Det nordiska samarbetet är den hårda kärnan i Finlands försvar

av René Nyberg

Résumé

Nordic cooperation is the hard core of Finnish defense. NATO membership has increased the military significance of access to the Norwegian coast. Moscow has repeatedly taken Swedish interests into account, before and after WWII. It was of utmost importance for Finland to approach NATO membership in lockstep with Sweden. The war in Ukraine has underlined the importance of nuclear deterrent. The threat posed by a neighboring unstable great power is a dilemma that can only be managed, not solved. No country, big or small, can control its border without cooperation with the other side.

DET HOT SOM en instabil stormaktsgranne utgör är för Finlands säkerhetspolitik ett problem som saknar en lösning. I bästa fall kan man bara försöka hålla situationen under kontroll.

”Vi kan ingenting göra åt geografin, och det kan inte heller ni.” Det här citatet av Stalin hösten 1939 är allmänt bekant. Mindre bekant är Molotovs torra konstaterande om vinterkriget till en svensk minister sommaren 1940: ”Det var ert krig!”.

Mannerheims och Paasikivis funderingar kring Finlands säkerhet utmynnade 1935 i en slutsats som Mannerheim kallade ”den svenska orienteringen”. Regeringen Kivimäkis definition av den finska utrikespolitiken var att man strävade i en ”nordisk riktning”. Andemeningen var den samma.

Det finns många exempel på hur Sovjetunionen tog Sverige i beaktande i både vinter- och fortsättningskrigens olika skeden. Det mest kända exemplet på det är antagligen att Röda armén under vinterkriget gavs en order om att inte överskrida gränsen vid Torne älv. Som en logisk följd av detta fanns det en paragraf i fredsavtalet i Moskva 1940 där Sovjetunionen fick rätt till transitotrafik till Sverige – ”per kortaste järnvägsförbindelse”. Därigenom hamnade Finland i situationen att bygga den så kallade Sallabanan för att förena Murmanskbanan och Kandalaksja vid Vita Havets nordvästliga bukt med Kemijärvi i Finland. Banan byggdes och blev förstörd, men någon trafik mellan länderna uppstod aldrig på banan. Efter kriget intresserade sig Moskva inte längre för någon transitotrafik till Sverige.

Förstärkningen av Natos infrastruktur uppe i norr är ett sent svar på byggandet av Salla-banan. Försvarsmaktens logistik- och materialchef, generallöjtnant Mikko Heiskanen, förslog i augusti 2024 att en järnväg med europeisk spårvidd skulle byggas från Haparanda via Torneå till Rovaniemi och från Kolari till Sodankylä, samt att Kolari skulle kopplas ihop med malmbanan till Narvik.

Tillgången till den norska kusten har militär betydelse

I och med Nato-medlemskapet har Finland fått tillgång till den norska kusten och bättre försvarsberedskap, något som också har militära aspekter. När man för några decennier sedan planerade en förbindelse mellan Salla och Murmansk-banan grundade sig det på förhoppningar om att bättre kunna utnyttja fosforfyndigheterna i Sokli. I dagens läge förefaller den här tanken ganska avlägsen. En bana till Kirkenes i Norge verkar inte heller längre realistisk. Nu talar man om att utnyttja malmbanan mellan Sverige och Narvik i Norge. Det kräver en elektrifiering av järnvägen mellan Haparanda och Kemi och dessutom europeisk spårvidd. En ökning av malmbanans kapacitet skulle också komma den svenska gruvindustrin till godo.

Diskussionerna i Sverige betonar i varje fall att den så kallade Mittbanan från Tröndelag eller Trondheim i Norge till Sundsvall vid Bottniska Viken bör förbättras. På den svenska sidan är järnvägen elektrifierad i motsats till läget på den norska delen. Det här är inget nytt initiativ. För Sverige skulle en järnvägsförbindelse från Trondheim över Kölen vara en garanti inför situationer där det skulle vara omöjligt att utnyttja hamnen i Göteborg. Narvik-banan ligger i det läget för avsides och för långt norrut.

Förenta staternas och Norges planer på förhandslagring av militär materiel i Tröndelag ledde till sovjetiska protester redan 1954 i Stockholm och ett meddelande till Finland att den då uppkomna hotbilden tangerar VSB-paktens stipulationer. Sverige avvisade demarschen och utrikesminister Undén konstaterade att det inte är Sovjetunionen som bestämmer vilken utrikespolitik Sverige för. I Paasikivis dagböcker kan man hitta ett intressant resonemang om ifall det var skäl att Finland informerade Sverige om de sovjetiska varningarna. I motsats till utrikesministeriets linje ansåg Paasikivi ”att Finland inte skall lägga fram några önskemål, uppmaningar eller krav på vad slags utrikespolitik Sverige borde föra för Finlands skull. Den svenska regeringen vet vad vi anser och vi anser att Sveriges nuvarande utrikespolitik tjänar våra intressen.” På det här sättet bannade den 84-årige Paasikivi sina tjänstemän för sjuttio år sedan.

Moskva har upprepade gånger tagit hänsyn till svenska intressen

Det finska och svenska medlemskapet i Nato är i sig en historisk händelse. Nu hör alla de fem nordiska länderna till Nato. Efter krigsutbrottet 1939 gav Sverige betydande vapenhjälp, men något avtal om försvar av Åland nåddes inte förrän kriget bröt ut. En tredjedel av det svenska luftvapnet var operativt i norra Finland. Efter vinterkriget koncentrerade sig Sverige på att förhindra ett nytt krig, eller en finsk revansch. I förslaget om ett statsförbund hösten 1940 gror tanken på att Sverige därigenom kunde försäkra sig om att statsförbundets utrikespolitik skulle ledas från Stockholm. Tyskland var inte över huvud taget med på noterna, och inte heller Stalin förstod den svenska logiken förrän under våren 1941 då beslutet om att Finland ställer sig vid Tysklands sida redan var fattat. Men då hade också de svenska hotbilderna förändrats. Det tyska anfallet mot Danmark och Norge i april 1940 innebar också ett hot mot den svenska säkerheten.

Stockholm fick under fortsättningskriget också tjäna som inofficiell kanal till Kreml. Och också Moskva gav signaler om att svenska intressen på olika sätt skulle beaktas. George F Kennans uppsummering av kriget

är träffande: ”Finland bevarade sin självständighet genom militärt motstånd men också tack vare Sverige.” Sverige höll också fast vid sin traditionella neutralitetspolitik efter att det svenska förslaget 1948 om en skandinavisk försvarsunion hade kört på grund och Norge och Danmark hade anslutit sig till Nato 1949. *Finlandsfrågan* vägde också tungt då Erlander vände dövörat till när det krävdes att Sverige skulle ansluta sig till Nato. Detta hindrade trots allt inte Sverige från att inleda ett långt gående militärt samarbete med Förenta staterna. Dimensionerna av detta kom fram i offentligheten först på 1990-talet i *Den dolda alliansen*.

Ett av de mest intressanta exemplen på *Finlandsfrågan* är notkrisen 1961. Omedelbart efter att utrikesminister Gromyko hade kallat upp Finlands ambassadör i Moskva, Eero A Wuori, och överlämnat en not från sovjetregeringen, gav han en kopia av noten till den svenska ambassadören Rolf Sohlman. Noten gällde också Sverige. Detta framkommer i Kekkonens ord då han efter sin resa till Novosibirsk säger att han än en gång har övertygat Sovjetunionen om att ifall de militära konsultationerna lades på hyllan så skulle det minska spänningen i Nordeuropa.

Avgörande betydelse för Finland att steget till medlemskap togs i samma takt

Jag minns min överraskning när jag år 2016 under Gullranda-diskussionerna hörde den svenske statsministern Stefan Löfven beskriva Sveriges och Finlands militära samarbete: Vi förbereder oss för operativt samarbete *bortom fredstida förhållanden*. Redan före Rysslands fullskaliga attack mot Ukraina i februari 2022 var det klart att samarbetet hade fortskridit snabbare och blivit djupare än vad parterna ursprungligen hade planerat. Via Nato-samarbetet är vi nu allierade. Sverige kommer som ramnation att ta ansvaret för Natos försvar i Finland och förbereder sig för att vid behov flytta en brigad till norra Finland. Men Sverige förbereder sig nog inte för att ockupera Finland, som det ryska propagandamaskineriet beskriver saken.

Beslutet att Finland och Sverige sida vid sida skulle ansöka om Nato-medlemskap var utomordentligt viktigt för Finland. Jag deltog i utarbetandet av den internationella utredning som utrikesminister Soini år 2016 hade beställt om ”Vilken inverkan ett eventuellt Nato-medlemskap skulle ha på Finland?”. Den viktigaste slutsatsen var att det var bättre att ansöka om medlemskap samtidigt med Sverige än att vartdera landet skulle ansluta sig enskilt (*Alleingang*).

I motsats till Finland diskuterar man i Sverige fortfarande hur beslutet att gå med i Nato fattades. Med statsminister Löfvens ord i minnet kan det vara intressant att konstatera att hans försvarsminister Peter Hultqvist under vintern 2022 föreslog för statsminister Magdalena Andersson att man som ett alternativ till Nato-medlemskap skulle ingå ett försvarsförbund mellan Finland och Sverige. Detta har också Erkki Tuomioja vittnat om. Av Carl Bildt fick jag höra att en icke namngiven inflytelserik svensk socialdemokrat hade frågat om det verkligen inte fanns något alternativ till Nato-medlemskapet. Redan Mannerheim hade ju i åtanke att få till stånd ett försvarsförbund med Sverige. Alternativet kunde inte heller nu förverkligas då Rysslands inledde sitt fullskaliga krig och förändrade allt i Europa. Ett försvarsförbund var inte längre tillräckligt, varken för Finland eller Sverige.

Genast efter att Finland och Sverige 2022 hade lämnat in sina medlemsansökningar tog en norsk militärtransport genvägen in över

norra Finland och Sverige på sin väg från Finnmark till södra Norge. En blick på kartan visar att Nordnorge inte nu längre är en sista utskjuten utpost för Nato. Också området söder om Norge är en del av alliansen. I Norge har man nu fäst uppmärksamhet på att varken Sverige eller Finland i sina ansökningar har lagt in några egna undantag om begränsningar i permanenta baser, placering av kärnvapen eller flygverksamhet nära den ryska gränsen. Norge och Danmark utverkade sådana självpålagda restriktioner på 1950-talet och de är till delar fortfarande i kraft. Finland och Sverige anslöt sig däremot för sin del villkorslöst till Nato.

Kriget i Ukraina har visat kärnvapens centrala roll

Kriget i Ukraina visar vilken central roll kärnvapnen har som avskräckande faktor för både Ryssland och den USA-ledda alliansen. Inte desto mindre håller små grupper, i synnerhet i Sverige men också i Finland, fortfarande på att debattera frågan om kärnvapen med gamla och oförsonliga tonfall. Fjolårets viktigaste film var utan vidare den rikt belönade Oscar-filmen *Oppenheimer*. Filmens budskap var inte den förstörelse atombomben innebar – Hiroshima. Filmen grundar sig på boken *American Prometheus* och berättelsen om hur elden stals av gudarna och gavs åt människorna. En eld som man inte längre kan släcka. Atombomben var uppfunnen och gjort kan inte göras ogjort. Här har vi källan till Oppenheimers smärtsamma grubblerier om atomvapenbegränsning. Eller med andra ord vapenkontroll.

Inte förrän efter Kuba-krisen 1962 tog man så de första stegen mot atomvapenkontroll. Speciellt viktigt var icke-spridningsavtalet som trädde i kraft år 1970. En del nya kärnvapennationer har tillkommit, men det viktigaste, det att det är tabu att använda kärnvapen, det har hållit. Tack vare kärnvapnens avskräckande inverkan blev inte det kalla kriget hett. Man krigade via ställföreträdande aktörer eller med andra metoder. Den strategiska kärnvapenjämvikten mellan USA och Ryssland, terrorbalansen, är den viktigaste orsaken till att Förenta staterna med allierade – Finland medräknat – inte anser sig kunna ingripa direkt i Ukrainakriget. Något hinder för att ge militärt stöd åt Ukraina har det i varje fall inte varit.

Oberoende av Rysslands förvånansvärda vana att på ett nästan nonchalant sätt tala om kärnvapen och dessutom låta sina propagandister hota med dem, är det osannolikt att Ryssland skulle ta till kärnvapen. De är odugliga i kriget i Ukraina. Men var går gränsen? Enligt den ryska doktrinen ligger den vid ett existentiellt hot mot Ryssland. Men som Rysslands mest kända kärnvapenanalytiker Aleksej Arbatov säger: om Rysslands president överväger att använda kärnvapen kommer han nog inte att först studera doktrinen.

Hotet från den instabila stormaktsgrannen kan i bästa fall hållas under något slags kontroll

Att Finland och Europa är så avhängiga av Förenta staternas överväldigande militära potential och i sista hand av kärnvapnens avskräckande effekt, visar också hur sårbart Europa är. Matti Pesu på Utrikespolitiska institutet analyserar läget och frågar sig om Finlands säkerhetspolitiska linje över huvud taget står på någon säker grund. De grundläggande förutsättningarna för hur den finska säkerhetsstrukturen utformas skapas av Förenta staternas helhetsstrategi, där Nato spelar en central roll. Detta är emellertid, enligt Pesu, inte något naturligt eller självklart

tillstånd. Dess bärkraft är avhängigt av i vilken mån Washington anser att förhållandet till alliansens länder fortsatt är en central del av landets utrikespolitik.

Det förefaller oundvikligt att tyngdpunkten i Förenta staternas utrikespolitik kommer att förskjutas mot Asien och länderna kring Stilla havet. Ett exempel på hur man kunde förstärka den europeiska ansvarsbördan skulle enligt Pesu vara att utveckla det regionala samarbetet. En utmärkt illustration av detta är det nordiska samarbetet. Här utgör samarbetet mellan Finland, Sverige och Norge den hårda kärnan.

Ett dilemma eller olöst problem för Finlands del är hotet från den instabila stormaktsgrannen. Där kan man i bästa fall försöka hålla läget under något slags kontroll. För ögonblicket är den stängda östgränsen ett exempel på en sådan situation. De metoder som Ryssland använde sig av när landet övergav den under decennier uppbyggda gränsbevakningskulturen år 2015, och på nytt år 2023, innebar samtidigt ett slut på förtroendet mellan de båda ländernas gränsmyndigheter. Finlands östgräns är entydig. Att Finland fattade ett historiskt unikt beslut att evakuera hela befolkningen från de områden som överläts till Sovjetunionen efter kriget gör gränsen ännu tydligare. På den andra sidan gränsen är det bara stenarna som talar finska.

Finlands östgräns är som känt lång, men Finland har en lång erfarenhet av gränsbevakning och hur motparten beter sig. Den tre kilometer breda gränszonen som upprättades genast efter kriget är en av metoderna för att garantera att gränsen står under kontroll och att provokationer kan stoppas. Gränsbevakningsväsendet är en militär organisation som lyder under inrikesministeriet. Samma struktur gäller också på andra sidan gränsen. Sedan år 2003 är det ryska gränsbevakningsväsendet en del av säkerhetstjänsten FSB, såsom också den sovjetiska föregångaren var en del av KGB.

Inget land kan ha kontroll över sina gränser utan samarbete med den andra sidan

Situationen vid de baltiska staternas gränser avviker delvis från den finska. Efter sitt medlemskap i Nato slog Estland samman gränsbevakningsväsendet med polisen, trots att bevakning av gränsen till Ryssland inte är en polisiär uppgift. Läget vid gränsen mellan Polen och Belarus har antagit dramatiska former av ett slag som Finland hittills har kunnat undvika. Den färska polska filmen *Green Border* förtjänar att ses. Den visar vad instrumentaliserad migration i yttersta fall kan utvecklas till, visserligen under mycket andra omständigheter än de som råder vid Finlands gräns. Brutaliteten hos Belarus gränsbevakning och de kriminella gäng som här utnyttjas är häpnadsväckande. I filmen finns också kritik av det polska gränsbevakningsväsendet. Immigranterna tvingas av båda länder hänsynslöst tillbaka över gränsernas taggtrådsstängsel. Filmen tar också upp det arbete som frivilliga polska medborgarorganisationer gör för att hjälpa flyktingar fångade i ingenmansland.

Läget vid den norska gränsen är också annorlunda jämfört med Finland. Gränsen, som är en Schengengräns, är fortsättningsvis öppen, med vissa begränsningar. I motsats till Finland har Norge ingen gränszon. Därför kan turister komma och titta på den verkliga gränsen. Norge planerar visserligen att likt Finland bygga ett stängsel vid gränsen eftersom Norge också är en frontlinjestat. Den viktigaste gränsen för Norges del är i varje fall den långa havsgränsen, där ett avtal med Ryssland nåddes så sent som år 2010.

Gasfyndigheterna i kontinentalsockeln och de fiskrika vattnen i Barents hav är ytterst viktiga för Norge. Ett alldeles särskilt problem är administreringen av Svalbard som hör till Norge, men där Ryssland ständigt utmanar Norge och tolkningen av Svalbard-traktaten.

Summa summarum. Inget land, litet eller stort, kan i längden ha kontroll över sina gränser utan samarbete med den andra sidan. Detta gäller såväl Finland som den rysk-kinesiska gränsen eller gränsen mellan USA och Mexiko. Läget vid den finska östgränsen eller relationerna mellan Finland och Ryssland kommer knappast att ljusna förrän kriget i Ukraina tar slut och Kreml byter stil.

Författaren är ambassadör och kallad ledamot av KKrVA.