב העוצמה הרכה בדוקטרינה הפינית והיא עברה בהדרגה להישענות על אמצעי עוצמה קשה, בהם חיזוק יכולות להגנה עצמית, הידוק קשרים ביטחוניים עם ארצות הברית ועם המדינות הנורדיות וניסיון לקדם מדיניות ביטחון באיחוד האירופי, לצד הרחבת שיתופי הפעולה עם נאט"ו (Pesu, 2017, p. 5). במקביל, בזירה הדיפלומטית וכבר בתחילת המשבר נקט הממשל הפיני עמדה מובהקת וחרוגה כלפי מוסקבה, שביטאה שינוי אסטרטגי עקב ההחרפה ברמת האיום. בגיבוי דעת הקהל המקומית גינתה הלסינקי בתוקף את הפעולה הרוסית הכוחנית והדגישה כי היא בלתי מתקבלת על הדעת, מפירה את אמנת האו"ם והחוק הבינלאומי ופוגעת בריבונותה ובשלמותה הטריטוריאלית של אוקראינה (Järvenpää, 2015, pp. 2–3).

מאז עברה פינלנד לשימוש באמצעים דיפלומטיים מרסנים בדוקטרינה שלה, באמצעות השפעה על תהליך קבלת ההחלטות של האיחוד האירופי באימוץ ובנקיטת צעדים מגבילים כלפי הרוסים (Henriksson, 2018). נשיא פינלנד הצהיר באופן תקדימי שמדינתו מנהלת את יחסיה עם רוסיה כחברה באיחוד האירופי. הפינים הדגישו שהם אינם פועלים לתווך בין הצדדים אלא נצמדים לקו הבולם שהנהיגו מועצת אירופה ומועצת האיחוד האירופי (Pesu et al., 2020, pp. 14–16). התמיכה הפינית בעמדת האיחוד האירופי נבעה מחשש פן פינלנד תיאלץ לבחור צד בין רוסיה למערב, ולכן מקבלי ההחלטות הפינים פעלו לשמר את אחדות האיחוד האירופי ככל שיכלו (Joly & Haesebrouck, 2021, p. 118).

האמצעים הדיפלומטיים שפינלנד נקטה כחלק ממדיניות הפעלת הלחץ האירופית כללו גם תמיכה בהשעיית ועידות דו־צדדיות בין האיחוד האירופי לרוסיה וצמצום פגישות מיניסטריאליות, להוציא מפגשים בין אנשי משרד ההגנה, שפסקו לחלוטין. לאחר מתקפת גז העצבים בסולסברי (2018), פינלנד גירשה משטחה קצין מודיעין רוסי תוך התייעצות עם ידידותיה הקרובות גרמניה ושוודיה (Pesu et al., 2020, p. 16).

וקריאת התיגר הרוסית על הסדר הקיים ברקע לפלישה סתמו את הגולל על מאמצי של הלסינקי לצרף את רוסיה לקהילה האירופית באמצעים דיפלומטיים. לא זו בלבד, ההחמרה באיום וההיתכנות לשינוי במאזן הכוחות גרמו לתמורה מובהקת בדוקטרינה הפינית: מהישענות על אמצעי עוצמה רכה לכוונה להתבסס במידה רבה על כוח צבאי. במהלך 2022 הודיעה הממשלה על הגדלת תקציב הביטחון ביותר מ-2.2 מיליארד דולר ועל כוונה לרכוש 64 מטוסי F-35, שיגיעו יחד עם תקציב הביטחון השוטף להוצאה של שני אחוזים מהתל"ג, בדומה לזו של ימי המלחמה הקרה (Pohjanpallo, 2022). בפרט ראוי להדגיש את כוונתה של פינלנד להצטרף כחברה מלאה בברית נאט"ו, המהווה חריגה ממדיניות הביטחון המסורתית שלה (Henley, 2022).

סיכום ומסקנות

בספרות בתחום היחסים הבינלאומיים מתואר כי מדינות קטנות נוקטות אסטרטגיות מגוונות במטרה להרחיב את שולי הביטחון שלהן ולשרוד ממאבקים עם יריבים עוצמתיים. המאמר הראה כי חרף הכתיבה המגוונת קיימת בספרות התייחסות מועטה למקומם ולחשיבותם של אמצעי עוצמה רכה בדוקטרינת הביטחון של מדינות קטנות. במאמר ביקשתי לחדש ולהסביר כיצד מדינה קטנה דוגמת פינלנד, שחיה בצל איום של מעצמה, עשתה שימוש בכלים של עוצמה רכה (וקשה) לשם חיזוק ביטחונה לא רק באמצעים צבאיים, להעצמת השפעתה המוסדית בארגונים בינלאומיים ואזוריים, למשיכת המעצמה היריבה אליה ולריסון התנהלותה התוקפנית. במאמר הסתייעתי בתאוריית מאזן האיומים של וולט כדי להסביר כיצד תפיסות האיום ואסטרטגיות הנגד שמדינות קטנות דוגמת פינלנד נוקטות מושפעות מיחסי העוצמה החומריים, קרי מיכולות צבאיות או מתהליכי התעצמות שמדינות יריבות מקדמות, ובייחוד כתוצאה מהתנהלותן התוקפנית או המתונה, על פי מרכיב הערכת הכוונות בתאוריה. בפרט, התאוריה עזרה לבחון את השינויים שחלו בדוקטרינת הביטחון של פינלנד במהלך הזמן, וכן את דרכי הפעלת העוצמה הרכה והקשה שלה לאחר סיום המלחמה הקרה.

נמצא כי בתקופת הניתוח הראשונה (1992–2013), היחלשותה של רוסיה בממד הצבאי-מדיני-כלכלי אילצה אותה לפעול בדרך כלל במתינות ולקדם פשרות דיפלומטיות למחלוקות, תחת מערכת חד-קוטבית בהגמוניה אמריקאית. על פי תאוריית מאזן האיומים ומרכיב הערכת הכוונות, התמורה שהתחוללה בהתנהלות הרוסית ובעקבות זאת באווירה הבינלאומית הפחיתה את תפיסת האיום של פינלנד, שהעריכה כי בשלו התנאים

מוסקבה (Anishchuk, 2014). למעשה שותפת הסחר החשובה ביותר של פינלנד הייתה רוסיה, עד שב-2015 היא הידרדרה למקום החמישי (Kunz, 2018, p. 8). נכון ל-2021, שיעור היצוא הפיני לרוסיה עמד על 4.4 מיליארד דולר (4.2 מיליארד אירו), המהווה 5.4 אחוזים מכלל היצוא שלה (Workman, 2022a). זאת שעה שפינלנד הייתה רק שותפת הסחר ה-14 בגודלה של רוסיה ב-2021. בשנה זו הסתכם היקף היצוא הרוסי לפינלנד ב-9.7 מיליארד דולר (9.46 מיליארד אירו), המהווים שני אחוזים מכלל היצוא הרוסי (Workman, 2022b). למעשה כבר במחצית הראשונה של שנת 2014 צנח היקף הסחר בין המדינות בשמונה אחוזים, ל-8.3 מיליארד דולר (8.1 מיליארד אירו) (Anishchuk, 2014 & Chopra). כמו כן, בשנה שלאחר סיפוח קרים פחת היצוא הפיני לרוסיה ב-35 אחוזים והיבוא פחת ב-37 אחוזים (Kunz, 2018, p. 8). הפינים לא הסתפקו בעיצומים כלכליים, ובהיותם חלק מאמנת שנגן מנעו הנפקת אשרות כניסה לאזרחים רוסים מחצי האי קרים ומסבסטופול, שסופחו על ידי רוסיה (Schengenvisa). (Info, n.d.)

חרף השינוי ההדרגתי שנרשם בתפיסת האיום ובדוקטרינה של פינלנד למעבר לשימוש באמצעי בלימה דיפלומטיים לנוכח התנהלותה של רוסיה, היא לא שברה את הכלים. הפינים צידדו בתפיסה פרגמטית שלפיה רוסיה היא שכנה שחייבים לדבר עימה (Kunz, 2018, p. 7). לפינלנד ולא יחיד האירופי היה אינטרס לשמר את הסדרי הגבול עם רוסיה, וכן פרויקטים משותפים בתחום האקלים, בים הבלטי וביוזמת הממד הצפוני (Ekengren, 2018; Henriksson, 2018). הדיאלוג בין המדינות נמשך למרות משבר הסדרי הגבול שיזמה מוסקבה ב-2015 (Saari & Lavikainen, 2022, pp. 5-6). לראיה, קווי התקשורת בין הלסינקי למוסקבה נשמרו, בעיקר בדרגים הגבוהים (Pesu et al., 2020, pp. 14-16) – ב-2014 שוחח הנשיא הפיני ניינסטה פעמים מספר עם פוטין, והיה למדינאי האירופאי הראשון שפתח במסע דילוגים דיפלומטי בין סוצ'י לאוקראינה כדי לקדם הפסקת אש (Järvenpää, 2015, pp. 2-3). המגעים הדיפלומטיים נמשכו גם בקיץ 2016, כאשר פוטין ביקר בהלסינקי (Mouritzen, 2019, p. 18).

לקראת הצטרפות לברית נאט"ו על רקע הפלישה הרוסית לאוקראינה (2022)

הפלישה הרוסית לאוקראינה בראשית שנת 2022 ביטאה החרפה נוספת וחמורה בהתנהלותה של רוסיה ובתפיסת האיום של פינלנד, על פי תאוריית מאזן האיומים ומרכיב הערכת הכוונות. לפי שעה, התערערו הביטחון האירופי

האירופית בדרכי שלום (Prime Minister's office publications 2016, pp. 22–23). לפיכך, במקום תפיסה המקדמת אינטגרציה נקטה פינלנד אסטרטגיה שונה, ובמסגרתה השתמשה באמצעי עוצמה קשה למטרת השפעה על החלטות האיחוד האירופי לנקוט אמצעים דיפלומטיים שנועדו לרסן את התנהלותה של מוסקבה, ובניסיון לצמצם את האיום הנשקף לה. זאת תוך פתיחה בתהליכי התעצמות צבאיים מסוימים, אך תוך שמירה על ניטרליות.

במילים אחרות, בתקופה הראשונה (1992–2013) נהנתה פינלנד ממרווח תמרון נרחב לנוכח חולשתה של רוסיה, שאפשר לה כמדינה קטנה למקסם את השפעתה האזורית והבינלאומית ולנסות למתן את התנהלותה של שכנתה בכלים דיפלומטיים ובאמצעי עוצמה רכה. לעומת זאת, בתקופה השנייה (2014–2022) העריכה פינלנד כי התנהלותה של רוסיה בסיפוח חצי האי קרים ושאירתה לשנות את מאזן הכוחות ולשוב למעמד של מעצמה עולמית גרמו לצמצום מרחב התמרון שלה. כתוצאה מהתחדדות האיום, צמצמה פינלנד את השימוש באמצעי עוצמה רכה ועברה להסתמך על כלים של עוצמה קשה, תוך שהיא חוסה תחת המטרייה הדיפלומטית הרחבה של האיחוד האירופי.

תקופת הניתוח השלישית במאמר, הפלישה הרוסית לאוקראינה ב־2022, ביטאה לפי תאוריית מאזן האיומים חזרה אפשרית לעידן הכיבושים הטריטוריאליים באירופה ולהתחזקות הסנטימנט הנאציונליסטי במערכת הבינלאומית. כתוצאה מהתנהלות התוקפנית של רוסיה, שאיימה למוטט את הסדר הקיים ולשנות מהותית את מאזן הכוחות, חוותה פינלנד החרפה חמורה בתפיסת האיום שלה וזיהתה כי עליה לבצע שינוי אסטרטגי. לפיכך נראה כי בדוקטרינה הפינית הסתמן מפנה, ונוצרה מגמה מובהקת של מעבר לגישה הנותנת עדיפות לכווץ צבאי על פני השפעה דרך דיפלומטיה ואמצעי עוצמה רכה. השינוי התבטא באופן ברור בשאיפתה להגדיל את תקציב הביטחון לרמות הקרובות לימי המלחמה הקרה, לרכוש אמצעי לחימה מתקדמים וביניהם מטוסים חמקניים מסוג F-35, ובייחוד כוונתה להצטרף לברית נאט"ו.

לסיכום אפשר ללמוד מן המאמר כי אמצעי עוצמה רכה שמדינות קטנות וחלשות מפעילות מאפשרים להן לחזק את ביטחונן ולפצות על נחיתותן היחסית בעוצמה ובגודל בהתמודדות עם יריבים, מבלי להשתמש בכלים כוחניים. הנחה זו התבררה כנכונה כאשר מדינות קטנות נאבקות במעצמות המתנהלות באורח מתון ומוכנות לקדם פשרות דיפלומטיות. ואולם ככל שתוקפנותה של רוסיה סביב סוגיית אוקראינה גברה, נראה היה כי הוגבלה יכולתן של מדינות קטנות דוגמת פינלנד למתן

להצטרפותה כחברה מלאה באיחוד האירופי. על רקע עליית ההיגיון הליברלי והיחלשות פוליטיקת העוצמה, מרחב התמרון הנרחב שנפתח עבור פינלנד כמדינה קטנה עודד אותה למנף את מעמדה ואת מיקומה הייחודי באירופה, לנקוט מעורבות דיפלומטית אקטיבית ולהשתמש בעוצמה רכה כלפי האיחוד האירופי ומוסקבה. השימוש הכפול של פינלנד בעוצמה רכה נעשה מתוך שיקולים פרגמטיים וערכיים והיה נחלתם של מרבית מנהיגיה, והוא נעשה קודם כול לשם חיזוק המבנה המוסדי וכוחו של האיחוד. התנהלות זו של פינלנד עזרה לה להרחיב את שולי הביטחון שלה לא רק באמצעים צבאיים ולממש יעדים שאינם חומריים כמו שיפור מעמדה, יוקרתה והשפעתה באזור וברחבי עולם. שנית, בהיותה מדינה קטנה, השימוש בכלים של עוצמה רכה נועד לסייע לפינלנד לשפר את מאזן העוצמה הכולל שלה ביחס לשכנתה רוסיה, העולה עליה כמעט בכל פרמטר חומרי. זאת באמצעות נקיטת פעולות שנועדו למתן את התנהלותה של רוסיה בכלים דיפלומטיים ובכלים מגוונים אחרים, לצרף אותה לקהילה האירופית ולקדם ליברליזציה בחברה ובמשטר – מהלך שכשל במבחן הזמן.

אמצעי עוצמה רכה שמדינות קטנות וחלשות מפעילות מאפשרים להן לחזק את ביטחונן ולפצות על נחיתותן היחסית בעוצמה ובגודל בהתמודדות עם יריבים, מבלי להשתמש בכלים כוחניים.

מאמצע שנות ה־2000 רשמה רוסיה תהליכי התעצמות צבאיים־כלכליים שלוו במדיניות חוץ אסרטיבית הקוראת תיגר על ההגמוניה המערבית – תהליכים ששיאם היחסי היה בסיפוח חצי האי קרים ובפרוץ הסכסוך במזרח אוקראינה ב־2014. כפי שתאוריית מאזן האיומים מנבאת, ובתוכה מרכיב הערכת הכוונות, התנהלות התוקפנית של רוסיה ונחישותה לשנות את מאזן הכוחות בתקופת הניתוח השנייה, מאז ועד הפלישה לאוקראינה ב־2022, גרמו להתחזקות תחושת אי־הוודאות במערכת הבינלאומית, להתערעור יחסי האמון בין רוסיה לפינלנד ולהחרפה בתפיסת האיום שלה.

כתוצאה מהיחלשות ההיגיון הליברלי וככל שפינלנד חשה בטוחה פחות בהתנהלותה של רוסיה, ניכרה נסיגה במרכיבי העוצמה הרכה בדוקטרינה הפינית. אומנם פינלנד לא שברה את הכלים והעריכה כי ניתן עוד לקיים מגעים דיפלומטיים מסוימים עם מוסקבה, אך היא זנחה את הכוונה לקדם את שילובה של רוסיה בקהילה

- foreign policy and the reinterpretation of past identities. *Cooperation and Conflict*, 37(1), 47–72. <https://doi.org/10.1177/0010836702037001691>
- Browning, C. S. (2006). Small, smart and salient? Rethinking identity in the small states literature. *Cambridge Review of International Affairs*, 19(4), 669–684. <https://doi.org/10.1080/09557570601003536>
- Byers, M. (2017). Crises and international cooperation: An arctic case study. *International Relations*, 31(4), 375–402. <https://doi.org/10.1177/0047117817735680>
- Carroll, P. (2019). Finland's cautious path to OECD membership. *OECD Observer*, No. 317–318, 64–65. <https://bit.ly/3Y6YiPv>
- Chong, A. (2010). Small state soft power strategies: Virtual enlargement in the cases of the Vatican City State and Singapore. *Cambridge Review of International Affairs*, 23(3), 383–405. <https://doi.org/10.1080/09557571.2010.484048>
- Dickinson, G. P. (2003). Finland and Russia: A special relationship. *European Business Review*, 15(1). <https://doi.org/10.1108/ebv.2003.05415aab.002>
- Ekengren, M. (2018). A return to geopolitics? The future of the security community in the Baltic Sea region. *Global Affairs*, 4(4–5), 503–519. <https://doi.org/10.1080/23340460.2018.1535250>
- Faloon, B. S. (1982). Aspects of Finnish neutrality. *Irish Studies in International Affairs*, 1(3), 3–12. <https://bit.ly/3G3OYVT>
- Finland – The world factbook. (2022, December 14). CIA.gov. <https://bit.ly/3Va5GHj>
- Forsberg, R., & Moyer, J.C. (2022, February 2). *Sisters but not twins: prospects of Finland and Sweden's NATO accession*. Wilson Center. <https://bit.ly/3G4Wslg>
- Forsberg, R., & Pesu, M. (2016). The "Finlandisation" of Finland: The ideal type, the historical model, and the lessons learnt. *Diplomacy & Statecraft*, 27(3), 473–495. <https://doi.org/10.1080/09592296.2016.1196069>
- Forss, S. (2009, November 13). *Russian military thinking and threat perception: A Finnish view*. Cery Strategy Papers. <https://bit.ly/3HUXLui>
- Goldgeier, J. M., & McFaul, M. (2003). *Power and purpose: U.S. policy toward Russia after the Cold War*. Brookings Institution Press.
- Haukkala, H. (2000). *The making of the European Union's common strategy on Russia*. UPI Working Papers 28. Ulkopoliittinen instituutti (UPI) The Finnish Institute of International Affairs. <http://www.bits.de/EURA/wp28.pdf>
- Haukkala, H. (2010, March). *Finnish foreign policy: A brief intro*. This is Finland. <https://bit.ly/3V7Scfd>
- Heikka, H. (2004, November 12). *Russia and Europe: A Finnish view*. <https://bit.ly/3vjV52d>
- Henley, J. (2022, April 25). *Sweden and Finland agree to submit Nato applications, say reports*. The Guardian. <https://bit.ly/3WvTr8S>
- Henriksson, M. (2018, April 18). *Not business as usual, but dialogue and engagement*. Aleksanteri Institute, University of Helsinki. <https://bit.ly/3PEHz28>

את התנהלותן האגרסיבית של מעצמות בכלים שאינם צבאיים ולשנות את יחסי הכוחות לטובתן. במילים אחרות, אף כי עוצמה רכה עשויה להיות מכפיל כוח משמעותי עבור מדינות קטנות המתאפיינות בנחיתות ובחולשה צבאית, מוקדם להמעיט בחשיבותם של בריתות ומרכיבי עוצמה קשה אחרים שחזרו למרכז הבמה עקב ההחרפה במצב הביטחוני בעולם. אפשר כי אי-הוודאות העולמית הגוברת לא תותיר כל ברירה למדינות קטנות מאוימות נוספות, דוגמת טייוואן, המדינות הבלטיות ואחרות, אלא לפסוע בדרכה של פינלנד בעתיד הקרוב, להתכנס לבריתות ביטחוניות ולהתעצם עוד יותר בכלים צבאיים על מנת לנסות לשפר את ביטחונן.

דורון פלדמן הוא דוקטורנט בבית הספר למדע המדינה, ממשל ויחסים בינלאומיים באוניברסיטת תל אביב וחוקר בסדנת יובל נאמן למדע, טכנולוגיה וביטחון. doronfeldman@mail.tau.ac.il

מקורות

דיימונד, ג'. (2021). *מהפך – כיצד מתמודדות מדינות עם משבר שינוי* [תרגום: י' מילוא]. כתר.

- Anderson, P. J., Wiessala, G., & Williams, C. (2000). *New Europe in transition*. Continuum.
- Anishchuk, A. (2014, August 14). *Finnish president to raise Ukraine at meeting with Putin*. Reuters. <https://reut.rs/3h7jhB9>
- Anishchuk, A., & Chopra, T. (2014, August 15). *Finland's Niinisto to Putin: Sanctions bite both, let's discuss Ukraine*. Reuters. <https://reut.rs/3VHPD4r>
- AP. (2010, July 21). *Russian President wants visa-free travel to EU*. The Hindu. <https://bit.ly/3Wv7Gul>
- Åslund, A. (2020, May 27). *The Russian economy in health, oil, and economic crisis*. Atlantic Council. <https://bit.ly/3uy7TS1>
- Aunesluoma, J., & Rainio-Niemi, J. (2016). Neutrality as identity? Finland's quest for security in the Cold War. *Journal of Cold War Studies*, 18(4), 51–78. DOI:10.1162/JCWS_a_00680
- Blank, S. J. (1996, September 27). *Finnish security and European security policy*. Strategic Studies Institute. <https://bit.ly/3Hid5kw>
- Bolton, D. (2021). Balancing identity: The Sino-Soviet split, ontological security, and North Korean foreign policy. *Security Studies*, 30(2), 271–301. <https://doi.org/10.1080/09636412.2021.1915582>
- Bowen, A., & Welt, C. (2021, April 15). *Russia: Foreign policy and U.S. relations*. Congressional Research Service. <https://bit.ly/3FxtNLx>
- Brady, A. M., & Thorhallsson, B. (2021). *Small states and the new security environment*. Springer.
- Browning, C. S. (2002). Coming home or moving home?: 'Westernizing' narratives in Finnish

- Huisman, S. (2002, March). *A New European Union policy for Kaliningrad*. The European Union Institute for Security Studies. <https://bit.ly/3BMLwA1>.
- Järvenpää, P. (2015, January). *Finland in 2014: Between a rock and a hard place*. International Centre for Defence and Security. <https://bit.ly/3G3knrt>
- Jokela, J. (2011). *Europeanization and foreign policy – State identity in Finland and Britain*. Routledge.
- Joly, J. K., and Haesebrouck, T. (2021). *Foreign policy change in Europe since 1991*. Palgrave Macmillan Cham. <https://doi.org/10.1007/978-3-030-68218-7>
- Kapoor, N. (2021, March 11). *Russia-EU relations: The end of a strategic partnership*. ORF Issue Brief no. 451, Observe Research Foundation. <https://bit.ly/3HNWCvW>.
- Keohane, R., & Nye, J. S. (1977). *Power and interdependence – World power in transition*. Little, Brown, and Company.
- Klimenko, E. (2016, February). *Russia's arctic security policy: Still quiet in the high north?* SIPRI Policy Paper 45. <https://bit.ly/3W8t89j>
- Kulesa, Ł., Timofeev, I., & Dobbs, J. (2017, June). *Damage assessment: EU-Russia relations in crisis. Special report*. European Leadership Network. <https://bit.ly/3Wolzud>
- Kunz, B. (2018, October). *Northern Europe's strategic challenge from Russia – What political and military responses?* Russia/NIS Center. <https://bit.ly/3FZJDyL>
- Liikanen, E. (2014, May 14). *The country that paid its debt, became an early member of the IMF, and joined the EU*. BIS. <https://bit.ly/3PFHkEo>
- Matthias, M. (2017). *Small states in world politics: The story of small state survival, 1648-2016*. Manchester University Press.
- McClory, J. (2019). *The soft power 30 – A global ranking of soft power*. USC Center on Public Diplomacy. <https://bit.ly/3v7j7wV>
- Mearsheimer, J. J. (2014). Why the Ukraine crisis is the West's fault: The liberal delusions that provoked Putin. *Foreign Affairs*, 93(5), 77–89. <http://www.jstor.org/stable/24483306>
- Miller, B. (2010). Democracy promotion: Offensive liberalism versus the rest (of IR Theory). *Millennium: Journal of International Studies*, 38(3), 561–591. <https://doi.org/10.1177/0305829810366>
- Miller, B., & Rubinovitz, Z. (2020). *Grand strategy from Truman to Trump*. The University of Chicago Press.
- Ministry for Foreign Affairs of Finland. (2021, May 3). *Finland's country strategy for Ukraine 2021-2024*. <https://bit.ly/3W9u9xQ>
- Ministry of Agriculture and Forestry of Finland. (2012, November 12). *Finnish-Russian Forest Summit promotes collaboration between the two countries*. Press Release. <https://bit.ly/3V9HF31>
- Ministry of Defence (2016). *Securing the Finnish defence technological and industrial base*. <https://bit.ly/3jdHMCn>
- Mouritzen, H. (2019). *Putin, Trump and Norden: From divergence to convergence of Nordic security policies*. DIIS Working Paper, No. 2019:1, Danish Institute for International Studies (DIIS). <https://bit.ly/3V6Qz19>
- Neumann, I. B., & Gstöhl, S. (2006). Lilliputians in Gulliver's world? In C. Ingebritsen., I. Neumann., S. Gstöhl., & J. Beyer (Eds.), *Small states in international relations* (pp. 3-36). University of Washington.
- Nyberg, R. (2015, July 3). *Letter From Helsinki*. Carnegie Europe. <https://bit.ly/3V8ULxq>.
- Nye, J. S. (1990). Soft power. *Foreign Policy*, 80, 153–171.
- Nye, J. S. (2002). *The paradox of American power: Why only superpower can't go it alone*. Oxford University Press.
- Nye, J. S. (2004). *Soft power the means to success in world politics*. PublicAffairs.
- Nye, J. S. (2009). *Understanding international conflicts*. Pearson.
- Nye, J. S. (2011). *The future of power*. PublicAffairs.
- Nye, J. S. (2019). Soft power 2.0: The future of power in the digital age. *Dubai Policy Review*, 1, 11–14. <https://bit.ly/3WalHy7>
- Osiewicz, P. (2005). The comparison of the Finnish security policy in 1990 and 2002. *Central European Political Studies*, 1, 139-154. [in Polish]. <https://doi.org/10.14746/ssp.2005.1.11>
- Pape, R. A. (2005). Soft balancing against the United States. *International Security*, 30(1), 7–45. <https://bit.ly/3FCR6SU>
- Paul, T. V. (2018). *Restraining great powers – Soft balancing from Empires to the global era*. Yale University Press.
- Pesu, M. (2017, November). *What non-alignment? Finland's security and defence policy stems from partnerships*. FIIA Briefing Paper 227, The Finnish Institute of International Affairs. <https://bit.ly/3VdVxct>
- Pesu, M., Iso-markku., T., & Jokela, J. (2020, October). *Finnish foreign policy during EU membership: Unlocking the EU's security potential*. Finnish Foreign Policy Paper 6. FIIA. <https://bit.ly/3BLinkR>
- Pimiä, M. (2014). *Finland's legal preparedness for international disaster response – Host nation support guidelines*. Finnish Red Cross. <https://bit.ly/3hvnBut>
- Pohjanpalo, K. (2022, April 5). *Finland adds \$2.2 billion defense spending in shadow of war*. BNN Bloomberg. <https://bit.ly/3Wqs6VR>
- Prime Minister Dmitry Medvedev Attends the 4th Russian-Finnish Forestry Forum. (2012, November 14). The Russian Government. <https://bit.ly/3jiHaGw>
- Prime Minister Matti Vanhanen at the EU-Russia Industrialists' Round Table Meeting. (2006, November 23). Eilen. <https://bit.ly/3Wpw018>
- Prime Minister Paavo Lipponen at the Baltic Development Forum September 24, 2001. (2001a, September 23). Finnish Government. <https://bit.ly/3FHcvu8>
- Prime Minister Paavo Lipponen at the Northern Dimension Forum in Lappeenranta. (2001b, October, 22). Eilen. <https://bit.ly/3HM7cw3>
- Prime Minister's Office Publications. (2016, September). *Government report on Finnish foreign and security policy*. <https://bit.ly/3je4gyi>
- Pursiainen, C., & Saari, S. (2002). *Et tu Brute! Finland's NATO option and Russia*. Ulkopoliittinen

- instituutti – The Finnish Institute of International Affairs. <https://bit.ly/3Yw5Mfb>
- Raudaskoski, M., & Laine, J. P. (2018). *Changing perceptions of the Finnish-Russian border in the post-Cold War context*. University of Eastern Finland. <https://bit.ly/3FCH1Ft>
- Ray, M. (n.d.). *Helsinki Accords*. Britannica. <https://bit.ly/3FHCxgS>
- Relations with Finland. (2022, July 5). North Atlantic Treaty Organization. <https://bit.ly/3HM8t6j>
- Rickli, J. (2008). European small states' military policies after the Cold War: From territorial to niche strategies. *Cambridge Review of International Affairs*, 21(3), 307–325. <https://doi.org/10.1080/09557570802253435>
- Rosecrance, R. (1986). *The rise of the trading state: Commerce and conquest in the modern world*. Basic Books.
- Rosendahl, J., & Heneghan, T. (2016, November 23). *EU sanctions against Russia not effective but Finland backs them: MP*. Reuters. <https://reut.rs/3hBD9g5>
- Russell, M. (2022, February). *Western sanctions and Russia – What are they? Do they work?* EPRS – European Parliamentary Research Service. <https://bit.ly/3G4gS3U>
- Russell, N. (2020, April 5). *Democracy promotion by small states: The case of Estonia's 'niche diplomacy' approach in Ukraine*. IFAIR – Young Initiative on Foreign Affairs and International Relations. <https://bit.ly/3BKZ9vR>
- Saari, S., & Lavikainen, J. (2022, February). *Russia's shifting foreign and security policy in Northern Europe: The new geopolitical meaning of 'good neighbourliness'*. Briefing Paper 331. FIIA. <https://bit.ly/3HQ8LJx>
- Sander, G. F. (2022, March 4). *How Finland held off Russian invasion in Winter War, won moral victory – With lessons for Ukraine*. The Washington Post. <https://bit.ly/3G2FSsa>
- Schengenvisa Info. (n.d.). *Finnish Schengen visa application requirements for Russian citizens*. <https://bit.ly/3jiVIWE>
- Siddi, M. (2017). *National identities and foreign policy in the European Union the Russia policy of Germany, Poland and Finland*. ECPR Press.
- Smith, H. (Ed). (2014). *Russia as a neighbour*. Parliament of Finland, Committee for the Future. <https://bit.ly/3V7Lt4X>
- Steinmetz, R., & Wivel, A. (Eds). (2016). *Small states in Europe – Challenges and opportunities*. Routledge.
- Stent, A. (2007). Berlin's Russia challenge. *Insight Turkey*, 9(2), 155–161. <https://bit.ly/3hxQdDI>
- Stoicescu, K., Kastouéva-Jean, T., Fix, I., Bikovs, A., Legucka, A., & Giles, K. (2021, June). *Dialogue with Russia – Russia needs to reset relations with the West*. International Centre for Defence and Security, Konrad Adenauer Stiftung. <https://bit.ly/3WqBaKn>
- Store, J. (2015, February 20). *EU membership has been good for Finland*. International Centre for Defence and Security. <https://bit.ly/3hBWYNX>
- Sutela, P. (2001, October, 16). *Finnish relations with Russia 1991-2001: Better than ever?* Bank of Finland Institute for Economics in Transition, BOFIT. <https://bit.ly/3FxaXTm>
- Tarja Halonen profile. (n.d.) Forbes. <https://bit.ly/3PEcThx>
- Thorhallsson, B., Steinsson, S., & Kristinsson, T. (2018). A theory of shelter: Iceland's American period (1941-2006). *Scandinavian Journal of History*, 43(4), 539–563. <https://doi.org/10.1080/03468755.2018.1467078>
- Tiilikainen, T. The Nordic countries and the EU-NATO relationship. In A. J. K. Bailes, G. Herolf, & B. Sundelius (Eds). *The Nordic countries and the European Security and Defence Policy* (pp. 50-66). Oxford University Press. <https://bit.ly/3PAGoky>
- United States Congress House, Speaker's Advisory Group on Russia, Cox, C. (2000). *Russia's road to corruption: How the Clinton administration exported government instead of free enterprise and failed the Russian people*. U.S. House of Representatives. <https://bit.ly/3BL4Cmn>
- Vaicekauskaitė, Ž. M. (2017). Security strategies of small states in a changing world. *Journal on Baltic Security*, 3(2), 7–15. <https://bit.ly/3G5xxnT>
- Vinayaraj, V. K. (2011). Finland's self-defence strategies. *International Studies*, 48(3-4), 257–280. <https://doi.org/10.1177/0020881713485019>
- Walt, S. M. (1987). *The origins of alliances*. Cornell University Press.
- Weinger, M. (2018, February 13). *What Finland can teach the West about countering Russia's hybrid threats*. World Politics Review. <https://bit.ly/3FFQiN0>
- Whitman, R. G., & Wolff, S. (2010). The EU as a conflict manager? The case of Georgia and its implications. *International Affairs (Royal Institute of International Affairs 1944-)*, 86(1), 87–107. <https://bit.ly/3jc6YnS>
- Workman, D. (2022a). *Finland's top trading partners*. Worlds Top Exports. <https://bit.ly/3v21RsZ>
- Workman, D. (2022b). *Russia's top trading partners*. Worlds Top Exports. <https://bit.ly/3YA0gli>
- World Bank. (n.d.). *Military expenditure (% of GDP) – Finland*. <https://bit.ly/3G3jyPq>

הערות

- 1 להרחבה: Miller & Rubinovitz, 2020, pp. 38-41.
- 2 ההסכם הבטיח שפינלנד תימצא באזור ההשפעה הצבאית כלכלית-הפוליטית של ברית המועצות, ובכך תימנע חבירתה למערב (Faloon 1982, p. 4; Pursiainen & Saari, 2002, pp. 15-16).
- 3 תהליך הלסינקי שהוביל להקמת ה־OSCE.
- 4 להרחבה: North Atlantic Cooperation Council. <https://bit.ly/2RVGvb0>
- 5 Common Foreign and Security Policy, שבמסגרתה מתחייבות המדינות להקצות משאבים למשימות של שמירה על השלום, מניעת סכסוכים וניהול משברים, ולהתנגד למדיניות הפוגעת בחוק הבינלאומי, בזכויות אדם, בשלטון החוק ובדמוקרטיה (Forsberg & Moyer, 2022).
- 6 במסגרת הסכם Partnership and Cooperation Agreement (PCA) שנחתם ב־1997. מטרתו הייתה לקדם שיתופי פעולה בין האיחוד לרוסיה במסחר, בכלכלה ובסוגיות של אנרגיה, אקלים, מחקר, חינוך, תרבות וביטחון (Kapoor, 2021).

שיתוף הפעולה בין נאט"ו לפינלנד החל ב־1994, עם הצטרפותה לתוכנית שותפות לשלום (PfP). בשל כך פינלנד השתתפה במשימות בבלקן, באפגניסטן ובעיראק (Relations with Finland, 2022)	7 8 9
	Northern Dimension Environmental Partnership Gulf of Finland Growth Triangle הוועידה נערכה במוסקבה ב־2002, בהלסינקי (2012, 2004) ובסנט־פטרסבורג (2009).