

Till statsrådet och chefen för Utrikesdepartementet

Regeringen beslöt den 5 oktober 2000 att tillkalla en särskild utredare för att redovisa och analysera den säkerhetspolitiska miljö i vilken Sverige hade att verka under perioden 1969–1989 samt redovisa och analysera det svenska säkerhetspolitiska agerandet, politiskt och militärt, under samma period.

Chefen för Utrikesdepartementet statsrådet Anna Lindh förordnade den 5 oktober 2000 ambassadören Rolf Ekéus att vara särskild utredare. Utredningen har arbetat under benämningen Den säkerhetspolitiska utredningen (SPU).

Som huvudsekreterare förordnades fr.o.m. den 12 februari 2001 ambassadören Mathias Mossberg och som sekreterare förordnades fr.o.m. den 19 mars 2001 kanslirådet Birgitta Arvidsson.

Som militära experter medverkade konteramiralen Göran Wallén fr.o.m. den 18 april 2001 och översten Svante Menckel fr.o.m. den 1 juli 2001, och som säkerhetspolitisk expert f.d. kanslirådet Hans Sjöberg fr.o.m. den 9 april 2001, och som expert i internationell historia doktoranden Jerker Widén fr.o.m. den 26 februari 2001 samt som forskningsassistent fil. kand. Pontus Ekstedt fr.o.m. den 4 juli 2002.

Generaldirektören Rolf Holmquist har granskat betänkandet från sekretessynpunkt.

I utredningens sekretariat medverkade projektadministratör Elisabet Schager fr.o.m. den 5 mars 2001 och byråassistenten Barbro Sjögren fr.o.m. den 7 januari 2002.

Arbetet med utredningen har bedrivits parallellt med Ubåtsutredningen som lade betänkandet Perspektiv på utbåtsfrågan (SOU 2001:85) den 15 november 2001.

Härmed överlämnas utredningens rapport "Fred och säkerhet"
(SOU 2002:108).

Utredningens uppdrag är härmed slutfört.

Stockholm den 20 december 2002

Rolf Ekéus

/Mathias Mossberg

Birgitta Arvidsson

Innehåll

Del 1

Sammanfattning	15
1 Inledning	49
1.1 Direktiv.....	49
1.2 Utredningens källmaterial	52
1.2.1 Arkivmaterial	52
1.2.2 Intervjuer.....	58
1.2.3 Offentliga utredningar	60
1.2.4 Övrig litteratur.....	60
1.3 Forskningsläget och förslag inför framtiden.....	61
2 Den säkerhetspolitiska miljön	63
2.1 Stormaktspolitiken.....	65
2.2 Supermaktsförbindelserna och strategiska överväganden.....	69
2.2.1 SALT I och ABM	69
2.2.2 Förenta Staternas och Nato:s strategiutveckling.....	71
2.2.3 Sovjetunionens och Warszawapaktens strategiutveckling.....	75
2.2.4 Strategi i det nordatlantiska området – 1970-talet.....	80
2.2.5 Östersjön.....	83
2.2.6 1980-talets strategiutveckling	86
2.3 Europa, Östpolitiken och avspänningen	91
2.3.1 Den tyska Östpolitiken.....	95
2.3.2 Den Europeiska Säkerhetskonferensen (ESK)	101

2.4	Kärnvapen i Europa.....	105
2.5	Det andra kalla kriget.....	109
2.6	Den nordiska miljön	113
2.6.1	Finland.....	113
2.6.2	Norge.....	115
2.6.3	Danmark.....	118
	Utredarens bedömning	119
3	Hotet från öst.....	121
3.1	Sovjetunionen och Norden.....	121
3.1.1	Allmänt	121
3.1.2	Sovjetunionen och den nordiska balansen.....	124
3.1.3	Synen på en kärnvapenfri zon i Norden.....	125
3.1.4	Östersjöns roll i ett sovjetiskt perspektiv och den sovjetiska Östersjöpolitiken.....	126
3.1.5	Sovjetisk syn på Nordområdena	129
3.1.6	Gorbatjovs Nordenutspel år 1987	130
3.2	De svensk-sovjetiska relationerna.....	131
3.2.1	Nedkylning och normalisering efter Tjeckoslovakien år 1968	133
3.2.2	Stabila och goda relationer under 1970-talet.....	135
3.2.3	U 137 och ny nedkylning, början till normalisering.....	136
3.2.4	Ubåtsskyddskommissionen och total nedfrysning.....	137
3.2.5	Normalisering	141
3.2.6	Den nya sovjetiska öppenheten	143
3.3	Sovjetunionens syn på svensk neutralitetspolitik.....	146
3.3.1	Sovjetunionen och neutralitetsbegreppet	147
3.3.2	Synen på neutralitet i krig och i fred.....	149
3.3.3	De första efterkrigsåren, 1945–1947 – inga illusioner	150
3.3.4	Det kalla kriget fram till Stalins död, åren 1947–1953 – från allmän skepsis till uttalad misstänksamhet	152
3.3.5	Chrusjtjovtiden och den fredliga samexistensen, åren 1954–1964 – neutraliteten som möjlighet.....	153

3.3.6	Brezjneviden fram till U 137, åren 1965–1981 – neutralitet och stabilitet	155
3.3.7	Det andra kalla kriget och ubåtsfrågan, åren 1982–1985	161
3.3.8	Normalisering, åren 1986–1989.....	164
3.3.9	Synen på det svenska försvaret	165
3.3.10	Neutralitetspolitiken och socialdemokratien	166
3.4	Hotbilden mot Sverige i försvarsutredningar och försvarsbeslut	167
3.4.1	Inledning	167
3.4.2	Ryssland/Sovjetunionen som traditionellt hot mot Sverige.....	168
3.4.3	Kapacitet och intentioner.....	170
3.4.4	Allmänt om hotbilden vid sextiotalets slut. 1965 års försvarsutredning.....	172
3.4.5	Bedömningar i början och mitten av 1970-talet, 1970 och 1974 års försvarsutredningar.....	174
3.4.6	Förnyad spänning i slutet av 1970-talet. 1978 års försvarskommitté och försvarsbeslutet 1982.....	178
3.4.7	Det andra kalla kriget och 1984 års försvarskommitté, samt försvarsbeslutet år 1987.....	186
3.4.8	Den nya avspänningen och 1988 års försvarskommitté.....	191
3.5	Hotbilden i ÖB:s opverk.....	195
3.6	Andra uppfattningar om hotbilden mot Sverige.....	203
3.6.1	Allmänt.....	203
3.6.2	Amerikanska bedömningar av sovjetisk krigsplanläggning mot Sverige	205
3.6.3	Risken för ett överraskande anfall – utredarens bedömningar	209
3.7	Warszawapaktsdokumenten och hotbilden	212
4	Stödet från väst.....	221
4.1	1962 års amerikanska riktlinjedokument om Sverige	221
4.1.1	Beredningen inom den amerikanska administrationen	225
4.1.2	Analys av riktlinjedokumentet.....	227

4.1.3	Tre huvudfrågor i de svensk-amerikanska relationerna efter år 1962.....	235
4.1.4	Finland och riktlinjer för den amerikanska säkerhetspolitiken – ett jämförande perspektiv	243
4.2	Vietnamfrågan i de svensk-amerikanska förbindelserna.....	246
4.2.1	De politiska relationerna mellan Sverige och USA...	246
4.2.2	De militära relationerna mellan Sverige och USA	270
4.3	Det militärtekniska samarbetet med USA.....	291
4.3.1	Historisk bakgrund.....	293
4.3.2	Definitioner samt samarbetets struktur och funktion	295
4.3.3	Operativa aspekter på det militärtekniska informationsutbytet under perioden 1962–1989	297
4.4	Fallet med Redeye	309
4.5	De svensk-amerikanska förbindelserna under 1980-talet....	328
4.5.1	USA:s syn på Norden under 1980-talet	330
4.5.2	USA:s syn på svensk säkerhetspolitik under 1980-talet	334
4.6	Försvarsminister Caspar Weinberger's besök.....	339
4.7	Datasaabaffären	346
4.7.1	Externa faktorer med konsekvenser för svenskt vidkommande	350
4.7.2	Amerikanska krav på den svenska regeringen.....	351
4.7.3	Hanteringen på den politiska nivån – svenska åtgärder	355
4.7.4	Sluthanteringen på den juridiska nivån - kritik i Konstitutionsutskottet och böter för LM Ericsson	357
4.7.5	De svensk-amerikanska försvarsproblemen biläggs	359
4.7.6	Säkerhetspolitiska konsekvenser.....	360
4.8	Sverige, USA och Centralamerika.....	366

Del 2

5	Svensk utrikes- och säkerhetspolitik.....	387
5.1	Neutralitet och försvar	387
5.2	Det nordiska mönstret, den nordiska balansen	399
5.3	Neutralitetspolitiken i praktiken	407
5.3.1	Sverige och den europeiska integrationen.....	408
5.3.2	Nordek	415
5.3.3	Sverige och det västliga energipolitiska samarbetet	418
5.3.4	Exportkontroll.....	421
5.3.5	Containeraffären.....	428
5.3.6	Viggenaffärerna.....	434
5.3.7	Den s.k. Telubaffären	442
5.4	Den aktiva utrikespolitiken.....	443
5.4.1	Småstatsdoktrinen	449
5.4.2	Sydafrikapolitiken.....	452
5.4.3	Mellanösternpolitiken	453
5.4.4	Nedrustningspolitiken	455
5.5	Värnet av territoriet och neutraliteten.....	458
5.5.1	Överflygningsproblematiken.....	458
5.5.2	Territorialhavsutvidgningen år 1979 och Hesselökonflikten år 1983	473
5.5.3	Förhandlingarna med Sovjetunionen om uppdelningen av kontinentalsockeln och etablerandet av ekonomiska zoner	477
5.5.4	Svensk incidentberedskap. Några exempel på incidenter.....	482
5.6	Ubåtsfrågan	495
6	Svensk försvarspolitik och försvarsförmåga.....	501
6.1	Försvarspolitik som den framstår i försvarsutredningar och försvarsbeslut	501
6.1.1	”vårt försvar är i nuläget starkt” – 1968 års försvarsbeslut.....	503

6.1.2	”ett efter våra förhållanden starkt försvar” – 1972 års försvarsbeslut.....	506
6.1.3	”ett starkt och respektingivande totalförsvar” – 1977 års totalförsvarsbeslut.....	510
6.1.4	”ett efter våra förhållanden starkt totalförsvar” – 1982 års totalförsvarsbeslut.....	512
6.1.5	”ett starkt och allsidigt totalförsvar är väsentligt för att göra säkerhetspolitiken trovärdig” – 1987 års försvarsbeslut.....	517
	Utredarens bedömningar.....	520
6.2	ÖB:s operativa verk, operativ krigsplanläggning, samt studieverksamhet.....	523
6.2.1	ÖB:s operativa verk och operativ krigsplanläggning.....	523
6.2.2	Övrig planerings- och studieverksamhet.....	535
6.3	Materielanskaffning för försvaret.....	543
6.3.1	FMV:s bildande.....	543
6.3.2	Anskaffningsprocessen.....	544
6.3.3	Svensk profil.....	545
6.3.4	Utlandssamverkan.....	545
6.3.5	Materieförsörjning i kris och krig.....	549
6.3.6	JAS 39 Gripen.....	551
6.4	Uthållighet och försörjningsberedskap.....	559
6.4.1	Vissa principer och begrepp.....	559
6.4.2	Regeringens direktiv beträffande försvarsmaktens uthållighet.....	560
6.4.3	Uthålligheten inom andra totalförsvarsfunktioner – försörjningsberedskapen.....	562
6.4.4	Olje- och drivmedelsförrådet utanför Trondheim....	564
6.4.5	Försörjningsberedskapen inom hälso- och sjukvårdsområdet.....	566
6.5	Försvarsforskning.....	572
6.5.1	Försvarsforskning och säkerhetspolitik.....	572
6.5.2	Internationella kontakter.....	573
6.5.3	Organisationer för försvarsforskning – bakgrund....	574
6.5.4	FOA:s roll.....	575
6.5.5	Styrning av försvarsforskningen.....	578

6.6	Krigsmaterielexport	582
6.6.1	Betydelsen av inhemsk försvarsindustri	582
6.6.2	Synen på export och annat materielsamarbete med utlandet	583
6.6.3	Civil produktion för försvarsindustrin?	585
6.6.4	Regler och riktlinjer för krigsmaterielexport	587
6.6.5	”Affärer”	588
6.7	Försvarsförmågan	591
6.7.1	Inledning	591
6.7.2	Totalförsvarsprincipen	591
6.7.3	Den allmänna värnplikten	593
6.7.4	Frivilligorganisationerna	593
6.7.5	Försvarsviljan	594
6.7.6	Samhällsutveckling och sårbarhet	594
6.7.7	Miltärgeografiska och demografiska förhållanden ...	596
6.7.8	Beredskap och mobilisering	597
6.7.9	Ledningssystemet	601
6.7.10	Svensk profil	601
6.7.11	Deltagande i Förenta Nationernas fredsfrämjande operationer	603
6.7.12	Det svenska försvaret vid 1950-talets mitt	604
6.7.13	1958 års försvarsbeslut	605
6.7.14	1968 års försvarsbeslut	608
6.7.15	1972 års försvarsbeslut	609
6.7.16	1977 års försvarsbeslut	613
6.7.17	1982 års försvarsbeslut	615
6.7.18	1987 års försvarsbeslut	618
	Utredarens bedömningar	623
6.8	Omvärldens syn på svensk försvarsförmåga	630
6.8.1	Amerikanska perspektiv	631
6.8.2	Norska perspektiv	639
	Utredarens bedömningar	642
7	Samverkan med andra länder	647
7.1	Det militärtekniska informationsutbytet	647
7.1.1	Samarbetet med USA	650
7.1.2	Samarbetet med Storbritannien	669
7.1.3	Samarbetet med Norge	674

7.2	Underrättelseutbytet.....	677
7.2.1	Allmänt om svensk underrättelsetjänst under perioden.....	679
7.2.2	Den militära underrättelsetjänstens organisation och aktörer	680
7.2.3	Försvarets radioanstalt.....	683
7.2.4	IB-affären år 1973	684
7.2.5	Granskningsarbetet efter IB-affären.....	686
7.2.6	Samverkan med underrättelseorganisationer i andra länder	688
7.2.7	Granskningar av och riktlinjer för underrättelsesamarbete	689
7.2.8	Huvuddrag i svenskt underrättelseutbyte åren 1969–1989.....	692
	Utredarens bedömningar.....	693
7.3	Militära kontakter i fredstid	694
7.3.1	Toppreseplanerna åren 1970/71–1989/90	694
7.3.2	Övriga resor.....	695
7.3.3	Örlogsbesök.....	695
7.4	Samverkan rörande säkerhet i fred för flyg och ubåtar.....	697
7.4.1	Samverkan rörande flyg	697
7.4.2	Samverkan rörande säkerhet vid ubåtsövningar.....	699
7.5	Förberedelser för anskaffning av materiel och förnödenheter i krig	702
7.5.1	Försvarets uthållighet och importplanläggning	702
7.5.2	Särskild importplanläggning efter år 1969.....	703
7.5.3	Transporter.....	706
7.6	Frågan om hjälp utifrån.....	710
7.7	Frågan om operativ samverkan.....	723
7.7.1	Förberedelser för eventuell samverkan perioden 1949–1969.....	723
7.7.2	Förberedelser för operativt samarbete åren 1969–1989.....	728

7.8	Förberedelser för motstånd mot ockupation – stay behind	743
7.8.1	Inledning	743
7.8.2	NPK:s bild avseende förberedelser för motståndsrörelser i Sverige	744
7.8.3	Erfarenheter från Norges ockupationsberedskap.....	746
7.8.4	Förberedelser för stay behind i Sverige på 1970- och 80-talen.....	748
8	Sammanfattande iakttagelser och bedömningar.....	751

Bilagedel

- Bilaga 1* Kommittédirektiv
- Bilaga 2* Arkivförteckning
- Bilaga 3* Förteckning över uppgiftslämnare
- Bilaga 4* Litteraturförteckning
- Bilaga 5* Dokument

Sammanfattning

1 Inledning

Direktiv

Av direktiven framgår att utredningen för det första skall redovisa och analysera den säkerhetspolitiska miljö i vilken Sverige hade att verka under perioden 1969–1989, och för det andra redovisa och analysera det svenska säkerhetspolitiska agerandet, politiskt såväl som militärt, under samma period. Uppdraget är sålunda omfattande till sin karaktär i både tid och rum. Utredningen har eftersträvat att ge en översiktlig bild av de viktigaste händelserna i svensk säkerhetspolitik under denna period. Det har varit utredarens ambition att skapa förståelse för samspelet mellan den förda utrikespolitiken och försvarspolitiken. Av betydelse har därvid varit att belysa hur den säkerhetspolitiska miljön och förändringar i denna influerat Sveriges säkerhet. I enlighet med direktiven har riksdagens partier givits möjlighet att följa utredningens arbete, och samtal i syfte att redovisa utvecklingen i utredningsarbetet har skett i tre omgångar.

Utredningens källmaterial

Enligt direktiven skall utredaren i nödvändig utsträckning ta del av tillgänglig skriftlig och muntlig information i ärendet. Detta gäller information från såväl politiska som militära källor. Utredningen har därför genomfört förhållandevis omfattande efterforskningar i svenska arkiv, både allmänna och privata, politiska såväl som militära, samt även utnyttjat utländska arkiv. Utredningen har även nyttjat tidigare publicerade offentliga utredningar, dagböcker, memoarer och annan litteratur. Intervjuer med drygt 100 personer har också genomförts. Flera forskarseminarier med svenska akade-

miker och fackexperter har arrangerats. Den säkerhetspolitiska utredningen har efterlämnat ett omfattande underlag ämnat för framtida forskning, även om vissa delar av materialet, på grund av rådande utrikes- och försvarssekretess, ännu inte kan göras allmänt tillgängligt.

Forskningsläget och förslag inför framtiden

I våra nordiska grannländer och även internationellt har man gått mot allt större öppenhet och bättre tillgång till arkiven för forskare. Det är därför rimligt att också svenskt källmaterial görs tillgängligt för kvalificerade forskare i syfte att möjliggöra att svensk säkerhetspolitik under den andra hälften av det kalla kriget får en genomgripande, systematisk och nyanserad vetenskaplig granskning. Den föreliggande utredningen är ett steg mot ökad kunskap om Sveriges säkerhetspolitik under det kalla krigets sista decennier. Men ett stort behov av såväl breddade som fördjupade analyser finns trots allt kvar. Det är min förhoppning att utredningens resultat kan tjäna som en grund för sådana fortsatta studier. Nämnda önskemål måste givetvis vägas mot de krav på sekretess som betingas av hänsyn till den nationella säkerheten, våra utrikesrelationer och skydd av personlig integritet. Olika former av kompromisser mellan öppenhet och sekretess är dock fullt tänkbara.

2 Den säkerhetspolitiska miljön

Stormaktspolitiken

Världspolitiken präglades under senare delen av 1960-talet av en gradvis avspänningsprocess mellan de båda supermakterna USA och Sovjetunionen. Den grundläggande inriktningen av processen påverkades endast i begränsad mån av Vietnamkriget och av Tjeckoslovakienkrisen år 1968. Den år 1969 tillträdande Nixon-administrationen strävade till närmanden till både Sovjetunionen och Kina. Dialogen som öppnades mellan Washington och Moskva ledde till att avspänningspolitiken tog fart på allvar. För båda supermakterna var det gemensamma intresset att få till stånd någon form av stabiliserande kontroll över den strategiska kärnvapenkapprustningen, sedan någon form av ungefärlig numerär paritet

nåts dem emellan. 1972 års SALT och ABM-avtal befäste avskräckningsbalansen – den ömsesidigt garanterade förstörelsen, MAD. 1970-talets avspänningspolitik blev inte i alla delar bestående, men öppnade nya möjligheter i den internationella politiken.

SALT- och ABM-avtalen innebar att en slags strategisk stabilitet upprättades. Genom att förse varje robot med flera stridsspetsar, s.k. MIRV-teknik, sökte båda sidor kompensera för de begränsningar av antalet vapenbärare som SALT-avtalet innebar. Redan på 1960-talet hade först USA och sedan Sovjetunionen utvecklat en s.k. andraslagsförmåga. Med de kärnvapenbestyckade ubåtarna, varav den första togs i bruk år 1960, hade man möjlighet att rikta förödande kärnvapenangrepp mot motståndaren även om denne i ett första anfall slagit ut alla markbaserade kärnvapen. Doktrinen om säkrad ömsesidig förstörelse, MAD-doktrinen, höll på att bli absolut.

Stormaktsblockens strategiutveckling

I början av 1960-talet hade USA inlett en genomgripande omläggning av sin kärnvapenstrategi och antog doktrinen om "Flexible Response". Denna doktrin har förblivit en hörnpelare i Nato:s strategiska planering till våra dagar. Doktrinen innebar visserligen möjligheten att tillgripa kärnvapen först, men åsyftade främst en graderad upptrappning och förutsatte en trovärdig konventionell stridsförmåga. Den innebar för Europas del ett framskjutet försvar (Vorne Verteidigung) som skulle tas upp nära gränsen mellan de båda tyska staterna. Den kompletterades med en ny operativ princip, FOFA, (Follow-on-forces-attack) som byggde på teknik och ett offensivt uppträdande. Under 1980-talet tycktes väst ha realistiska förutsättningar att balansera Warszawapaktens kvantitativt massiva överlägsenhet i fråga om konventionella styrkor.

På sovjetisk sida låg den militära doktrinutvecklingen steget efter den amerikanska, men i stort sett följdes samma spår, med en gradvis ökad inriktning på konventionella vapen. Efter Chrusjtjovtidens massiva satsning på missilstridskrafter på marktruppernas bekostnad satsade det nya ledarskapet under Brezjnev på att stärka den konventionella kapaciteten. Från mitten av 1960-talet började sovjetiska strateger på allvar ifrågasätta om ett kärnvapenkrig var en

nödvändig följd av en stormaktskonflikt. År 1977 förklarade Brezjnev i ett tal att man gett upp strävan efter nukleär överlägsenhet, och pläderade för en överenskommelse om att inte tillgripa kärnvapen först. De konventionella optionerna blev allt viktigare. Det sovjetiska strategiska konceptet för en konflikt i Europa förblev väsentligen oförändrat – en snabb offensiv djupt in i motståndarens område. År 1987 antog Warszawapakten en ny defensiv doktrin.

Det nordatlantiska området och Östersjön

Strategin i det nordatlantiska området blev under 1970-talet av allt större vikt. Under 1960- och 70-talen byggdes den sovjetiska marinen ut till en första rangens sjömakt. Kvalitativt lyckades man inte uppnå jämställdhet med väst, men man kunde på ett annat sätt än tidigare hota Atlantförbindelserna.

Det strategiska ubåtsvapnet blev också allt viktigare. Den amerikanska marinen utvecklade kapacitet att bestämma de sovjetiska ubåtarnas position och följa dem med egna ubåtar. Natos ytfartyg koncentrerades söder om GIUK-gapet, och Nordatlanten blev ”den glömda flanken”.

Både i Nato:s och Warszawapakten planering fick Östersjön under 1970-talet en viktigare roll. I Nato som ett komplement till den norra flanken, med Östersjöutloppen som strategisk stödjepunkt, och i Warszawapakten som transportled till centralfronten. Detta bidrog till att Skandinavien som helhet blev föremål för växande stormaktsintresse. Geostrategiska och taktiska faktorer kan ha föranlett båda sidor att blicka mot den svenska skärgården med dess intressanta möjligheter.

Strategiutvecklingen under 1980-talet

1980-talets strategiutveckling ägde rum mot bakgrund av att avspänningspolitiken under senare hälften av 1970-talet utsatts för påfrestningar. Delvis som en reaktion på Sovjetunionens invasion av Afghanistan påbörjade USA en omprövning av säkerhetspolitiken. Reaganadministrationen ändrade politiken gentemot Moskva och föresatte sig att ”rusta ihjäl” Sovjetunionen, som Reagan kallade ”ondskans imperium” (evil empire). En massiv

militär uppbyggnad, inte minst på det marina området, ägde rum. Den amerikanska marinen upprättade ett framskjutet operationsmönster i Nordatlanten och Norska havet. Genom kvalitativ marin överlägsenhet och framskjutna positioner kunde Nato sätta tryck på den sovjetiska ubåtsflottan. I förlängningen låg möjligheten av att USA skulle få en nukleär förstaslagsförmåga.

Det sovjetiska baskomplexet på Kolahalvön växte i betydelse och medförde att såväl Sverige som Norge och Finland kom att ligga i närheten av ett av världens strategiskt mest känsliga områden. Den nya vapentechnologin med bl.a. kryssningsrobotar innebar en ytterligare ökning av konflikttemperaturen i Norra Europa. Samtidigt medförde den ökade räckvidden för det strategiska bombflyget att behovet av att utnyttja det nordiska luftrummet snarast kom att avta.

Europa, Östpolitiken och avspänningen

Samtidigt som supermaktsavspänningen utvecklades inleddes i Europa stora förändringar. För Sovjetunionen var frågan om Tysklands ställning det allt överskuggande problemet. Samtidigt ville Moskva säkra andra världskrigets politiska (och geografiska) landvinningar. I detta syfte lanserade Sovjetunionen år 1966 ett initiativ om en europeisk säkerhetskonferens, ESK. Natostaternas svar på detta initiativ blev förslaget om ömsesidiga och balanserade truppereduktioner, MBFR. Tillträdet i Bonn år 1969 av den socialdemokratisk/liberala regeringskoalitionen under förbundskansler Willy Brandt följdes av tillkomsten av den västtyska s.k. Östpolitiken som blev inledningen till en period av avspänning och förbättrade öst-västrelationer i Europa. Östpolitiken ledde till Västtysklands erkännande av den tyska delningen och allmänt en accept av efterkrigstidens gränser, såsom Polens gräns efter Oder-Neisse och Sovjetunionen mot Polen. Den västtyska avspänningspolitiken kom att utöva ett starkt inflytande över svensk utrikespolitik under 1970-talet.

Den bärande tanken i Östpolitiken var att ökad spänning och konfrontation endast skulle stärka den östtyska regimen. ”Förändring genom närmande” blev den sammanfattande benämningen för Brandts Östpolitik. Det politisk-strategiska huvudelementet i denna politik blev det s.k. Moskvafördraget, och det därpå följande Warszawafördraget, vilka på sätt och vis kom att ersätta ett

fredsfördrag mellan de berörda staterna. Därefter följde det tysk-tyska grundfördraget med ömsesidigt erkännande mellan Väst- och Östtyskland, samt fyrmaktsuppgörelsen om Berlin, som slutstenen i hela östpolitikprojektet.

Den europeiska säkerhetskonferensen

Sedan det tyska fördragsverket fullbordats återstod frågan om en europeisk säkerhetskonferens, som skulle ge en multilateral inramning till vad som i realiteten var en fredsuppgörelse efter kriget, och konstituera en ny säkerhetspolitisk ordning i Europa. Genom skicklig diplomati lyckades Finland år 1972 finna en formel för att inleda förhandlingar om ESK, som tre år senare resulterade i Helsingfordsdokumentet. Härmed erkände alla de deltagande staterna de nya gränserna i Europa, men bestämmelserna om mänskliga rättigheter och kontakter skulle tillförsäkra att dessa gränser skulle öppnas för människor och idéer, och inte befästa gamla järnridåer.

En viktig komponent i Helsingfordsdokumentet var överenskommelserna om militära förtroendeskapande åtgärder. Dessa kom att utvecklas till att bli alltmer betydande, och Stockholmskonferensen 1984–1986 blev ett steg på vägen som ledde fram till begränsningarna av konventionella styrkor i Europa genom det s.k. CFE-avtalet år 1990.

Kärnvapnen i Europa

År 1977 började Sovjetunionen förbandslägga rörliga medeldistansrobotar med en räckvidd som nådde hela Europa. Detta kunde riskera att försvaga länken mellan Europa och USA, och öka Sovjetunionens möjligheter att utöva inflytande i Europa. På initiativ av Västtyskland beslöt Nato år 1979 att placera ut s.k. Euromissiler, medeldistansvapen i form av ballistiska robotar och kryssningsmissiler. Samtidigt inbjöd man Sovjetunionen till förhandlingar. Detta s.k. dubbelbeslut blev omstritt och bidrog till att en omfattande antikärnvapenrörelse växte fram i Europa.

Det andra kalla kriget

Det andra kalla kriget blev benämningen på den period av försämrade supermaktsförbindelser, som inträdde efter Sovjetunionens invasion av Afghanistan år 1979. De skärpta politiska och militära motsättningarna, markerade av Afghanistan, kärnvapnen i Europa, den amerikanska marina strategin, begynnande oroligheter i Polen, m.m. ledde till ett ytterst frostigt klimat mellan supermakterna. Det var först i och med Gorbatsjovs makttillträde i Moskva våren 1985 som spänningen började avta.

Den nordiska miljön

Det nordiska området tilldrog sig från början av 1970-talet ett ökat säkerhetspolitiskt intresse, men fortsatte likväl att vara ett lågspänningsområde. Finlands systematiska och framgångsrika strävanden att hävda sin självständighet gentemot Sovjetunionen var en viktig faktor. Finland kunde tydligare än tidigare demonstrera sin ställning som västlig demokrati med marknadsekonomi, och landets politiska svängrum ökade.

Finlands förankring i de västeuropeiska ekonomiska och politiska sammanslutningarna befästes och landets värdskap för den europeiska säkerhetskonferensen blev betydelsefullt. Sovjetiska försök att påverka Finlands inre angelägenheter upphörde så småningom helt.

Som en följd av det ökade strategiska intresset för Nordatlanten kom Norge att bli alltmer indraget i stormaktsspelets kraftfält. Norge sökte balansera detta med en återhållsamhetspolitik gentemot Nato, av innebörd att man ålade sig begränsningar rörande stationering av trupp och materiel.

3 Hotet från öst

Sovjetunionens syn på Norden

Norden och Sverige var för Sovjetunionen inte ett prioriterat område under det kalla kriget. I och med den strategiska utvecklingen och Kolakomplexets centrala roll kom nordområdena gradvis att öka i betydelse under 1970- och 80-talen. Norden betraktades som en i första hand militärstrategisk angelägenhet.

Moskvas grundläggande intresse torde ha varit av defensiv natur. Nordens närhet till viktiga militära och ekonomiska områden torde ha bidragit till en känsla av sårbarhet.

Det nordiska mönstret var ur sovjetisk synvinkel ingen idealisk lösning. Danmarks och Norges Natotillhörighet betraktades som en anomali i sovjetiska ögon. Detta bidrog till att Moskva aldrig accepterade begreppet den nordiska balansen. En kärnvapenfri zon i Norden sågs som ett steg mot området neutralisering.

Östersjön var för Sovjetunionen en del av en inre försvarsperimeter, av vital betydelse som flankskydd, underhållsled och övningsområde. Östersjöutloppen var av långsiktig strategisk betydelse. Den grundläggande målsättningen var att göra Östersjön till ett "mare clausum".

De svensk-sovjetiska relationerna

Sveriges förhållande till Sovjetunionen var på många vis den kanske viktigaste relationen i svensk utrikespolitik. De svensk-sovjetiska relationerna var alltid problemfyllda. Perioden inleddes med en svensk reaktion på Tjeckoslovakien år 1968, följd av normalisering och återupptagande av besöksutbyte. Därefter kom en förhållandevis lugn period, med det svenska statsbesöket i Moskva år 1978 som en höjdpunkt. Ubåtsincidenterna med inledning år 1981 ledde till en försämring av de svensk-sovjetiska förbindelserna, följd mot mitten av 1980-talet av en gradvis förbättring och ett ökande intresse inte minst från sovjetisk sida. Den ur svensk synpunkt lyckosamma uppgörelsen år 1988 om uppdelning av ekonomiska zoner i Östersjön bidrog till ytterligare förbättring av relationerna.

Sovjetunionen och svensk neutralitetspolitik

Den sovjetiska synen på den svenska neutralitetspolitiken utvecklades ifrån cynisk misstänksamhet de första efterkrigsåren till en mer positiv syn från och med Chrusjtjov och den fredliga samexistensens politik. Då började man klarare inse att det var ett värde för Moskva att Sverige i vart fall inte var med i Nato, och man började även se neutralitetens roll som modell för andra väststater, alltså neutraliteten som en möjlighet. Under det andra

kalla kriget ökade misstänksamheten, och inte minst ubåtsfrågan och den svenska hanteringen härav spädde på denna.

Hotbilden mot Sverige i försvarsutredningar och försvarsbeslut

Ryssland/Sovjetunionen har traditionellt utgjort ett hot mot Sverige och efter kriget spred sig uppfattningen om ett hot om invasion från öst. En kapacitetsbetonad hotbild präglade i mycket den säkerhetspolitiska analysen, och inte minst den militära synen, medan en bredare och mer intentionsbetonad syn kom till uttryck i försvarsutredningar och -beslut.

Vid slutet av sextioalet såg man i Sverige hotbilden i huvudsak i militära termer. Det bredare säkerhetsbegrepp som nu är allmänt omfattat var ännu inte vedertaget. Den avspänning som började bli märkbar i slutet av 1960-talet innebar för svensk del en klar förbättring av säkerhetsläget. Även om avspänningen tycktes innebära ökad försiktighet i stormaktsrelationerna motsvarades den dock inte av återhållsamhet i de militära rustningarna.

Den ökade spänning mellan supermakterna som kunde noteras under senare delen av 1970-talet gav en förstärkt hotbild, inte minst i ljuset av nordflankens ökade betydelse. Stormaktsintressena bedömdes vara koncentrerade till nordligaste Skandinavien och Östersjöutloppen. I början av 1980-talet betonades åter rent militära aspekter av hotbilden. Bakslagen för avspänningspolitiken började nu ses som en avgörande strategisk förändring. Risken för överraskande angrepp betonades, inte minst i ljuset av ubåtskränkningarna. Östersjöns strategiska betydelse och koppling såväl till nordatlantiska som centraleuropeiska förhållanden betonades. Sveriges läge bedömdes vara mer utsatt. 1987 års försvarsbeslut betonade risken för angrepp med kort militär förvarning, KMF.

Hotbilden i ÖB:s operativa verk

Hotbilden enligt överbefälhavaren styrdes av den faktiska militära potentialen. Warszawapakten sågs som trolig angripare. KMF kom att bli planeringsgrund efter 1987 års försvarsbeslut. Överbefälhavaren beskrev i sina operativa verk handlingsmöjligheter snarare än krigsrisker men överbefälhavarens bedömning var att blocken undvek öppen konflikt – framförallt i Centraleuropa. Krigsrisken

bedömdes alltså som liten. Överbefälhavaren var inte alarmistisk. Överbefälhavaren befarade att Nato hade möjligheter att genom överflygning kompromettera svensk neutralitet och tvinga in Sverige i ett krig (på sin sida).

Andra uppfattningar om hotbilden mot Sverige

I bl.a. de andra nordiska länderna föreföll man inte lika övertygad som i Sverige om omfattningen och aktualiteten av ett sovjetiskt militärt hot mot Sverige. De amerikanska bedömningar utredningen fått del av pekar på att man i USA inte räknade med att Sverige omfattades av sovjetiska anfallsplaner, och att en sovjetisk attack mot Sverige vare sig separat eller i samband med en stor-konflikt i Europa var särskilt sannolik. "Sweden has been left out as a target". Överraskande anfall "blixtn från himlen" ansågs inte heller som ett troligt scenario.

Warszawapaktsdokumenten och hotbilden

De i Berlin i samband med det tyska enandet kvarlämnade dokumenten om Warszawapaktens övningar och manövrer ger information om viktiga optioner för de militära planläggarna i öst, även om förekomsten av manövrer och militära planer inte betyder att det förekommit en avsikt att förverkliga dessa. Den övervägande delen av övningarna avsåg offensiva operationer av olika slag. I dessa dokument har inte återfunnits något som tyder på utvecklade angreppsplaner riktade mot Sverige. Utredningen har inte heller för egen del funnit något som tyder på att Sverige skulle angripas av Warszawapakten. Detta utesluter givetvis inte att svenskt territorium eller territorialvatten skulle kunna komma att beröras av luftoperationer eller marina operationer från Warszawapaktens sida, beroende på utvecklingen av centralkonflikten. Inte heller utesluter det att Sovjetunionen skulle haft en egen militär planering riktad mot Sverige.

4 Stödet från väst

1962 års riktlinjedokument om Sverige

Ett amerikanskt riktlinjedokument rörande Sverige från år 1962 som utredningen funnit i amerikanska arkiv ger nya inblickar i synen på Sverige och vårt lands säkerhet. Redan Eisenhower-administrationen hade i ett dokument om Skandinavien år 1960 unilateralt uttalat sig beredd att komma till Sveriges bistånd i händelse av ett angrepp från Sovjetunionen. Det år 1962 upprättade riktlinjedokumentet innebar en ny självpåtagen informell säkerhetsgaranti av USA gentemot Sverige och var med sannolikhet giltigt under presidenterna Kennedy, Johnson och Nixon, och enligt uppgifter som utredningen fått fram troligen även under presidenterna Ford, Carter och framöver. Detta ensidiga åtagande att komma till Sveriges hjälp i händelse av ett angrepp från Sovjetunionen beslutades av USA unilateralt utan att dess allierade inom Nato informerats. I och med Reaganadministrationens tillträde skedde med största sannolikhet en förnyad prövning av förbindelserna med Sverige, sannolikt efter år 1981. Även den amerikanska inställningen till Finland och finsk säkerhetspolitik, nedtecknad i ett liknande dokument från år 1963, behandlas i jämförande syfte.

Vietnamfrågan i de svensk-amerikanska förbindelserna

De svensk-amerikanska politiska relationerna var ansträngda under åren 1965–1974 på grund av Vietnamfrågan. De svåraste perioderna var åren 1968–1969 och 1972–1973. Nytt källmaterial från amerikanska arkiv ger en möjlighet att teckna en nyanserad bild av de problem som fanns och hur de hanterades av de olika aktörerna. Detta material ger vid handen att svensk upphandling av amerikansk försvarsmateriel, i vissa fall var mer komplicerad än vad som tidigare varit känt, men att USA, trots de diplomatiska kontroverserna, genomgående valde att inte låta det militära samarbetet störas av den svenska kritiken av den amerikanska Vietnampolitiken. Utredningen kan konstatera att det militära samarbetet snarast ökade under denna känsliga period och att USA medvetet och av olika, ej tidigare kända, anledningar fördröjde en upptining av de svensk-amerikanska relationerna fram till i början av år 1974.

Det militärtekniska samarbetet med USA

I betänkandet finns även, för första gången offentligen, en fördjupad redovisning av det omfattande militärtekniska samarbete som bedrivits med USA sedan år 1962. Detta informationsutbyte ägde rum inom ramen för olika annex, inom både armén, marinen och flygvapnet, och inkluderade områden som t.ex. stridsvagnar, skydd mot ABC-stridsmedel, luftvärnsrobotar, torpeder, ubåtskonstruktioner, stridsflygplan och radarjaktrobotar. Denna verksamhet på det militärtekniska området var nära knuten till den försvarsmateriel som Sverige själv utvecklade och tillverkade samt den som importerades från utlandet, främst USA. Det militärtekniska informationsutbytet gav Sverige möjligheter att få del av amerikansk militär högteknologi, av hög kvalitet och till relativt låga kostnader, på en nivå som kunde jämföras med Natoländerna. En nackdel var dock att utbytet skapade ett teknikberoende eftersom USA i praktiken hade vetorätt på vidareexport av alla militära produkter innehållandes amerikansk teknologi, t.ex. svenska stridsflygplan av typen Viggen.

Fallet med Redeye

Den svenska upphandlingen av den bärbara luftvärnsroboten Redeye (senare Robot 69) är av intresse eftersom affären är ett av de få exempel där faktiskt den svenska kritiken av den amerikanska Vietnampolitiken inverkade på det militära samarbetet med Förenta staterna. Amerikanska dokument visar att den svenska beställningen av Redeye, på direkt order från den amerikanska försvarsministern upphävdes, med motiveringen att dessa vapen inte fick riskera att, indirekt via Sverige, komma i vietnamesiska händer. Svenska representanter erbjöds dock en kompromisslösning av den amerikanska sidan innebärande en frysning av köpavtalet tills Vietnamkonflikten avslutats, samt på villkor om speciella säkerhetsarrangemang beträffande detta vapensystem. På amerikansk sida gjorde man bedömningen tämligen omgående att kriget i Vietnam trappats ner så pass att kontraktet med Sverige i början av år 1970 kunde slutföras. Fallet med Redeye ger en unik inblick i den amerikanska synen på Sverige, politiskt och militärt, i slutet av 1960-talet och är en av de få tillfällen under utred-

ningsperioden där vårt land är föremål för diskussioner på högsta nivå.

De svensk-amerikanska förbindelserna under 1980-talet

Efter de turbulenta Vietnamåren och återupprättandet av normala diplomatiska förbindelser mellan länderna fr.o.m. mars 1974 gick de bilaterala relationerna in i en lugnare fas som skulle sträcka sig fram till början av 1980-talet och det andra kalla kriget. Som en konsekvens av Reaganadministrations tuffare attityd mot Sovjetunionen, vilken inkluderade en betydande militär upprustning och hårdare teknikembargo mot öst, skapades också problem för den svenska neutralitetspolitiken. Sverige hamnade snart i konflikt med USA rörande teknikexportkontroll, på nedrustningsområdet och beträffande regionala krishärddar i olika utvecklingsländer. Ungefär från år 1983 och framåt förbättrades dock de svensk-amerikanska relationerna, vilka nådde sin höjdpunkt i samband med statsminister Ingvar Carlssons besök i Washington september 1987 – det första officiella statsministerbesöket sedan år 1952.

Försvarsminister Weinbergers besök

Under hösten 1981 besökte den amerikanska försvarsministern Caspar Weinberger Sverige. Weinberger blev den förste amerikanska försvarsministern som besökte Sverige under det kalla kriget. Besöket var av stor symbolisk betydelse och utgjorde ett utmärkt tillfälle för regeringen och försvarsmakten att förklara den svenska säkerhetspolitiken samt visa upp svensk försvarsförmåga och militärindustriell kapacitet. Det amerikanska besöket resulterade i en vitalisering av de ansträngda förbindelserna mellan länderna orsakade av Datasabaffären och den svenska kritiken av USA:s politik i Centralamerika.

Datasabaffären

Datasabaffären var en av de allvarligaste händelserna under det kalla kriget i de svensk-amerikanska relationerna. Detta var första gången som på allvar den svenska tillgången till amerikansk försvarsmateriel och teknisk information påverkades av en utrikes-

politisk händelse. Situationen löstes dock genom att Sverige, via det s.k. FMV-arrangemanget, åtog sig att i framtiden bättre skydda amerikansk dubbelanvändningsteknologi (teknologi för både civilt och militärt bruk) och genom förbättrat sekretesskydd för militär materiel och information. De svenska åtagandena bidrog i praktiken till att Sverige tillsammans med andra västländer inordnade sig i ett organiserat teknikembargo riktat mot de kommunistiska staterna i öst.

Sverige, USA och Centralamerika

Om den svenska aktiva utrikespolitiken hamnade i konflikt med amerikanska intressen i Vietnamfrågan, skulle konflikten i Centralamerika under 1980-talet bli en ny stötesten i svensk-amerikanska relationer. Från amerikansk sida var man synnerligen kritisk mot svenska uttalanden i frågan, borgerliga såväl som socialdemokratiska, och snarare uttryckssättet än innehållet. Vid ett par tillfällen framfördes hot från amerikansk sida om att de kritiska uttalandena riskerade att inverka menligt på Sveriges möjligheter att köpa avancerad amerikansk försvarsmateriel, men hoten omsattes aldrig i praktisk handling. Efter några hektiska inledande år under den första Reaganadministrationen kunde de båda länderna, i denna fråga, enas om att var oeniga.

5 Svensk utrikes- och säkerhetspolitik

Neutralitet och försvar

Svensk säkerhetspolitik brukade under det kalla kriget sammanfattas i orden "alliansfrihet i fred syftande till neutralitet i krig". Neutralitetspolitiken inrymde också andra komponenter, som syftade till att göra den svenska neutralitetsavsikten trovärdig. Viktigast var att Sverige inte åtog sig förpliktelser, som skulle omöjliggöra neutralitet i händelse av krig. Neutralitetspolitiken krävde också ett starkt försvar med trovärdig förmåga att i händelse av ett krig mellan stormaktsblocken försvara landets territorium. Ett isolerat angrepp på Sverige utan samband med en europeisk storkonflikt bedömdes helt osannolikt.

Det enda militära hotet mot Sveriges frihet och demokrati kom från Sovjetunionen och Warszawapakten. Centralt i en trovärdig

svensk neutralitetspolitik var därför att Sovjetunionen och dess allierade kunde vara övertygade om att inget anfall skulle utgå från svenskt område. Om neutralitetspolitiken misslyckades och Sverige angreps av Sovjetunionen, upphörde alla restriktioner på samarbete med Förenta Staterna och Nato.

För att minska det svenska försvarets beroende av utlandet tillverkades en stor del av försvarsmaterielen av svensk försvarsindustri. Likväl krävdes möjligheter att importera vapen och få tillgång till utländsk vapentechnologi. I fredstid var högteknologiskt samarbete med och inköp av avancerad försvarsmateriel från Förenta Staterna och andra Natoländer av största betydelse för upprätthållandet av ett modernt svenskt försvar.

Det nordiska mönstret

Den svenska neutralitetspolitiken hade i fredstid ett vidare säkerhetspolitiskt syfte. Tillsammans med Danmarks och Norges Natopolitik med dess fredstida begränsningar och Finlands av VSB-pakten påverkade neutralitetspolitik bildade den ett nordiskt säkerhetspolitiskt mönster, som bidrog till att bevara spänningen mellan blocken i det nordiska området på en låg nivå. Stöd för Finlands möjligheter att hävda en självständig politik hade varit ett motiv för Sveriges beslut att inte ansluta sig till Nato och förblev så. Det starka svenska försvaret utgjorde ett indirekt skydd för Norge och därmed ett stöd för den restriktiva Natopolitiken.

Med alliansfriheten och neutralitetspolitiken som grund kunde Sverige också under 1970- och 80-talen föra en aktiv politik för att stärka fred och säkerhet i Europa. På nedrustningsområdet verkade Sverige, dock utan framgång, för en kärnvapenfri zon i Norden och för en korridor fri från slagfältskärnvapen i Centraleuropa.

Neutralitetspolitiken i praktiken

Neutralitetspolitikens centrala betydelse i svensk säkerhetspolitik framträder tydligt vid Sveriges agerande efter den öppna ansökan till EEC/EG år 1967 liksom vid anslutningen till det internationella energiprogrammet 1974. Regeringen uteslöt från början inte medlemskap i EG, men sedan Davignonplanen om utrikespolitiskt samarbete och Wernerplanen om en ekonomisk och monetär union

godkänts av EG, fann regeringen ett medlemskap vara oförenligt med neutralitetspolitikens trovärdighet.

Ett svenskt deltagande i det västliga energipolitiska samarbetet efter oljekrisen åren 1973–1974 bedömdes vara utomordentligt angeläget av försörjningsmässiga skäl. Likväl gjorde regeringen en anslutning till det internationella energiprogrammet (IEP) och ett medlemskap i den internationella energimyndigheten (IEA) beroende av att övriga anslutna stater accepterade ett svenskt neutralitetsförbehåll.

Av mera marginell betydelse för svensk säkerhetspolitik men en tydlig illustration till den säkerhetspolitiska miljön i Norden är Nordekförhandlingarna och de sovjetiska påtryckningar som föregick Finlands nej till Nordek.

Exportkontroll

År 1947 beslöt USA att införa exportkontroll avseende strategiska varor till Sovjetunionen och Östeuropa. Syftet var att försvåra både militär och ekonomisk utveckling för Sovjetunionen och dess allierade. Exportkontrollen utvecklades till ett embargo.

Embargot kom att administreras av Cocom och Sverige erbjöds att bli medlem. För Sverige var det dock oförenligt med neutralitetspolitiken att delta i ett maktblocks sanktioner mot ett annat särskilt som sanktionerna inte var beslutade av FN. Sverige var dock starkt beroende av amerikansk teknologi både för försvaret och den civila industrin. Sverige måste därför anpassa sig till Cocoms regler utan att vara medlem. Sverige förklarade ensidigt sin avsikt att i huvudsak följa reglerna och kunde härigenom undvika att skriva ett formellt avtal med USA. Uppgårelsen hölls hemlig.

År 1967 sades samarbetet med Cocom upp med påföljd att Sverige av USA nedgraderades som exportland och att villkoren för köp i USA blev hårdare. Två affärer – Datasabaffären och Containeraffären – försämrade ytterligare Sveriges position. Det kom att krävas flera åtgärder för att tillgodose amerikanska krav innan förtroendet för Sverige som mottagare av känslig teknologi var återställt.

Containeraffären

Containeraffären rörde kvalificerad datautrustning, tillverkad i USA som beslagtogs av den svenska tullen mot bakgrund av amerikanska uppgifter om att den innehöll känslig, embargobelagd högteknologi. USA önskade få godset tillbaka. Eftersom den inte kunde kvarhållas hur länge som helst och eftersom illegal export av högteknologi till öst misstänktes hejdade den svenska regeringen vidareexport.

Containeraffärens avveckling uppskattades av Washington men visade att Sverige höll på att bli – eller redan hade blivit – ett transitland för o tillåten teknologiexport till öststaterna. En orsak till detta var att Sverige saknade exportkontrollagstiftning.

Viggenaffärerna

Under 1970-talet var det svenska stridsflygplanet 37 Viggen vid två tillfällen kandidat vid utländska köp av flygplan. Vid det första tillfället handlade det om flygplan till Holland, Belgien, Danmark och Norge, i det andra fallet Indien.

Den svenska regeringen var beredd att gå mycket långt för att Sverige skulle få ordern från de fyra Natoländerna. Deras köp kom att kallas århundradets vapenaffär eftersom den var så stor (348 flygplan) men också för att flera andra länder väntades följa de fyras val. De valde dock – efter hårda amerikanska påtryckningar politiskt och handelspolitiskt – ett amerikanskt flygplan (F-16).

USA motsatte sig försäljning av Viggen till Indien. Läget på den indiska subkontinenten bedömdes vara labilt till följd av konflikten Indien – Pakistan och en flygplansförsäljning skulle verka destabiliserande. Viggen stoppades därför – officiellt för att dess motor var av amerikanskt ursprung och att vidareexport av den inte kunde tillåtas. Istället köpte Indien brittiska flygplan.

Den aktiva utrikespolitiken

Den svenska utrikespolitiken utvecklades under 1960-talet till att bli gradvis alltmer aktiv och inriktad på förändring av omvärlden. Samtidigt utökades dess aktionsradie från det nordiska och nord-europeiska närområdet till stora delar av världen, och inte minst till de fattiga länderna. Denna politik omfattades i sak av alla rege-

ringar under perioden. Viktiga områden för denna politik blev småstatsdoktrinen och värnet om folkrätten, Sydafrikapolitiken, Mellanösternpolitiken, samt inte minst nedrustningspolitiken.

Överflygningsproblematiken

Bestämmelser för hur försvarsmakten i fred och under neutralitet skall ingripa mot kränkningar i luften finns i regeringens s.k. IKFN-förordning. I fredstid skall kränkningar avvisas. Under svensk neutralitet i krig gäller däremot andra regler. Påträffas flygplan (och robotar) från krigförande nation i svenskt luftrum skall vapenmakt – utan föregående varning – insättas.

Uppgifter har framkommit om att man i väst ansett sig kunna flyga fritt över ett neutralt Sverige. Till detta kan finnas flera orsaker. I början av 1980-talet tillkom hot om överflygningar också av kryssningsrobotar. En särskild taktik för att möta detta nya hot utvecklades. ÖB betonade år 1987 i sitt operativa verk att enbart misstanken om att väst med svenskt tillstånd kunde flyga över Sverige kunde vara en tillräcklig anledning för Sovjetunionen att gå i krig mot Sverige.

Avsnittet om överflygningsproblematiken redovisar också en händelse från år 1954 då Sverige under en natt kom att utsättas för flera kränkningar i luften av flygplan, som bedömdes ha kommit från väst. Flygplanen genomförde efter överflygning av Sverige djupa intrång i sovjetiskt luftrum och överflög också på återvägen Sverige.

Territorialhavsutvidgningen år 1979 och Hesselökonflikten år 1983

Regeringen föreslog mot bakgrund av FN:s tredje havsrättskonferens (UNCLOS III) riksdagen att den 1 juli 1979 utsträcka territorialhavets bredd från fyra nautiska mil till tolv. Riksdagen beslutade i enlighet med propositionen. Skulle Danmark också utvidgat sitt sjöterritorium på samma sätt som Sverige skulle svenskt och danskt territorium gått ihop i såväl Kattegatt som Bornholmshavet. Detta skulle möjliggjort att andra stater kunnat tillämpa en ny regel för genomfart av internationella sund, kallad

”Transit Passage”. Vidare skulle Öresunds status som s.k. historiskt sund förändrats.

”Transit Passage” ger, i motsats till ”Innocent Passage”, rätt för andra staters örlogsfartyg att utnyttja områdets hela bredd, dvs. även inre vatten. Vidare har ubåtar rätt till genomsegling i uläge. För att förhindra en sådan situation överenskom Sverige och Danmark att lämna en sex nautiska mil bred kanal av fritt hav genom Kattegatt och Bornholmsgattet.

Sverige och Danmark hyste olika uppfattningar om hur kontinentalsockeln skulle delas i området kring den lilla danska ön Hesselö i södra delen av Kattegatt. Förhandlingar med Danmark hade inletts år 1978, sedan Danmark ändrat baslinjernas dragning. Positionerna var länge låsta och inte förrän i november 1984 kunde den s.k. Hesselökonflikten lösas förhandlingsvägen.

Förhandlingarna med Sovjetunionen om uppdelningen av kontinentalsockeln och etablerandet av ekonomiska zoner

Den utveckling som ägde rum inom ramen för FN:s havsrättskonferenser reglerade successivt hur kontinentalsockeln skulle delas upp mellan strandstaterna, hur gränser för nationella fiskezoner liksom för exklusiva ekonomiska zoner skulle dras. Under 1960- och 70-talen etablerade Sverige liksom näraliggande strandstater efter förhandlingar fiskezoner. Av strandstaterna var Sovjetunionen den viktigaste motparten.

Redan år 1969 inleddes förhandlingar i Moskva rörande principerna för en uppdelning av kontinentalsockeln. Båda parter hävdade att den s.k. mittlinjepprincipen skulle tillämpas, men Sovjetunionen ansåg att mittlinjen skulle dras mellan Baltikum och det svenska fastlandet, medan den svenska positionen vara att gränsen skulle dras mitt emellan Gotland och den baltiska kusten. De skilda uppfattningarna innebar att en ca 13 500 km² stort område öster om Gotland betraktades av Sverige som en s.k. ”vit zon” i vilken alla länder hade rätt att bedriva fiske. Sovjetunionen betraktade området som en s.k. ”grå zon” i vilken enbart svenska och sovjetiska fiskefartyg hade rätt att fiska.

Sovjetunionen visade efter år 1985 en allt större kompromissvilja och i samband med den sovjetiske regeringschefens Ryzjkovs besök i Stockholm i januari 1988 kunde han meddela statsminister Ingvar Carlsson att Sovjetunionen accepterade en principöverens-

kommelse som gav Sverige 75 procent och Sovjetunionen 25 procent av det omstridda området.

Svensk incidentberedskap. Några exempel på incidenter

Det är av stor säkerhetspolitisk betydelse att Sverige kan visa att det i fred förmår hävda territoriets integritet. En kontinuerlig sjö- och luftbevakning har därför bedrivits utnyttjande olika radarstationer, fartyg m.m. Vid periodens slut fanns en övervakning av luftrummet över större delen av landet. Sjöbevakningen täckte huvuddelen av omgivande havsområden.

För ingripande har i stort sett ständigt funnits en insatsorganisation med flygplan och fartyg i olika grader av beredskap. Huvudparten av inträffade incidenter till sjöss har varit s.k. ”genomfart utan föransmälan”, som inte rapporterats som kränkning. Då främmande stats- eller örlogsfartyg exempelvis ankrat eller bedrivit övningsverksamhet på svenskt sjöterritorium har detta rapporterats som kränkning. De flesta incidenterna till sjöss har gällt fartyg tillhöriga Warszawapakten.

Kränkningar av luftrummet har i de flesta fall berott på mindre noggrann navigering. Kränkningarna har utgjorts av otillåtna genomflygningar av svenskt luftrum. De flesta kränkningarna av flygplan har ägt rum i södra och västra Sverige. Merparten av de kränkande flygplanen har varit från Natoländer. Utredningen redovisar några exempel på inträffade incidenter.

Ubåtsfrågan

Med början år 1980 blev ubåtsfrågan helt avgörande för uppfattningen av hotbilden mot Sverige och för den säkerhetspolitiska analysen och agerandet, samt för de svensk-sovjetiska relationerna och inte minst för den svenska försvarsmaktens roll och inriktning. Ubåtsfrågan kom att bli något av en svensk front i det kalla kriget. I Ubåtsutredningen år 2001 konstaterades att ubåtskränkningarna borde sättas in i sitt vidare säkerhetspolitiska sammanhang, och att med den strategiska utvecklingen intresset för Nordatlanten och Nordeuropa hade ökat. Ur ett sovjetiskt perspektiv blev Östersjön en strategisk angelägenhet av första ordningen och centrala

komponenter blev transport- och försörjningslederna i södra Östersjön.

Ubåtsskyddskommissionens år 1983 bedömning att kränkningarna utgjorde förberedande skeden i en sovjetisk militär operativ planering riktad mot Sverige blev styrande för den svenska uppfattningen, och därmed nedtonades vad som kunde förefalla mer logiskt och rimligt, nämligen att de utgjorde led i förberedelser för vad som ytterst gällde kontrollen över Östersjön.

Ubåtskränkningarna fick långtgående konsekvenser för de svensk-sovjetiska relationerna, men också för den svenska regeringens handlingsmöjligheter på andra områden. Regeringens svar blev att skärpa neutralitetspolitiken. I den mån politiska syften låg bakom kränkningarna blev de inte uppfyllda i den meningen att den svenska regeringens fasthållande vid neutralitetspolitiken skulle ha rubbats.

6 Svensk försvarspolitik och försvarsförmåga

Försvarspolitiken som den framstår i försvarsutredningar och försvarsbeslut

Försvarspolitiken utformades i de försvarsutredningar som förberedde försvarsbesluten. Fram till försvarsbeslutet år 1968 hade besluten tagits i enighet. Enigheten återkom inte förrän år 1984. Den svenska försvarspolitik var emellertid fast och konsekvent under perioden ehuru landet styrdes av såväl borgerliga som socialdemokratiska regeringar. Man kan peka på tre försvarsbeslut av principiell betydelse, nämligen år 1958, då en markerad omavvägning gjordes till flygvapnets fördel för att säkerställa att landet även fortsättningsvis skulle ha ett starkt luftförsvar. Tankarna på ett svenskt kärnvapenprogram avskrevs definitivt i försvarsbeslutet år 1968. Det tredje beslutet var 1987 års totalförsvarsbeslut i vilket riksdagen fastlade att den dittillsvarande grunden för den operativa planläggningen, ett mobiliserat och utgångsgrupperat försvar, skulle ersättas med angrepp med kort militär förvarning. Härmed avsågs ett angrepp mot ett försvar som inte hade hunnit genomföra alla försvarsförberedelser, dvs. den svåraste situationen.

De förändringar och tendenser som kan utläsas ur försvarsbesluten är en ökad betoning av totalförsvarstanken. De civila totalförsvarsmyndigheterna uppmärksammas alltmera. Formule-

ringarna i målsättningarna för försvaret och senare totalförsvaret blir mindre preciserade. Men uppgiften att vara fredsbevarande, att invasionsförsvar skulle vara försvarsmaktens viktigaste uppgift, att en angripare i det längsta skulle hindras få fast fot på svensk mark och att hela landet skulle försvaras, etc. fanns hela tiden med.

Försvarsanslagen har i fast penningvärde i stort varit oförändrade. Men genom att vissa opåverkbara kostnader, vilka före 1968 års försvarsbeslut legat utanför den militära anslagsramen, i beslutet lades innanför ram kom kostnaderna för försvarsmateriel att stiga snabbare än de faktorer som konstituerade priskompensationssystemet. Därför kunde allt mindre andel av anslaget avsättas för anskaffning av kvalificerad materiel. Omfattande fredsorganisatoriska åtgärder vidtogs i syfte att frigöra medel för materielanskaffning och förbättrad utbildning.

Överbefälhavarens operativa verk m.m.

Översiktligt redovisas överbefälhavarens operativa planläggning som den framgår av de fem stora operationsorder/operativa verk som utgavs åren 1969, 1974, 1978, 1985 och 1989. Den operativa planeringen karakteriseras av en stabilitet som också reflekterar det militärpolitiska läget under perioden. I enlighet med statsmakernas önskemål har i de senaste operativa verken också krishantering m.m. uppmärksamats. Ingenting har påträffats i de olika operativa verken som skulle kunna tyda på förberedelser för militär samverkan med Nato.

Materielanskaffning för försvaret

I detta avsnitt redovisas översiktligt principerna för försvarsmaktens materielanskaffning. I avsnittet redogörs också för de olika politiska beslut som berörde anskaffningen av JAS 39 Gripen.

Uthållighet och försörjningsfrågor

Utredaren berör två frågor av säkerhetspolitisk betydelse, nämligen anskaffningen i fred av vissa slags ammunition samt den brist på sjukvårdsmateriel och – i mindre omfattning – läkemedel som var rådande under en betydande del av utredningsperioden.

I avsnittet lämnas också en redogörelse för det svenska olje- och bränsleförråd som fanns i Trondheimsområdet mellan åren 1962 och 1987, då det såldes på grund av att anläggningens utnyttjande rimmade illa med den svenska neutralitetspolitiken.

Försvarsforskning

Genom en inhemsk försvarsforskning har projekt, som särskilt anpassats för det svenska försvarets behov, tagits fram. Genom de utlandskontakter som svensk försvarsforskning, dvs. FOA, haft har man där fått inblick i på vilken höga nivå den svenska försvarsforskningen legat. Den svenska forskning med knytning till kärnvapen som bedrivits har också redovisats kortfattat.

Krigsmaterielexport

För en alliansfri stat vars uttalade politik är att vara neutral vid en eventuell konflikt i norra Europa bidrar en inhemsk kvalificerad och diversifierad försvarsindustri till trovärdigheten av den förda politiken. Härtill kommer fördelen med en industri som förmår utveckla och tillverka försvarsmateriel som är direkt utformad för det svenska värnpliktsförsvaret och den svenska terrängen. Genom att också tillverka försvarsmateriel för andra nationer har försvarsindustrin kunnat upprätthålla kunnande och sysselsättning.

Exporten av försvarsmateriel har alltid varit kringgärdad av omfattande regelverk syftande till att förhindra att svensktillverkade vapen säljs till länder som deltar i eller synes komma att delta i väpnad konflikt, som har inre väpnade oroligheter eller som kan befaras utnyttja vapnen för att undertrycka mänskliga rättigheter. Trots noggrann kontroll har ett antal "affärer" ägt rum där de svenska exportkontrollbestämmelserna på ett eller annat sätt kringgåts.

Försvarsförmågan

Den svenska försvarsförmågan konstitueras inte enbart av militära styrkor utan är också beroende av ett antal andra faktorer. En grundläggande sådan är totalförsvarsprincipen. En annan viktig

princip har varit den allmänna värnplikten. Frivilligorganisationernas betydelse och då särskilt hemvärnet framhålls.

Sammanhängande med de militärgeografiska förhållanden är det moderna samhällets ökade sårbarhet. Landets långa utsträckning i nord-sydlig riktning har inneburit särskilda operativa problem, långa och sårbara kommunikationer samtidigt som flygtransportkapaciteten varit liten. Den svenska terrängen ger i många avseenden försvararen goda betingelser för ett effektivt försvar, i andra avseenden gynnas en angripare.

Möjligheterna att framgångsrikt ta upp ett starkt försvar står och faller med beredskaps- och mobiliseringssystemet. Mobiliseringsorganisationen var genomplanerad och skulle sannolikt ha kunnat fungera tämligen väl om successiva beredskapshöjningar anbefalldes. Detta krävde att regeringen var beredd att tidigt besluta om inkallelser.

Utfallet av de förstärkningar av försvaret, som gjordes strax före och under andra världskriget, kulminerade vid 1950-talets mitt. Sverige hade då ett försvar av betydande styrka.

Med 1968 års försvarsbeslut inleddes en successiv urholkning av försvarsförmågan. De förband som övats de närmast föregående åren kunde lösa sina stridsuppgifter direkt efter mobilisering. Men med de följande försvarsbesluten minskade andelen medel som kunde avsättas för materielanskaffning och utbildning. Denna tendens höll i sig ända fram till periodens slut. I stort sett enda metod att vid brist på likvida medel frigöra betalningsmedel var att inställa eller reducera repetitionsövningar. Detta ledde till att förband inom alla tre försvarsgrenarna blev allt mindre samtränade. Krigsförbanden krävde kompletterande utbildning efter mobilisering för att kunna lösa sina väsentligaste uppgifter.

Den sjunkande förmågan och det minskande antalet kvalificerade förband föranledde överbefälhavaren att till regeringen anmäla att den gällande krigsplanläggningen måste omprövas. Det bedömdes ej längre vara möjligt att slå en angripare. Försvarsmakten kunde endast möta och i gynnsamma lägen hejda en angripare och fördröja framträngandet över djupet av territoriet.

Enligt ÖB ingick i försvarsmakten vid 1980-talets slut förband med modern materiel av jämförbar kvalitet med vad den presumptive angriparens förband disponerade. Antalet sådana förband var dock för litet och förbanden var otillräckligt samtränade.

Utredaren konstaterar att ehuru ÖB tecknat en bild av nedåtgående tendenser det inte torde råda någon tvekan om att försvaret

i slutet av 1980-talet var betydligt vassare än 20 år tidigare. Viggensystemet – ryggraden inte bara i luftförsvaret utan i hela försvarsförmågan – skulle vara svårbesegrat av samtida sovjetiska flygplan. De marina stridskrafterna hade genom införandet av långräckviddigt sjörobotsystem, moderna ubåtar och förnyat kustartilleri goda förutsättningar att bekämpa ett invasionsföretag. Arméns anfallsbrigader hade förstärkts med utrustning, kommunikation och transportkapacitet som översteg kapaciteten hos motsvarande förband 20 år tidigare. En effektivare underrättelsetjänst hade enligt utredaren starkt förbättrat förvaringsmöjligheterna.

Avslutningsvis framhåller utredaren att det är svårt att väga försvarsförmåga i relation till en motståndare vars styrka är okänd.

Omvärldens syn på svensk försvarsförmåga

Utredningen redovisar några amerikanska och norska bedömares värderingar, som i stort överensstämmer med hur man från svensk sida bedömde försvarsförmågan.

7 Samverkan med andra länder

Det militärtekniska informationsutbytet

I detta avsnitt redogörs för det militärtekniska informationsutbytet och samarbetet med USA, Storbritannien och Norge. Det fanns flera syften med att samarbeta med andra länder: 1) inhämta kunskaper om den tekniska utvecklingen, 2) säkerställa att nödvändig teknisk kompetens fanns i Sverige, 3) skapa möjligheter för svensk tillverkning utöver det egna försvarets behov, vilket, per enhet, sänkte utvecklingskostnaderna.

Sverige hade ett nära utvecklingssamarbete med USA, den så kallade annexverksamheten. Den svenska försvarsmakten ”vann” många års forskning på detta samarbete. Även Storbritannien var en viktig samarbetspartner. Samarbetet med Norge ökade gradvis och resulterade i början av 1980-talet i ett nära samarbete i en gemensam kommission.

Underrättelsutbytet

Den militära underrättelsetjänsten har utretts och granskats vid upprepade tillfällen under den period som utredningen haft att studera. Försvarsstaben har också omorganiserats vid upprepade tillfällen, men underrättelsefunktionen synes emellertid i princip gestaltat sig tämligen likartad under åren.

Huvudintresset från underrättelsetjänstens sida har varit inriktat mot tänkbara anfall från sovjetisk sida och mot Warszawa-paktsländernas militära förmåga och handlingsmöjligheter

IB-affären år 1973 föranledde en intensiv debatt efter påståenden i FiB/K om att det hemliga svenska underrättelseorganet IB bedrev infiltration av fackföreningsrörelsen, utförde hemlig registrering av människor, samarbetade med utländska underrättelseorgan på ett sätt som stred mot vårt lands neutralitet samt medverkade till brott etc. Försvarsminister Sven Andersson och överbefälhavaren Stig Synnergren bekräftade att organisationen fanns men avvisade i huvudsak de anklagelser som framförts.

IB-affären föranledde granskningar av underrättelsetjänsten. Redan 1974 års underrättelseutredning uppgav angående underrättelsetjänstens samarbete med motsvarigheter i andra länder att ett samarbete förekom och att det var till gagn för Sverige att delta i sådant. Utredningen konstaterade att det samarbete som förekommit hade godkänts av regeringen (chefen för Försvarsdepartementet). Riktlinjerna för utbyte av information med andra länders underrättelseorganisationer har i allt väsentligt varit oförändrade under lång tid och har varit förankrade hos de olika regeringarna.

Vad gäller huvuddragen i svenskt underrättelseutbyte under perioden, har etablerat samarbete med utländska underrättelseorganisationer fortsatt och antalet partners var i princip konstant. Utredningen har inte påträffat några skriftliga avtal eller liknande som reglerade samarbetet. Samtliga uppgiftslämnare har uppgivit att det underrättelsesamarbete som Sverige medverkade i regelmässigt genomfördes på bilateral nationsbasis och att samarbete med Nato inte förekom.

Militära kontakter i fredstid

Ett stort antal resor till utlandet företogs varje år av den militära organisationen. De högsta militära cheferna avlade regelbundet artighetsbesök hos utländska motsvarigheter i kontaktskapande syfte. De flesta övriga resor var föranledda av materielanskaffningsprocessen. Huvuddelen av resorna gjordes till väst.

Svenska örlogsfartyg avlade örlogsbesök utomlands och utländska besök mottogs av Sverige. Ett särskilt problem vid utländska besök var den eventuella förekomsten av kärnvapen ombord. Sveriges regering utgick från att förbudet mot att införa kärnvapen strikt skulle iakttas.

Samverkan rörande säkerhet i fred för flyg och ubåtar

Ända sedan början av 1950-talet har funnits ett flygsäkerhets-samarbete mellan flygvapnen i Sverige, Norge och Danmark. Samarbetet, som kallats SVENORDA, var inledningsvis hemligt men formaliserades 1960 och gjordes då öppet. Det fungerar än i dag. Syftet är att möjliggöra för ett flygplan, som av väder- eller annat skäl inte kan landa på en flygbas i eget land, att landa på ett flygfält i ett grannland utan att detta skall betraktas som en kränkning.

För att undvika att en svensk ubåt vid övning i undervattensläge på fritt hav skulle råka kollidera med dansk eller norsk ubåt fanns sedan åtminstone mitten av 1950-talet en hemlig bilateral överenskommelse mellan marincheferna i Sverige och Danmark respektive Norge att i förväg meddela motparten om denna verksamhet. Överenskommelsen gällde endast om övningsverksamheten skulle bedrivas inom i överenskommelserna angivna områden i södra Östersjön och Västerhavet. Förhandsmeddelanden om sådan verksamhet sändes via respektive ambassads marinattaché. I stort sett varje år sändes eller mottogs någon eller några förhandsmeddelanden. När västtyska marinen fick ubåtar deltog Västtyskland i förhandsrapporteringen via Danmark, dvs. den danska marinen förhandsorienterade om verksamheten med anmärkningen att meddelandet avsåg en västtysk ubåt.

Förberedelser för anskaffning av materiel och förnödenheter

Sverige hade en planläggning för att kunna utstå ett relativt långt krig och ha uthållighet också om vi blev isolerade. För att säkerställa uthålligheten planerades kompletteringar utöver ordinarie materielanskaffning bland annat genom s.k. särskild importplanläggning som genomfördes med hög sekretess.

Importplanläggningen omfattade vid periodens inledning förnödenheter som tillverkades inom Storbritannien, Kanada och USA, och som var av avgörande betydelse för försvarsmaktens uthållighet och som direkt eller efter endast smärre förändringar kunde användas av svenska krigsförband. Antalet planerade exportländer ökade under perioden för att i början av 1980-talet beskrivas som förnödenheter tillverkade främst i Nordamerika och Västeuropa.

För förstärkning av beskickningarna bl.a. i London, Washington och Ottawa förbereddes utsändande av inköpskommissioner. Kommissionerna stod under lång tid under ledning av en senior officer. Enligt denne var såväl Olof Palme som Sven Andersson införstådda med uppdraget.

Importsjöfarten till Västkusten och flygtransporter

Mot bakgrund av erfarenheterna från andra världskriget hade Västkustens Marindistrikt till uppgift att leda och skydda västerifrån kommande importsjöfart. Uppgiften överfördes år 1966 till militärbefälhavaren (MBV), men reducerades mot slutet av 1970-talet av flera skäl. Den till marindistriktet ställda uppgiften innebar att samverka med västmakt eventuellt skulle komma att aktualiseras i händelse av kris och/eller krig.

Vad gäller flygtransporter hade Luftfartsverket preciserat uppgifterna i krig till att bl.a. att: "förbereda och leda den utrikes luftfart, som kan komma att bedrivas". Luftfartsverket ansåg år 1969 att uthålligheten för det större civila flygtransporttonnaget var högst otillfredsställande.

På tidigt 1970-tal pågick en dialog mellan Luftfartsverket och amerikanska Federal Aviation Agency (FAA) avseende teknisk planläggning för utrikes civil luftfart under beredskapstillstånd eller andra särskilda förhållanden. Dessa flygningar avsågs utföras för att främst tillgodose ett prioriterat behov av varuutbyte, samt för vissa

passagerartransporter. Luftfartsverket hade i första hand ansett att USA och England borde vara destinationsländer i denna planläggning.

Frågan om hjälp utifrån

Utredningens granskning av de ingångsvärden som år 1969 kunde gälla i frågan om hjälp utifrån och förberedelser för samverkan med främmande makt i detta syfte tyder på att den av Tage Erlander år 1959 deklarerade doktrinen inte väsentligen rubbades under 1960-talet. Frågan om hjälp utifrån utmönstrades helt i de politiska uttalandena, och återkom inte heller i den militära planeringen. Den levde dock kvar en tid i militärledningens inre överväganden.

1965 års försvarsutredning skärpte trovärdighetskravet genom att slå fast att inte enbart förberedelser för hjälp utifrån skulle undvikas utan också åtgärder som kunde ge intryck av sådana förberedelser. Vidare slogs fast att sonderingar om hjälp utifrån inte ens borde påbörjas förrän den på alliansfrihet och neutralitet grundade politiken hade misslyckats. Politikens trovärdighet blev en viktig del av neutralitetsdoktrinen.

1970 års försvarsutredning uteslöt helt referensen till sonderingar om hjälp utifrån, och därefter avvecklas begreppet helt i försvarsutredningar och -beslut. Inte heller förekom det i ÖB:s operativa planering, och utredningen har inte funnit något som skulle tyda på att ÖB i brott mot givna direktiv i den operativa planeringen skulle ha kalkylerat med hjälp från Nato eller Nato-land. ÖB förutsatte uttryckligen "egna medel"-strategin.

I Militärledningens diskussioner om situationen efter 1972 års försvarsbeslut, som tillsammans med 1968 års försvarsbeslut innebar trängre resursramar för försvaret, diskuterades dock hjälp utifrån som en möjlighet, och en studie tillsattes för att bedöma huruvida de grundläggande försvarsprinciper som gällt sedan andra världskriget var möjliga att tillämpa under de snäva ekonomiska ramar som angivits och att därvid också beröra frågan om hjälp utifrån. När studien ett år senare presenterades återkom inte begreppet hjälp utifrån, utan var ersatt med resonemang om att Nato skulle ingripa i eget intresse.

Frågan om operativ samverkan

Neutralitetspolitikkommisionen redovisade att en del planläggning för operativt samarbete med andra länder i krig gjordes under perioden 1949–1969. NPK pekade också på att en del konkreta åtgärder vidtogs: en utbyggnad av några flygbaser gjordes, sambandsförbindelser anskaffades och en oljedepå byggdes för svensk räkning i Norge.

Av handlingar som blivit tillgängliga för denna utredning framgår vilka planer för eventuell samverkan som upprättades med Danmark och Norge i början på 1950-talet.

Mediauppgifter år 2000 om samövningar mellan svenska och utländska örlogsfartyg i samband med örlogsbesök föranledde särskilda undersökningar. Denna utredning kan konstatera att viss spaning förekom i samband med örlogsbesök. Sådan spaning syftade till att komplettera s.k. ljudbibliotek och kan knappast kallas samövningar.

Förre överbefälhavaren Stig Synnergren uppgav för NPK att vissa förberedelser för att i beredskap och krig upprätta ett exilhögkvarter utomlands vidtagits. Den säkerhetspolitiska utredningens utfrågningar av olika personer visar att detta exilhögkvarter inte var tänkt att leda militära operationer i Sverige om ordinarie högkvarter inte kunde göra sin ledning gällande. Istället skulle exilhögkvarteret bl.a. söka samverka med väst. År 1986 gav överbefälhavaren Lennart Ljung order om att exilhögkvarteret successivt kunde avvecklas och det bedöms ha genomförts till år 1989.

En viss utbyggnad av flygbaser skedde på 1950-talet och det har spekulerats i att utbyggnaden gjordes för att kunna ta emot Natoflyg. Utredningen har dock inte funnit belägg för detta. Den tekniska utvecklingen innebärande bl.a. möjligheten att lufttanka gjorde att Nato inte skulle behöva utnyttja svenska baser. Att basera i Sverige skulle dessutom ha varit förenat med så omfattande förberedelser och tillförsel av personal och materiel att sådana projekt inte tett sig realistiska. Bedömningen är därför att Natos huvudsakliga intresse luftoperativt för Sverige var att få tillgång till svenskt luftrum för genomflygningar.

Resor till utlandet företogs i stor omfattning, huvudsakligen till väst. De flesta resorna var föranledda av materielanskaffningsärenden. Ingenting har påträffats i arkiv eller framkommit vid utfrågningar som tyder på att några överenskommelser beträffande

samverkan i krig skulle ha träffats. Några sådana är heller inte sannolika. Inget kunde utlovas med tanke på att ingendera parten kunnat veta hur ett eventuellt krig skulle gestalta sig.

Förberedelser för militär samverkan i krig med andra länder var förbjudna vilket bl.a. framgick av de av riksdagen fattade försvarsbesluten. I den svenska krigsplanläggningen fick därför ingen hjälp utifrån intecknas eller ens nämnas.

Vid materielanskaffning gällde principen om svensk profil. Materielen skulle vara anpassad enbart efter svenska förhållanden. När Sverige på 1990-talet började delta i av Nato ledda fredsfrämjande insatser visades – om inte förr – vilka omfattande och kostnadskrävande anpassningsåtgärder, som krävdes beträffande materielen. Likaså har omfattande utbildning av befäl krävts avseende t.ex. Nato:s rutiner och terminologi. Slutsatsen blir att det skulle ha varit mycket svårt att under den för utredningen aktuella perioden direktsamverka med Nato i krig.

Av utredningen framgår på andra ställen att samverkan med väst i fråga om underrättelsetjänst, forskning och materielanskaffning skett med regeringens tillstånd. Resor, örlogsbesök och elevutbyten har också krävt regeringens godkännande.

Operativ samverkan och förberedelser för sådan var däremot förbjudna. Utredningen har inte funnit några tecken på avsteg härifrån. Viss planering för ett exilhögkvarter fanns dock vilket regeringen måste ha godkänt eftersom den politiska ledningen vid hot om ockupation av Sverige skulle ha förts dit. De högsta militära cheferna höll också goda kontakter med sina motsvarigheter i väst – därtill direkt uppmanade av regeringen.

Förberedelser för motstånd mot ockupation – stay behind

Utredningen berör översiktligt frågan om förberedelser för motstånd under ockupation - stay behind. Utredningen ansluter sig till Neutralitetspolitikkommisionens påpekande att en planläggning för en svensk motverkan vid en ockupation av landet inte innebär defaitism. Det är tvärtom ett uttryck för viljan att till det yttersta bevara landets självständighet och överlevnad som fri nation. Genom verksamhetens speciella karaktär har det ansetts angeläget att vidmakthålla sekretessen kring denna.

Sammanfattande iakttagelser och bedömningar

För Sverige, med sin alliansfrihet och offentligt deklarerade neutralitetsavsikt, gällde det att finna sin position i stormakternas kraftfält. För våra skandinaviska grannar var definitionen av den säkerhetspolitiska identiteten i detta sammanhang inget problem, man var allierad med Förenta Staterna. Till och med för Finland tycktes saken enklare.

Sverige som en demokratisk stat grundad på västliga värden hörde ideologiskt hemma i väst men måste säkerhetspolitiskt hålla en tydlig distans just gentemot väst. Sovjetunionen var det stora och enda hotet, men Sverige kunde inte ha råd att vara Sovjetunionens fiende. Båda stormakterna hade förväntningar på Sverige.

I den svenska säkerhetspolitiska analysen ingick att väst, främst Förenta Staterna, om Sverige skulle bli angripet och inte framgångsrikt lyckas försvara sig, skulle komma till hjälp. Men för att undvika katastrofen att Sverige skulle bli angripet av Sovjetunionen måste neutralitetspolitiken vara trovärdig i Sovjetunionens ögon. Detta krävde en fredstida politik som demonstrerade att Sverige inte operativt förberedde en samverkan med Förenta Staterna och dess allierade i händelse av en storkonflikt i Europa.

Sverige hade alltså att formulera en politik att leva mellan å ena sidan ett hot från Sovjetunionen och å den andra ett förmodat stöd från Förenta Staterna. Ur neutralitetspolitisk synpunkt har detta enligt mitt bedömande inte skapat några principiella problem.

En ur ett neutralitetspolitiskt perspektiv central fråga är i detta sammanhang om och i vilken utsträckning Sverige förberedde en operativ samverkan med Förenta Staterna. I detta avseende har, som utredningen visar, doktrinen varit tydlig sedan 1970-talets början. Regeringsuttalanden, försvarsutredningar och försvarsbeslut har postulerat att sådan operativ förberedelse inte fick förekomma. Den uppenbara tanken bakom detta har varit att, om Sovjetunionen fick anledning misstänka att Sverige med USA genomförde dylika förberedelser, Sverige skulle ses om en verklig eller potentiell fiende och så angripas, kanske redan från första dagen i en konflikt.

Jag har ägnat en betydande möda åt att undersöka huruvida sådana förberedelser skett i hemlighet. Ingen förberedelse för samverkan har kunnat noteras. Den samlade slutsatsen har blivit att ingen signifikant förberedelse för operativ samverkan med främmande makt ägde rum under utredningsperioden.

När det gällde hoten mot Sverige förblev Sovjetunionen det allt överskuggande problemet. Moskva var skeptiskt, om ej tvivlande, mot den svenska neutralitetspolitiken. Min bedömning har blivit att Sovjetunionen i en konfliktsituation hade sökt undvika att anfälla Sverige, åtminstone i ett inledningsskede.

Den samlade överblick som gjorts i denna rapport visar att den svenska säkerhetspolitiken under utredningsperioden i allt väsentligt måste betecknas som framgångsrik. I synnerhet bör detta tillskrivas en stabil utrikespolitik utformad som alliansfrihet i fred syftande till neutralitet i krig. Politiken stöddes av ett starkt försvar som var så utformat att det skulle kunna utföra sina uppgifter utan hjälp utifrån. För att hävda neutralitetsavsiktens trovärdighet vidtogs inga förberedelser för operativ samverkan eller för att motta militärt bistånd utifrån. Men samarbete i fred om militärteknik och underrättelsetjänst upprätthölls under hela perioden.

Försvarsförmågan hölls på en god nivå även om arméstridskrafternas kapacitet urholkades en del under perioden.

Med den kunskap vi idag har vågar man konstatera att vi under perioden 1969 till 1989 sannolikt levde säkrare än vad vi då visste: Hotet mot Sverige var inte så stort som vi trodde. Sverige hade en bättre återförsäkring än vi anade.

1 Inledning

1.1 Direktiv

Den 5 oktober 2000 beslutade regeringen följande direktiv för utredningens uppdrag:

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare skall analysera svenskt säkerhetspolitiskt agerande, såväl politiskt som militärt, under perioden 1969–1989.

Bakgrund

Regeringen har idag bemyndigat chefen för Försvarsdepartementet att tillkalla en särskild utredare som skall analysera det politiska och militära agerandet i ubåtsfrågan från 1980 fram till i dag.

Det har i anslutning till detta uppdrag ansetts angeläget att också få till stånd en allmän säkerhetspolitisk granskning av svenskt politiskt och militärt agerande under åren 1969–1989, dvs. de två decennierna närmast före Berlinmurens fall och avvecklingen av det kalla kriget.

Det är lämpligt att den särskilde utredaren av ubåtsfrågan även får uppdraget att göra denna allmänna säkerhetspolitiska granskning.

Uppdraget

Utredaren skall i denna del ha följande uppgifter:

- redovisa och analysera den säkerhetspolitiska miljö i vilken Sverige hade att verka under perioden 1969–1989;
- redovisa och analysera det svenska säkerhetspolitiska agerandet, politiskt och militärt, under samma period.

Arbetets bedrivande

Utredaren skall i nödvändig utsträckning ta del av tillgänglig skriftlig och muntlig information i ärendet. Det gäller information från såväl politiska som militära källor.

Till utredningen skall en grupp experter knytas.

Riksdagens partier skall ges möjlighet att följa utredningsarbetet.

Uppdraget skall redovisas senast den 1 januari 2002.

Regeringen förlängde utredningstiden den 20 december 2001, den 27 mars 2002 och den 10 oktober 2002. Regeringen beslöt sist-

nämnda datum att uppdraget skulle redovisas senast den 20 december 2002.

Som framgår ovan består utredningens direktiv av två delar. För det första att redovisa och analysera den säkerhetspolitiska miljö i vilken Sverige hade att verka under perioden 1969–1989, och för det andra att redovisa och analysera det säkerhetspolitiska agerandet, politiskt såväl som militärt, under samma period. Den första delen av direktivet finns avspeglad i kapitlen 2–4 som i tur och ordning beskriver den säkerhetspolitiska situationen i världen under perioden, de hot som Sverige ställdes inför, våra komplicerade relationer med den store grannen i öst, Sovjetunionen, samt politiska och militära förbindelser med USA. Den andra delen av utredningens direktiv finns reflekterad i kapitlen 5–7 vilka beskriver det svenska agerandet på det säkerhetspolitiska området, utrikespolitiskt såväl som försvarspolitiskt. Där redovisas också den samverkan med andra länder som existerade i syfte att uppnå svenska säkerhetspolitiska mål i fred och i händelse av krig.

Det uppdrag som ålagts mig som utredare är omfattande till sin karaktär i både tid och rum. Att inkludera alla de aspekter som är relevanta i en analys av svensk säkerhetspolitik och den internationella miljön under en tjugoårsperiod, och samtidigt tränga ner på djupet i denna materia för att söka ny kunskap, är en diger och långt ifrån lätt uppgift. Detta ger också stort utrymme för vidare forskning på flera av de områden som betänkandet behandlar.

Givet direktivens omfattning, samt den tid och de resurser som ställts till utredningens förfogande, har utredningen valt att göra ett antal avgränsningar i sitt arbete. Intervjuer av den omfattning och med det planmässiga förfarande som vetenskapliga ideal kräver har inte kunnat genomföras i den utsträckning som varit önskvärt. Detta gäller främst utländska politiker, militärer och forskare, med kunskap om Sverige och nordiska förhållanden. Utredningens granskning av arkivmaterial har vidare endast delvis kunnat genomföras med den systematik som forskningens ideal vanligtvis fordrar. Trots dessa begränsningar har flera anmärkningsvärda fynd påträffats i det material utredningen tagit del av, vilka i hög grad ökat kunskapen i viktiga frågor som direktiven önskar svar på.*

Detta väcker samtidigt frågan vilka krav som skall ställas på en statlig utredning. En utredning av detta slag är en första preliminär

* I betänkandet har genomgående skrivits "regeringen" även om det formella begreppet fram till 1974 års regeringsform var "Kungl. Maj:t". Likaså har i stället för "krismakten" skrivits "försvarsmakten".

utvärdering av en viktig fråga baserad på en första inledande inventering av det befintliga källmaterialet. Dess värde ligger i att den ger en bred överblick som kan hjälpa specialiserade forskare att få förståelse för och insyn i sammanhang som stöd för sitt arbete. Den är ingen slutgiltig produkt med slutgiltiga svar.

En statlig utredning har viktiga konkurrensfördelar vad gäller tillgång till annars sekretessbelagt material, men naturligtvis måste varje utredning följas upp av fristående vetenskaplig forskning utförd av kvalificerade forskare, med tid och resurser för att hantera en sådan uppgift. Med denna utgångspunkt har jag därför sett som min främsta uppgift att ge allmänheten en översikt över den svenska säkerhetspolitiken och den internationella miljön under perioden 1969–89 samt att verka för vidare forskning i ämnet (se vidare diskussioner i stycket 1.3). Ett omfattande källmaterial har efterlämnats i Den säkerhetspolitiska utredningens arkiv och tanken är att detta skall utgöra grunden för vidare forskning i ämnet. För detta ändamål se även Ubåtsutredningens (SOU 2001:85) arkiv.

Det är uppenbart att studiet av säkerhetspolitik berör frågor av sekret och känslig natur. Statsmakten har i alla tider sökt skydda uppgifter som skulle kunna vara till skada för nationens säkerhet och för relationerna med utlandet. Detta faktum hamnar därmed obönhörligen i motsättning till historiker och andra forskares behov av öppenhet och transparens. Jag har som utredare försökt verka för maximal öppenhet i mitt arbete och i redovisningen av materialet. Detta tar sig bl.a. uttryck i en noggrann och omfattande notapparat samt en omfattande bilagedel med förteckning över arkivmaterial, namn på uppgiftslämnare och beskrivning av övrig litteratur. Jag har även valt att publicera ett antal tidigare hemligstämplade originaldokument från perioden som har varit av särskilt stor vikt för utredningens arbete.

I enlighet med direktiven har riksdagens partier givits möjlighet att följa utredningens arbete. Jag har därför fört samtal med företrädare för de olika partierna i tre omgångar (april 2001, januari och oktober 2002) i syfte att redovisa utvecklingen i utredningsarbetet.

Slutligen skall nämnas att doktorand Fredrik Bynander, Uppsala Universitet, doktorand Johan Öhman, Uppsala Universitet och fil.mag. Sara Larsson, CRISMART Försvarshögskolan har bidragit med vissa arkivstudier. Lisa Mendoza Åsberg har hjälpt till med översättningar från polska till svenska och Vilhelm Konnander med översättningar från ryska till svenska.

1.2 Utredningens källmaterial

Enligt direktiven skall jag som utredare i nödvändig utsträckning ta del av tillgänglig skriftlig och muntlig information i ärendet. Detta gäller information från såväl politiska som militära källor. I detta fall har jag gjort en vid tolkning av dessa instruktioner och genomfört förhållandevis omfattande efterforskningar i svenska arkiv, både allmänna och privata, politiska såväl som militära, samt även utnyttjat utländska arkiv, vilket resulterat i framtagande av tidigare okänd information av vikt för historieskrivningen om Sveriges säkerhetspolitik under perioden. Jag har vidare nyttjat tidigare publicerade offentliga utredningar, dagböcker, memoarer och annan litteratur. Intervjuer med ett stort antal personer har även genomförts. Slutligen har flera forskarseminarier med svenska akademiker och fackexperter arrangerats i utredningens regi.

1.2.1 Arkivmaterial

Utredningen har använt sig av ett omfattande arkivmaterial och nedan följer en beskrivning av dessa källor (se Bilaga 2). Här beskrivs vilket material utredningen tagit del av i de olika arkiven och eventuella restriktioner i det praktiska utredningsarbetet. Redogörelsen inleds med svenska arkiv, där ordningsföljden är Regeringskansliets arkivmaterial, Utrikesnämnden, material från försvarets myndigheter samt övriga. Därefter behandlas utländska arkiv, med de viktigaste arkiven i varje land först.

Svenska arkiv

Utredningen har beviljats tillträde till arkiv innehållande material som annars omfattas av sekretess. Detta rör både hemliga och kvalificerat hemliga arkiv.

I Riksarkivet har utredningen använt sig av flera kommittéarkiv, bl.a. olika försvarskommittéer/försvarsutredningar under perioden, underrättelseutredningar och ubåtsutredningar. Dessa arkiv har i flera fall varit av värde för utredningens arbete. Ett antal personliga arkiv, deponerade vid Riksarkivet, har även gått igenom. Utredningen har haft fri tillgång till allt material.

I Regeringskansliets centralarkiv har utredningen gått igenom Statsrådsberedningens, Justitiedepartementets, Kommunikations-

departementets, Civildepartementets, Inrikesdepartementets och Förvaltningsavdelningens hemliga arkiv. Utredningen har även granskat Neutralitetspolitikkommisionens arkiv vilket varit av stor betydelse för utredningsarbetet. Detta gäller särskilt samtalsuppteckningar från kommissionens intervjuer, både öppna och sekretessbelagda delar. Utredningen har haft fri tillgång till detta material.

Arbetet i Utrikesdepartementets arkiv har främst fokuserat på våra relationer med för svensk säkerhet viktiga länder. Prioriterade länder har varit USA, Sovjetunionen, Storbritannien och de nordiska länderna. Intressanta kategorier har i första hand varit de som behandlar politiska relationer, försvarsattachérapporteringar samt försvars- och materiel frågor. Även handlingar beträffande utrikes-handelsrelationer, teknikexportkontroll, örlogsbesök och territoriokränkningar har granskats. Utredningen har också haft möjlighet att gå igenom Utrikesnämndens protokoll under perioden. Utredningen har haft fri tillgång till materialet i Utrikesdepartementets arkiv, vilket varit av stort värde för utredningsarbetet.

Utredningen har även granskat de hemliga och kvalificerat hemliga delarna av Försvarsdepartementets arkiv. Utredningen har haft möjlighet att gå igenom arkiven och därefter valt ut intressanta handlingar, som sedan sekretessgranskats av rättschefen vid Försvarsdepartementet innan de lämnats ut. Samtliga begärda dokument har tillställts utredningen. Arbetet har således skett med vissa restriktioner, dock utan nämnvärda praktiska problem. Materialet har varit av stor betydelse för utredningens arbete.

Omfattande och systematiska granskningar har genomförts i Krigsarkivet där flera kategorier var av betydande intresse för utredningen. Förutom överbefälhavarens arkiv, har även arkiven för de olika försvarsgrenscheferna gått igenom fram t.o.m. år 1981/82 (för tiden därefter se Försvarshögkvarteret nedan). Därutöver har FMV:s hemliga arkiv (t.o.m. år 1982), Försvarsattachéarkiven Fst/Sekt 2 (t.o.m. år 1980/81), Marinstabens hemliga arkiv (t.o.m. år 1980) och delar av ÖEF:s hemliga och kvalificerat hemliga arkiv granskats. Utredningen har även tagit del av flera personliga arkiv, dagböcker etc. och särskilt den förre överbefälhavaren Lennart Ljungs dagböcker har varit en viktig del av utredningens källmaterial för perioden 1980-1986. Arkivarbetet kunde efter en tid ske utan restriktioner. Förbehåll om sekretessgranskning från arkivets sida har varit ett villkor för tillgång till vissa handlingar. Allt önskat material har tillställts utredningen.

Efterforskningar har även gjorts vid försvarsmaktens Högkvarter, där hemliga och kvalificerat hemliga arkiv granskats, bl.a. överbefälhavarens arkiv, Försvarsstabens arkiv, Armé-, Marin- och Flygstabens arkiv, samt försvarsavdelningarnas arkiv. Utredningens arbete i nämnda arkiv har bedrivits med vissa inskränkningar, där utredningen i vissa fall endast haft tillgång till olika diarium och utifrån dessa fått beställa handlingar eller serier av handlingar. De ärendemeningar som finns nedtecknade i dessa diarium är ofta knapphändiga vilket försvårat arbetet med att lokalisera handlingar med relevans för utredningens arbete. Hemliga dokument har sedan tillställts utredningen med någon dags fördröjning, medan kvalificerat hemliga handlingar först granskats av chefen för juridiska avdelningen innan de delgivits utredningen.

Utredningen har även granskat den militära underrättelse- och säkerhetstjänstens (MUST) arkiv och tagit del av material från Underrättelseavdelningen och Säkerhetsavdelningen. Materialet från Högkvarterets arkiv och MUST arkiv har varit av stort värde för utredningens arbete.

Försvarets materielverk har tillställt sitt hemliga (1983–1989) och kvalificerat hemliga (1969–1989) arkiv för utredningen. Beträffande det hemliga arkivet har ett omfattande material gått igenom och de dokument som utredningen har valt ut och önskat få kopierat har efter sekretessgranskning överlämnats. Vad gäller det kvalificerat hemliga arkivet, vars icke-tekniska delar varit av begränsad omfattning, har endast arkivförteckningen gjorts tillgänglig och därefter har utredningen valt ut dokument som efter sekretessgranskning har överlämnas. Dessa procedurer rörande KH-arkivet har inneburit vissa restriktioner i utredningens arbete. Det inhämtade materialet har varit av stor betydelse för utredningen.

Utredningen har vidare beretts tillfälle att granska FRA:s hemliga och kvalificerat hemliga arkiv, samt FOI:s (tidigare FOA) hemliga och kvalificerat hemliga arkiv. Arbetet har genomförts utan restriktioner, men med förbehåll om sekretessgranskning i det förstnämnda fallet.

Utredningen har även haft tillgång till Överstyrelsen för Civil Beredskaps (ÖCB) arkiv och Luftfartsverkets hemliga arkiv. Arbetet har bedrivits utan restriktioner.

Arbetarrörelsens Arkiv och Bibliotek innehåller dels intressanta personliga arkiv från svenska statsministrar under perioden, men också det socialdemokratiska partiets verkställande utskotts proto-

koll från åren 1969–1982. Detta material är sedan tidigare tillgängligt för allmänheten. För protokoll för tiden från 1982 och framåt har utredningen fått särskild tillåtelse av det socialdemokratiska partiet att granska de delar som behandlat frågor rörande utrikes- och säkerhetspolitik. Utredningen har haft fri tillgång till detta material.

Utländska arkiv

Utredningen har genomfört omfattande inventeringar i utländska arkiv rörande Sverige och svensk säkerhetspolitik. Den sekretess som omgärdar material av denna karaktär har medfört att dokumentationen i huvudsak endast täcker 1960-talet och de första åren på 1970-talet. Detta material härrör främst från olika utrikesdepartement, eftersom försvarsdepartement och militära myndigheter oftast har femtioårig sekretess och ibland ännu längre.

Utredningen har genomfört omfattande efterforskningar i amerikanska arkiv. Trots den amerikanska utrikessekretessen, omkring 30 år, finns värdefullt material att tillgå fram t.o.m. år 1973 för att därefter successivt, fram till år 1976, bli allt mer utgallrat på grund av rådande sekretess. Åren därefter, år 1977 och framåt, är fortfarande stängda för utomstående forskare. Slutsatserna i de avsnitt i utredningen som behandlar den amerikanska synen på svensk säkerhetspolitik från omkring år 1974 och framåt får därmed betraktas som preliminära, emedan de i stor utsträckning baserats på svenska källor. Det material utredningen tagit del av i amerikanska arkiv är främst av utrikespolitisk karaktär, även om enstaka försvarspolitiska och militära dokument har påträffats. Av största intresse har handlingar från National Archives 2 varit. Jerker Widén, expert i utredningen, har tillhandahållit eget forskningsmaterial från nämnda arkiv.

På begäran av utredningen har Lyndon B. Johnson Library genomfört en "mandatory review" och under kort tid avhemligat nästan 200 sidor tidigare sekretessbelagt material. Trots att dessa dokument härrör från perioden 1963–1968 och således ligger utanför utredningens egentliga tidsram har det ändå ansetts som värdefullt av både säkerhetspolitiska och historievetenskapliga skäl att få ta del av detta material. Många intressanta aspekter på Sveriges politiska och militära relationer med USA tar sin början under 1960-talet.

Någon liknande genomgång av tidigare hemliga dokument i Nixon Presidential Materials Project och Gerald R. Ford Library har inte varit möjligt att genomföra inom den för utredningen befintliga tidsramen. Det material som kunnat erhållas från dessa arkiv har dock varit av stort värde för utredningen, främst vad gäller dokument från Nixonadministrationen och perioden 1969–1974. Ett antal viktiga personliga arkiv, Henry A. Kissinger, utrikesminister 1973–77, och Helmut Sonnenfeldt, ansvarig för Europa-frågor vid National Security Council åren 1969–1973, har även granskats utan att någon information av värde rörande svensk säkerhetspolitik kunnat finnas.

Vid Library of Congress har utredningen studerat ett referensbibliotek med avhemligade dokument (Declassified Documents Reference System – US) samt en databank från den amerikanska kongressen, Congressional Information Service (CIS). Efterforskningar har även genomförts i den amerikanska flottans Naval Historical Center. Slutligen har utredningen granskat ett stort antal av de avhemligade dokument som finns arkiverade i National Security Archives, vad gäller CIA:s bedömningar av Sovjetunionen – politiskt, militärt och ekonomiskt – under perioden 1947–1991, presidentdirektiv rörande säkerhetspolitik från Truman till Clinton och materiel beträffande amerikansk underlättelseverksamhet under perioden 1947–1989.

Utredningen har haft möjligheten att granska handlingar i polska arkiv (Archiwum Akt Nowych), främst från det polska utrikesministeriet men även vissa partidokument, rörande Sverige och synen på svensk säkerhetspolitik. Dokumenten härrör från både 1970- och 80-talet.

Utredningen har vidare gått igenom material från ryska arkiv – Ryska statens arkiv för samtidshistoriska dokument (RGANI) och utrikesministeriets arkiv (MID). Företrädevis har dokument från Politbyrå, samt skrivelser och promemorior från utrikesministeriet granskats. Utredningen har inte haft tillgång till några militära arkiv. Att genomföra arkivgenomgångar i dagens Ryssland sker fortfarande, ur ett vetenskapligt perspektiv, på otillfredsställande grunder. Problemen är främst tillgängligheten rörande själva dokumenten och avsaknaden av arkivförteckningar. Landet tillämpar även en trettioårs regel för utrikessekretess, vilket lett till att mängden material från MID varit begränsat. Tillgängliga dokument omfattar åren 1969–1971.

Vid ryska RGANI har dock förhållandena varit något annorlunda, eftersom man här lagrar mängder av tidigare sekretessbelagt material som avhelligades under 1990-talet. Något nytt material specifikt för utredningens räkning rörande Sverige har inte erhållits, utan de dokument som funnits tillgängliga och varit av intresse för utredningens arbete är sedan tidigare öppet material. Det är givet att det ryska materialet på grund av bristande arkivförteckningar och sekretess inte är fullständigt. Trots dessa begränsningar måste framhållas att utredningen har gått igenom det material om Sverige som idag finns tillgängligt i ryska arkiv och som sammantaget ger en bild av särskilt de inledande åren av perioden 1969–1989 beträffande rådande sovjetiska uppfattningar och värderingar av svensk utrikes- och säkerhetspolitik.

Utredningen har vidare gjort efterforskningar i brittiska arkiv rörande Sverige och svensk säkerhetspolitik. Vid Public Records Office har dokument avhelligats t.o.m. år 1971 och informationen beträffande Sverige har varit av visst värde. En granskning av material vid Liddell Hart Military Archives har också genomförts.

Utredningen har även haft kontakt med det norska och danska utrikesdepartementens arkiv, via respektive lands ambassader i Stockholm. Det danska utrikesdepartementet har meddelat att deras arkiv inte har något material som är av relevans för utredningens arbete.

Genom det utbredda användandet av Internet har även ett stort antal arkiv blivit tillgängliga direkt via nätet. Utredningen har i stor utsträckning använt sig av dessa arkiv, vilka ger en god bild av supermakternas agerande under perioden. Flera ambitiösa projekt rörande det kalla krigets historia har initierats, t.ex. Cold War International History Project, The Harvard Project on Cold War Studies och Parallel History Project on NATO and the Warsaw Pact, för att nämna några. Flera traditionella arkiv, myndigheter och organisationer har också upprättat Internetarkiv, t.ex. U.S National Archives & Records Administration, Nato Archives, Digital National Security Archive, Federation of American Scientists och Center for the Study of Intelligence (CIA). Utredningen har särskilt granskat de dokument från Warszawapaktens försvarsmininstermöten under perioden 1969-1990 som blivit tillgängliga inom ramen för ovan nämnda Parallel History Project. Ambitionen var att försöka få svar på frågor rörande eventuell hotbild mot Sverige, bedömningar av svensk neutralitetspolitik och svensk försvarsförmåga. Utredningens granskning gav dock vid

handen att materialet inte innehöll någon information som belyste dessa frågeställningar.

Den Säkerhetspolitiska utredningen har efterlämnat ett omfattande underlag i utredningens egna arkiv. Detta rör främst samtalsuppteckningar med personer som intervjuats, underlag som tagits fram till mig som utredare av utredningens sekretariat och experter, inkommande och utgående korrespondens (diarium) samt viss litteratur m.m. Tanken från min sida har varit att arkivera ett så omfattande material som möjligt i syfte att vägleda forskare, journalister och andra med intresse för dessa frågor. Arkivet utgör förhoppningsvis en god utgångspunkt för framtida forskning i ämnet. Trots min ambition om maximal öppenhet kan vissa delar av materialet, på grund av rådande utrikes- och försvarssekretess, ännu inte göras allmänt tillgängligt.

1.2.2 Intervjuer

Utredningen har inhämtat information från mer än 200 personer, medan intervjuer har genomförts med drygt 100 personer (se Bilaga 3). Detta är det totala antalet intervjuer som utredningen genomfört inom ramen för både Ubåtsutredningen (SOU 2001:85) och Den säkerhetspolitiska utredningen (SOU 2002:108). Från flertalet av intervjuerna har samtalsuppteckningar upprättats.

De intervjuade har främst varit svenska medborgare – politiker, tjänstemän, diplomater och attachéer, officerare och andra försvarsanställda. Även vissa nordiska befattningshavare, samt ryska och polska politiker och militärer har hörts. Vissa intervjuer har skett med mig personligen, andra tillsammans med utredningens sekretariat och experter. Vissa har även genomförts av utredningens sekretariat och experter utan min närvaro. Ett visst antal av dessa intervjuer har avsett Ubåtsutredningen, andra har varit av relevans för båda, medan flertalet har avsett specifikt den Säkerhetspolitiska utredningen. Samtalsuppteckningar har upprättats i de fall viktig information för utredningens arbetet inhämtats. Vissa personer i centrala positioner har utfrågats mer än en gång. Några intervjuer, som inte omfattas av sekretess, har skett per telefon varvid uppteckningar över samtalet i de flesta fall producerats.

Utredningens sekretariatet och experter har i samband med intervjuer fört anteckningar för hand som i efterhand bildat under-

lag för formella samtalsuppteckningar. Utkasten till dessa uppteckningar har först underställt utredningens övriga medlemmar för synpunkter och i vissa fall även underställts de intervjuade som också inkommit med förslag till korrigeringar och tillägg. I de fall en uppgiftslämnare citerats eller refererats i utredningens betänkande har denne i möjligaste mån vidtalats, med chans till justeringar. I enstaka fall har personer som utredningen kontaktat lämnat skriftliga uppgifter.

Jag vill som utredare tacka de personer som lämnat uppgifter till utredningen. Av utrymmesskäl går det inte att här nämna namnen på alla de som bidragit med information. Ett särskilt stort tack vill jag dock rikta till Anders Thunborg som under flera dagar givit utredningen möjlighet att dra nytta av hans långa erfarenhet på det säkerhetspolitiska området. Ett särskilt tack vill jag även rikta till Sverker Åström som delat med sig av sin omfattande och unika insikt i svensk utrikes- och säkerhetspolitik. Jag vill även tacka Örjan Berner, Göran Franzén, Sven Hirdman, Bengt Sundelius och Lars Wallin som bidragit med konstruktiv och kritisk granskning av utkast till betänkandet.

Jag vill vidare rikta ett stort tack till Utrikesdepartementets arkiv och bibliotek, samt Regeringskansliets centralarkiv som varit synnerligen hjälpsamma under utredningsarbetets gång. Jag vill även tacka Riksarkivet, Krigsarkivet, Försvarsdepartement, Högkvarteret, MUST, FMV, FRA, FOI, Arbetarrörelsens arkiv och bibliotek, samt SIPRI:s bibliotek, som varit utredningen behjälplig med arkivmaterial, böcker och övrig information.

Utredningen har även anordnat ett antal forskarseminarier med ledande svenska forskare och experter. Krishanteringsfrågor har varit föremål för ett seminarium med professor Bengt Sundelius och fil.dr. Eric Stern vid Försvarshögskolan, samt doktoranden Fredrik Bynander vid Växjö Universitet. Säkerhetspolitiken under det kalla kriget har behandlats i diskussion med professor emeritus Nils Andrén, professor Bengt Sundelius, docent Ingemar Dörfer och docent Gunnar Sjöstedt. Lundaforskarna professor Kim Salomon, professor Sverker Oredsson samt docent Magnus Jerneck medverkade i ett seminarium där olika aspekter av svensk säkerhetspolitik avhandlades. Ett liknande seminarium hölls också tillsammans med forskare från Göteborgs Universitet, där professor Ulf Bjereld, docent Marie Demker, docent Per Cramér och fil.dr. Ann-Marie Ekengren deltog. Sovjetunionen och dess roll i svensk säkerhetspolitik har varit föremål för diskussion med pro-

fessor Kristian Gerner vid Uppsala Universitet, docent Lena Jonsson vid Utrikespolitiska Institutet, redaktör Ebba Sävborg-Romare och Jan Leijonhielm, byråchef vid FOI. Ubåtsfrågan och svensk säkerhetspolitik har diskuterats med docent Wilhelm Agrell. Jag vill tacka alla de forskare och fackexperter som ställt upp och bidragit med sina erfarenheter till utredningen.

1.2.3 Offentliga utredningar

Ett stort antal offentliga utredningar har tidigare lagts fram med bäring på utredningens uppdrag (se Bilaga 4). Bland dessa bör de betänkanden som olika försvarskommittéer/försvarsutredningar lagt under perioden nämnas. Betydelsefulla har även de utredningar varit som genomförts rörande ubåtsfrågan och den svenska underrättelse- och säkerhetstjänsten (se vidare Bilaga 4). Neutralitetspolitikkommissionens betänkande *Om kriget kommit...* (SOU 1994:11) har tjänat som en viktig utgångspunkt för utredningens arbete. Det bör dock noteras att kommissionens direktiv jämförelsevis var betydligt snävare och behandlade en annan tidsperiod än den Säkerhetspolitiska utredningen.

1.2.4 Övrig litteratur

Det finns förhållandevis få verk skrivna av övergripande karaktär, baserade på fördjupade källstudier, som behandlat svensk säkerhetspolitik under den tidsperiod utredningen har haft i uppdrag att belysa. En stor del av den samlade litteratur som utredningen har använt sig av finns presenterade i Bilaga 4. Övriga källor finns redovisade i notförteckningen. Av särskilt intresse i utredningsarbetet har Wilhelm Agrells, *Fred och Frukten – Sveriges säkerhetspolitiska historia, 1918–2000*, varit. Utöver denna bok finns ett antal monografier och vetenskapliga artiklar som behandlar specifika frågor, ett flertal memoarer skrivna av viktiga politiker och civila ämbetsmän, men även ett antal biografier. Tidskrifts- och tidningsartiklar har också använts. En systematisk genomgång av den befintliga litteraturen rörande svensk säkerhetspolitik och dess historia har inte varit möjlig att genomföra med den tid och de resurser som stått till utredningens förfogande.

1.3 Forskningsläget och förslag inför framtiden

Som konstaterats ovan finns det få arbeten om svensk säkerhetspolitik, baserade på noggranna källstudier, för den period som jag har haft att granska. Anledningen till detta är främst de rådande sekretessbestämmelserna vilket resulterat i en fokusering på tidigare perioder där källmaterialet är rikare. Jag har därför sett som en av mina främsta uppgifter att verka för vidare forskning i ämnet under den period utredningen behandlat och har därför, som tidigare nämnts, efterlämnat ett omfattande källmaterial i den säkerhetspolitiska utredningens arkiv, vilket är tänkt att utgöra grunden för vidare forskning i ämnet för forskare, journalister och en intresserad allmänhet.

När nu det kalla kriget är över känns det självklart att betrakta denna period som en avgränsad historisk enhet, jämförbar med t.ex. de båda världskrigen. Eftersom även Sverige var en del av det kalla krigets värld framstår det som lika logiskt att betrakta svensk säkerhetspolitik under det kalla kriget som en enhet. Medan det kalla kriget pågick var svensk säkerhetspolitisk forskning, baserad på originaldokument, ganska sällsynt. Detta är förståeligt med hänsyn till de legitima sekretesskrav som fanns, även om Sverige i en internationell jämförelse låg efter beträffande denna typ av forskning.

Situationen förbättrades något i och med det kalla krigets slut och fredsforskaren Wilhelm Agrell gjorde en viktig pionjärinsats i början av 1990-talet. Kunskapen i dessa frågor ökade markant år 1994 när Neutralitetspolitikkommissionen presenterade sitt betänkande. I betänkandet framhövs betydelsen av fortsatt forskning om svensk säkerhetspolitik under det kalla kriget och att sådan forskning rimligen borde bygga på arkivmaterial. Sedan betänkandet avgavs har också tillgången till sådant material förbättrats, och det frisläppta materialet har använts inom ramen för flera forskningsprojekt, bl.a. forskningsprogrammet "Sverige under kalla kriget", Försvvarshögskolans forskningsprogram "Sveriges försvar och säkerhet" samt forskningsprojektet "Teknik, vetenskap och svensk säkerhetspolitik" vid Kungliga Tekniska Högskolan.

Emellertid finns det fortfarande påtagliga restriktioner när det gäller tillgången till relevanta källor för forskningen om svensk säkerhetspolitik under det kalla kriget och speciellt då den period som utredningen har behandlat. Praxis idag är att tidigare "enkelhemligt" material från t.ex. Utrikesdepartementets arkiv och Krigs-

arkivet lämnas ut t.o.m. år 1969, som var slutåret för Neutralitetspolitikkommisionens granskning. Att få tillgång till källmaterial från åren därefter och för kvalificerat hemliga dokument är dock betydligt svårare. Detta begränsar naturligtvis också forskningens möjligheter att ge en djupgående och vetenskapligt hållbar bild av svensk säkerhetspolitik i det nära förflutna.

I våra nordiska grannländer har arkiven i större utsträckning än i Sverige öppnats för forskning. Det förefaller därmed som rimligt att också svenskt källmaterial bör kunna göras tillgängligt för kvalificerade forskare så att svensk säkerhetspolitik under den andra hälften av det kalla kriget kan utsättas för en genomgripande, systematisk och nyanserad vetenskaplig granskning. De kunskaper som en sådan granskning skulle kunna leda till vore inte bara intressanta och värdefulla ur ett rent historiskt perspektiv utan skulle även bidra till en ökad svensk nationell självförståelse. Allmänheten riskerar annars, trots mitt utredningsarbete, att i viss mån hänvisas till spekulationer och gissningar när det gäller dessa frågor och utrymmet för diverse mer eller mindre ogrundade myter och konspirationsteorier kan därmed komma att öka. Fördjupade historiska kunskaper bör också kunna förbättra förutsättningarna för en saklig och konstruktiv debatt om Sveriges aktuella och framtida säkerhetspolitik.

Den föreliggande utredningen är ett steg mot ökad kunskap om Sveriges säkerhetspolitik under det kalla krigets sista decennier. Men ett stort behov av såväl breddade som fördjupade analyser finns trots allt kvar. Det är min förhoppning att utredningens resultat kan tjäna som en grund för sådana fortsatta studier. Jag rekommenderar därför att källmaterial, i möjligaste mån, görs tillgängligt för kvalificerad och vetenskaplig forskning och att trenden rörande en allt större öppenhet i de nordiska länderna och internationellt även följs av svenska myndigheter. Ovan nämnda önskemål måste givetvis vägas mot de krav på sekretess som betingas av hänsyn till den nationella säkerheten, våra utrikesrelationer och skydd av personlig integritet. Olika former av kompromisser mellan öppenhet och sekretess är tänkbara.

2 Den säkerhetspolitiska miljön

Under en stor del av 1900-talet karaktäriserades världspolitiken av den ideologiska kampen mellan kommunismen och kapitalismen. Efter oktoberrevolutionen år 1917 sökte den kommunistiska regimen i Sovjetunionen bygga upp en socialistisk stat och samhällsekonomi. Det var ett gigantiskt politiskt experiment, och en utmaning mot den demokratiska och kapitalistiska världen som kom att vara i drygt sjuttio år. Efter Lenins död år 1924 övergavs tankarna på världsrevolution, och Stalin inriktade sig på att bygga socialismen i ett land, Sovjetunionen.

Efter andra världskriget kom detta experiment att med våld utsträckas till stora delar av Central- och Östeuropa, och genom den kinesiska revolutionen år 1949 omfattades vid seklets mitt en stor del av världen av den kommunistiska makten.

Västvärlden under ledning av USA gick samman i militäralliansen Nato, vars grundläggande syfte var att försvara Väst-europa mot det hot man kände från öst. Den amerikanska politiken gick ut på att hålla tillbaka Sovjetunionen inom dess egen maktsfär och fick namnet "containmentpolitiken", alltså "inneslutningspolitiken". Denna politik hade inspirerats av den amerikanske diplomaten George Kennan, som gjorde analysen att sovjetsystemet i längden skulle förtäras av sina egna inneboende problem och motsättningar.¹

Huvudarenan för kampen mellan de två samhällssystemen överfördes från det militära området till de politiska och ekonomiska områdena genom "den fredliga samexistensens politik", som proklamerades av Chrustjov vid den 20:e partikongressen i Moskva år 1956. Detta hindrade dock inte att också de militära motsättningarna fortsatte att göra sig gällande, och kulminerade i Kubakrisen år 1962.

¹ George Kennan, "The Sources of Soviet Conduct", *Foreign Affairs*, XXV, No. 4 (July, 1947), s. 566–82.

Därefter inleddes den s.k. avspänningen bl.a. som en konsekvens av insikten om möjligheten av ömsesidig förintelse till följd av ett kärnvapenkrig. Avspänningen mellan öst och väst nådde sin höjdpunkt i och med den politiska uppgörelse som fick sin form i den slutakt som antogs vid den Europeiska Säkerhetskonferensen i Helsingfors år 1975. Avspänningen minskade dock inte kapprustningen som fortsatte i oförminskad takt.

I avspänningens hägn, och med uppmuntran av bestämmelserna om mänskliga rättigheter och mänskliga kontakter i Helsingforsavtalet, började det interna motståndet mot de kommunistiska regimerna i öst att växa. Samtidigt genomgick de kommunistiska partierna i väst en modernisering och fjärmade sig från Moskva, den s.k. eurokommunismen växte fram och framstod som ett ideologiskt alternativ.

Den sovjetiska invasionen i Afghanistan år 1979 blev en vändpunkt, och när Reaganadministrationen tillträdde var världen redan på väg in i det nya kalla kriget. Reagans tal om det onda imperiet spädde på detta. Reagans politik nöjde sig inte med containment av sovjetkommunismen, den gick ett steg längre och syftade direkt till att "rusta ihjäl" Sovjetunionen och med olika medel blockera Sovjetunionens tekniska utveckling. Gorbatsjovs försök att under 1980-talet reformera den sovjetiska staten var dömt att misslyckas på grund av de uppenbara inneboende problemen och motsättningarna, som redan George Kennan pekat på, samt den grundläggande bristen på demokrati.

Det råder skilda uppfattningar om vad som till sist blev den utlösande faktorn bakom Sovjetkommunismen och -imperiets sammanbrott: den ideologiska upplösningen, inspirerad av ESK-modellen, och de breddade kontakterna mellan öst och väst, de inre kraven på demokrati och mänskliga rättigheter som reaktion på regimernas brutalitet och förtryck, den ekonomiska omöjligheten för Sovjetunionen att fortsätta kapprustningen på en krympande ekonomisk bas, hämmad av systemets svagheter, eller en kombination av dessa faktorer. Syftet med ovanstående är inte att avgöra denna fråga, utan endast att erinra om det ideologiska spänningsfält i vilket öst-västförbindelserna utspelade sig under 1900-talets senare del, och som alltså var en del av bakgrunden till den svenska utrikes- och säkerhetspolitiken vid denna tid.

2.1 Stormaktspolitiken

Världspolitiken präglades under senare delen av 1960-talet av en gradvis avspänningsprocess mellan de båda supermakterna USA och Sovjetunionen och de med dem förbundna allianserna Nato och Warszawapakten. Denna avspänning hade tagit sin början efter Kubakrisen år 1962, då världen kom närmare kärnvapenkrig än kanske någon gång efter andra världskriget. Den grundläggande inriktningen av processen bort från konfrontation påverkades endast i begränsad mån av Vietnamkriget och av Tjeckoslovakienkrisen år 1968.

Sovjetunionen hade efter det att Brezjnevdoktrinen blivit ett begrepp i internationell politik genom den med våld kvästa Pragvåren år 1968 hamnat i en politisk isolering, som förvärrades av den djupa splittringen med Kina. Den amerikanska utrikesledningen upptäckte sent de uppenbara motsättningarna mellan de båda kommunistiska stormakterna. Det var egentligen först den år 1969 tillträdande Nixonadministrationen som identifierade de möjligheter som splittringen innebar. Genom s.k. triangulering, dvs. genom att engagera både Sovjetunionen och Kina i en bilateral dialog, skaffade sig Förenta Staterna ett utrikespolitiskt andrum, som möjliggjorde koncentrerade ansträngningar att förnya Vietnampolitiken som hopplöst kört fast under det sena 1960-talet.²

Det anmärkningsvärda genombrottet i de amerikansk-kinesiska förbindelserna genom upprättandet av en politisk dialog blev möjligt främst som Kina och Sovjetunionen under sommaren 1969 stod på branten av ett krig. Mycket talade för att Sovjetunionen allvarligt övervägde att genomföra omfattande flygangrepp direkt mot Kinas produktionsanläggningar för kärnvapen. Omfattande truppkoncentrationer genomfördes på båda sidor om den sovjetisk-kinesiska gränsen.

Sovjetunionen kontaktade Förenta Staterna på diplomatisk väg för att försäkra sig om amerikansk neutralitet i en eventuell sovjetisk-kinesisk konflikt och sökte samtidigt förståelse i Väst-europa för vad man menade var ett gemensamt intresse av att bekämpa vad man kallade "den gula faran". Washingtons svar till Moskva blev att Förenta Staterna uttryckte sin djupa oro för att de sovjetisk-kinesiska motsättningarna skulle eskalera till ett samman-

² Henry Kissinger, *White House Years* (Little Brown, Boston, 1979), s. 191ff. Se även William Bundy, *A Tangled Web – the making of foreign policy in the Nixon Presidency* (Hill and Wang, New York, 1998). För Hanoiregimen innebar trianguleringen ett mått av isolering och politisk försvagning, vilket föranledde den att åtminstone temporärt bli förhandlingsvillig.

brott för internationell fred och säkerhet. Förenta Staterna avsåg därför inte stödja en sådan sovjetisk operation riktad mot Kina.³

För Kina gällde det att mobilisera amerikanskt stöd för att balansera det sovjetiska trycket. Mycket talar för att det var Kina lika mycket som Förenta Staterna som var pådrivande i den process som ledde till amerikansk-kinesiskt närmande. Även om dynamiken i den amerikansk-kinesiska förbindelsen mattades efter det att det av Kina understödda Kambodja dragits in i Sydostasienkriget genom amerikanska flygangrepp, måste Kinaöppningen värderas som en händelse av största betydelse för internationell säkerhet.⁴

När Förenta Staterna nästan samtidigt öppnade en dialog med Sovjetunionen – en dialog som globalt ledde till att avspänningspolitiken tog fart på allvar – kunde Sovjetunionen inte utnyttja detta mot Kina, eftersom USA redan brutit Kinas storpolitiska isolering. Den amerikanska politiken kan således ha bidragit till att ett fullskaligt krig mellan Sovjetunionen och Kina hejdades. De amerikansk-kinesiska förbindelserna blomstrade endast ett par år och svalnade år 1974 när den amerikanske presidenten Ford accepterade att förlägga ett amerikansk-sovjetiskt toppmöte till Vladivostok, en region som Peking betraktade som ett kinesiskt intresseområde.⁵

Sovjetunionen och dess allierade intervenerade i augusti 1968 mot Tjeckoslovakien med militära maktmedel. Detta ingrepp, som syftade till att hejda den reformrörelse som inletts i det tjeckoslovakiska kommunistpartiet, kom att generellt ses som en tillämpning av den s.k. Brezjnevdoktrinen, nämligen principen att socialismens landvinningar måste försvaras.⁶ Detta innebar att Moskva tillerkände sig själv rätten att ingripa var helst en kommunistisk regim bröt mot den socialistiska dogmatiken, som den tolkades i Moskva. Den sovjetledda Warszawapaktsinvasionen kom att mötas av omfattande internationella fördömanden. Den amerikanska reaktionen tycktes dock mildare än flertalet av de Natoallierades, för att inte nämna kritiken från ett neutralt land, som Sverige. Den återhållsamma amerikanska reaktionen reflekterade supermakternas övergripande behov att upprätthålla möjligheter till kontakter för

³ Anatoly Dobrynin, *In Confidence: Moscow's Ambassador to America's six Cold War Presidents* (Times Books, New York, 1995), s. 191–318.

⁴ Henry Kissinger, *White House Years*, s. 163–194.

⁵ Henry Kissinger, *Years of Renewal* (Simon & Schuster, New York, 1999), s. 286–309.

⁶ Doktrinen presenterades i *Pravda*, den 26 september 1968. Se David Reynolds, *One World Divisible – A global history since 1945* (Norton, New York, 2000).

förmodat ”högre” intressen, som frågor om krig och fred i kärnvapnens tid. För Sovjetunionen gällde det att söka utveckla handelslättnader, främst i två avseenden, dels att möjliggöra största möjliga tillgång till västlig, och framförallt amerikansk, teknologi, dels att säkra omfattande spannmålsköp i Amerika, finansierade av krediter och till subventionerade priser efter misslyckade skördar under en följd av år.

Det för de båda supermakterna gemensamma intresset var otvivelaktigt att få till stånd någon form av stabiliserande kontroll över den strategiska kärnvapenutvecklingen, sedan ungefärlig numerär paritet nåtts dem emellan. Avtalet år 1972 om strategisk kärnvapenbegränsning, SALT, (Strategic Arms Limitation Talks) och förbudet mot strategiska antirobotsystem, ABM-avtalet, (Anti Ballistic Missile Treaty) tjänade detta syfte så väl att en gradvis insikt om en avskräckningsbalans – den ömsesidigt garanterade förstörelsen i händelse av kärnvapenkrig – växte fram. Avspänningsspolitikens formellt sett centrala dokument, 1972 års överenskommelse om ”Grundläggande Principer” för relationerna mellan Förenta Staterna och Sovjetunionen, innehöll åtaganden om ansvarsfullt internationellt agerande, åtaganden som dock inte alltid tycktes bli översatta i praktisk handling.⁷

Under hela 1970-talet förblev Mellersta Östern en känslig skärningspunkt mellan stormakterna. Sovjetunionens stöd till Egypten och Syrien liksom Förenta Staternas kontinuerliga uppbackning av Israel ledde bl.a. hösten 1973 till en allvarlig kris i stormaktsrelationerna. I slutskedet av oktoberkriget den 24 oktober deklarerade Moskva beredskap att sända trupp (”åtskilliga” luftland-sättningsdivisioner och flygunderstöd) till krigsskådeplatsen för att förhindra den israeliska krigsmakten från att förintna den instängda tredje egyptiska armén. Den amerikanska reaktionen blev att natten mellan den 24 till 25 oktober höja beredskapen för alla amerikanska enheter, inklusive kärnvapenstyrkorna. Krisen löstes dock snabbt på diplomatisk väg. Egyptens president Sadat fortsatte efter kriget sin redan år 1972 inledda politik att avveckla sitt lands beroende av Sovjetunionens militära stöd. Från år 1974 kunde Förenta Staterna

⁷ Rörande SALT och ABM-avtalen se *SIPRI Yearbook 1972* och *SIPRI Yearbook 1973*. Se även Lawrence Freedman, *The Evolution of Nuclear Strategy* (St. Martin's Press, New York, 1981); McGeorge Bundy, *Danger and Survival – Choices About the Bomb in the first fifty years* (Random House, New York, 1998), s. 549ff; och John Newhouse, *The Nuclear Age – From Hiroshima to Star Wars* (Michael Joseph, London, 1989), s. 199–265.

dominera Mellersta Österndiplomatin genom närmandet till Egypten.⁸

Även om Sovjetunionen blev utestängd från Mellersta Östern kom 1970-talets Sovjetdiplomati att präglas av något liknande en offensiv på den afrikanska kontinenten, vilken i långa stycken av USA tolkades som ett åsidosättande av de ömsesidiga amerikansk-sovjetiska åtagandena om ansvarsfullt internationellt agerande i enlighet med 1972 års överenskommelse om ”Grundläggande Principer”. Sovjetunionen engagerade sig sålunda från mitten av 1970-talet militärt i Etiopien, som blev något av en sovjetisk klientstat efter revolutionen mot kejsar Haile Selassie. Sovjetunionen kunde också utnyttja intrånget år 1976 av sydafrikanska styrkor i Angola till egen propagandistisk fördel över hela den afrikanska kontinenten och stärka sitt inflytande i tredje världen. Man skeppade kubansk trupp till Angola för att, tillsammans med sovjetiska rådgivare, hjälpa Angolas nationalistiska MPLA-regering. Denna var ansatt av oppositionella krafter understödda av Sydafrika. Den sydafrikanska interventionen i Angola, vilken genomförts med diskret amerikanskt stöd, blev dock kortvarig.

1970-talets avspänningspolitik de båda stormakterna emellan blev inte i alla delar bestående men betydde detta till trots ett uppbrott från en stelnad och motsättningspräglad utrikes- och säkerhetspolitik och öppnade nya möjligheter i internationell politik. En inte oviktig konsekvens blev sålunda att säkerhetspolitiken och stormaktsförbindelserna kunde utvecklas multilateralt och få en speciell form i sådana sammanhang, främst inom ramen för den Europeiska säkerhets- och samarbetskonferensen (ESK), senare omdöpt till OSSE, Organisationen för Säkerhet och Samarbete i Europa.⁹

Sammanfattningsvis kan konstateras att den amerikansk-sovjetiska avspänningspolitiken under 1970-talet lyckades bryta de låsningar som lamslagit internationell politik sedan slutet av 1940-talet. Samtidigt tjänade den de båda supermakternas intressen. Förenta Staterna fick utrymme att genomföra sin Sydostasienpolitik utan risk för supermaktskonfrontation och Sovjetunionen kunde inhösta en underförstådd amerikansk tolerans av Brezjnevdoktrinen tillämpning såsom redan skett under Tjeckoslovakienkrisen år 1968 och delvis gentemot Polen år 1980–1981. Därtill

⁸ Henry Kissinger, *Years of Upheaval* (Little Brown, Boston, 1982), s. 450–544.

⁹ Beträffande ESK-processen och dess effekter se Daniel C. Thomas, *The Helsinki Effect* (Princeton University Press, 2001).

kom Sovjetunionen i åtnjutande av möjligheten till utökad teknik- och teknologiimport från väst och tillgång till omfattande spannmålsköp från Förenta Staterna. Viktigast av allt ur sovjetisk synpunkt var att denna utveckling kom att bli ett grundläggande element i processen att uppnå ett erkännande av efterkrigstidens gränser i Europa.

2.2 Supermaktsförbindelserna och strategiska överväganden

För den amerikanska administration som tillträdde år 1969 blev uppgiften att lösgöra Förenta Staterna från engagemanget i Vietnam en prioriterad fråga. Inre oenighet och en gradvis försvagning av det nationella stödet för en fortsatt militär närvaro i Indokina i förening med oförmågan att nå avgörande resultat på slagfältet hade eroderat de politiska förutsättningarna för ett upprätthållande av 1960-talets Vietnampolitik. Genom att inleda en diplomatisk process med Sovjetunionen syftande till begränsning av strategiska kärnvapen dvs. kärnvapenmissiler med interkontinental räckvidd – amerikansk definition – eller kärnvapenmissiler, som kunde nå motståndarnas territorium – rysk definition – och därmed uppnå en uppbromsning av kapprustningen, sökte det amerikanska ledarskapet skapa förutsättningar för en minskning av spänningen mellan de två ledande stormakterna.

2.2.1 SALT I och ABM

En överenskommelse mellan Förenta Staterna och Sovjetunionen år 1972, det första avtalet om begränsning av antalet strategiska kärnvapenmissiler, SALT I, möjliggjordes genom att de båda supermakterna först enade sig om ett förbud mot ett heltäckande försvarssystem gentemot angrepp med interkontinentala ballistiska robotar. Detta avtal, ABM-avtalet, skulle utgöra något av en garanti supermakterna emellan om att förbli sårbara gentemot varandras strategiska kärnvapenkapacitet. Med en sådan försäkran i ryggen skulle det inte längre finnas ett behov av att ytterligare stärka den egna angreppsförmågan. Den existerande arsenalen av kärnvapen med interkontinental räckvidd skulle alltså, om den ej riskerade att hejdas av ett missilförsvar, vara tillräcklig för en sida att efter att ha

utsatts för ett första kärnvapenangrepp, genomföra ett lika förödande vedergällningsangrepp. Detta senare konstituerade en s.k. andraslagsförmåga.¹⁰

ABM-avtalet kom alltså att tjäna som grund för ett system som innebar ömsesidig avskräckning. Varje strategiskt angrepp skulle kunna få till följd förstörelse av både den angripne och angriparen. Doktrinen om garanterad ömsesidig förstörelse kom i efterhand att i den strategiska litteraturen kallas MAD (Mutual Assured Destruction), vilket tacksamt noterades av dess kritiker.¹¹

Överenskommelsen om ABM-avtalet (som år 1972 tillät två strategiska missilförsvarsanläggningar, från år 1974 begränsad till en), tillsammans med de försiktiga begränsningarna för antalet interkontinentala robotar enligt SALT I, innebar att en slags strategisk stabilitet upprättades. Därmed är inte sagt att stabiliteten var absolut. Ingendera sidan var egentligen tillfreds. ABM-avtalet var inte vad Nixonadministrationen eftersträvade. I själva verket är det senare avtalet det hittills enda exemplet i amerikansk politik där ett av presidenten önskat vapensystem – ett missilförsvarssystem – helt har blockerats av kongressen. Administrationen sökte emellertid omedelbart kompensera sig för effekter av begränsningarna av antalet interkontinentala robotar enligt SALT I, genom att förse ett antal större robotar med flera kärnvapenladdningar. Varje sådan laddning eller stridsspets kunde efter avskjutning lösgöras mot ett mål. Denna teknik, MIRV (Multiple Independently Targetable Reentry Vehicle), innebar, när systemet utvecklats, att en robot kunde föra med sig kärnstridsspetsar för angrepp mot dussintalet mål.¹²

Inte heller på sovjetisk sida var man främmande för att söka kringgå ABM-avtalets effekter genom att sträva mot en första-slagskapacitet, dvs. förmåga att förrinta eller åtminstone allvarligt försvaga motsidans nukleära vedergällningskapacitet. Eftersom de sovjetiska interkontinentala robotarna normalt hade större bärkraft kunde, när man väl behärskade MIRV-tekniken, Sovjetunionen få större utbyte än USA av tekniken. En rysk MIRV-robot kunde sålunda genom att bära flera stridsspetsar än en motsvarande amerikansk robot, nå fler mål.

¹⁰ Henry Kissinger, *White House Years*, s. 1202–1257.

¹¹ Lawrence Freedman, *The Evolution of Nuclear Strategy*, s. 247ff.

¹² McGeorge Bundy, *Danger and Survival*, s.550ff; och Lawrence Freedman, *The Evolution of Nuclear Strategy*, s. 352f.

Det gradvisa införandet på båda sidor av kärnkraftsdrivna ubåtar försedda med ett antal MIRV-robotar skapade ytterligare nya förutsättningar. Förenta Staterna kunde redan i början av 1970-talet sjösätta sådana strategiska ubåtar, först beväpnade med Poseidon C 3 vars SLBM (Submarine Launched Ballistic Missile) hade en räckvidd om 4 600 km och var försedda med tio MIRV, en efterföljare till missilsystem Polaris A 3. Mot slutet av 1970-talet infördes ubåtar med SLBM:s av typen Trident 1 C 4. Dessa hade en räckvidd om 7 400 km och var försedda med åtta MIRV. Som vanligt följde Sovjetunionen, med en viss fördröjning, utvecklingen och lanserade ubåtstyperna Delta 3 och Typhoon, vilka opererade från baser i Kolaområdet, som i skydd av polarisen var tänkta att undgå bekämpning från amerikansk sida. När effekterna av anskaffningen av strategiska ubåtar inkommerats i de båda stormakternas doktrintänkande framgick det tydligt att ingendera sidan längre hade kapacitet att ens i ett första slag eliminera den andra sidans hela strategiska kapacitet.¹³

Man började på ömse sidor bli varse att varje konflikt på strategisk nivå skulle kunna leda till ömsesidig förstörelse. MAD-doktrinen höll på att bli absolut. Även om kärnvapnens precision förbättrades vilket möjliggjorde mera sofistikerade måldefinitioner än tidigare, såsom motsidans ledningscentraler etc., kunde den garanterade ömsesidiga förstörelsens logik inte undvikas.

2.2.2 Förenta Staternas och Nato:s strategiutveckling

Redan från 1950-talet och i växande utsträckning sökte Nato i sin planering kompensera sig för Warszawapaktens konventionella numerära överlägsenhet med ett optimalt utnyttjande av avancerad teknologi för konventionell icke-nukleär krigföring, där man kunde exploatera västvärldens vetenskapliga kreativitet, såväl akademiskt som industriellt. Detta försteg möjliggjorde strategisk flexibilitet både i relation till motsidans dispositioner och till politiska nödvändigheter inom alliansen. Som yttersta garanti hade man dock att falla tillbaka på ett massivt amerikanskt kärnvapenangrepp mot Sovjetunionen. För att undvika att på ett tidigt stadium av en konflikt tvingas tillgripa massiv nukleär vedergällning, tvingades dock

¹³ SIPRI Yearbook 1983; Rolf Tamnes, *The United States and the Cold War in the High North* (Ad Notam forlag, Oslo, 1991), s. 226ff; och Michael McCwire, *Military Objectives in Soviet Foreign Policy* (Brookings Institute, Washington D.C., 1987), s. 98ff.

Nato att nöja sig med en strategi som innebar att man förlade sin huvudförsvarslinje vid Rhenstranden. Konsekvensen blev att i händelse av en konflikt i Centraleuropa, där endast en fördröjningsstrid mot ett snabbt sovjetiskt angrepp kunde genomföras, Västtysklands territorium måste uppges.¹⁴

Denna strategi blev emellertid uppenbarligen ohållbar när president de Gaulle år 1966 beslutade att Frankrike skulle lämna Nato:s gemensamma operativa kommando, ehuru kvarstå som allierad i Atlantpakten. Därmed berövades Atlantpaktens planerare och styrkor praktiskt taget allt strategiskt djup. Nato flyttade därför sin huvudförsvarslinje österut till ungefär mitten av Västtyskland, där den fick karaktär av nukleär snubbeltråd, i så måtto att om den överskreds, Nato skulle insätta taktiska kärnvapen mot östblockets territorium. Frankrikes avhopp innebar vidare att Västalliansens flygbaser i landet fick stängas och att Natokommandot måste söka nya baser. Tyngdpunkten av det nya flygbassystemet lades i Nato:s medelhavsområde men även Skandinavien och då i synnerhet södra Norge kom från den tidpunkten i blickfånget för flygbasering. Södra Norge skulle tjäna som baseringsområde för taktiskt flyg med flygammunitionsdepåer och skyddsrum för flygplan [hard shelters]. Flygets uppgift var att i en konflikt etablera kontroll av luftrummet över södra Norge, Östersjön och norra Tyskland. I praktiken baserades dock i södra Norge utrustning enbart för en flygdivision.¹⁵

I början av 1960-talet hade den amerikanska administrationen inlett en genomgripande omläggning av sin kärnvapenstrategi. Förenta Staterna övergav följaktligen den massiva vedergällningens doktrin som under de två första efterkrigsdecennierna varit styrande för planeringen för en eventuell kärnvapenanvändning. I stället övergick man till en doktrin som möjliggjorde ett anpassat svar, ”Flexible Response”, till Sovjetunionens/Warszawapaktens befarade angrepp i form av olika strategiska och taktiska scenarier. Denna doktrin, som hade sin grund i ett tal av försvarsminister MacNamara i Ann Arbor, Michigan, år 1962, antogs formellt av Nato i slutet av år 1967. Förenta Staternas allierade var inledningsvis skeptiska mot den nydeklarerade doktrinen eftersom man befarade att amerikanerna kunde frestas att undandra sig ansvaret att tillgripa kärnvapen i det fall Sovjetunionen skulle inleda ett

¹⁴ Zbigniew Brzezinski, *Game Plan – How to conduct the US-Soviet Contest* (Atlantic, Boston/New York, 1986), s. 177ff.

¹⁵ Ibid.

konventionellt angrepp i Europa. Bland annat för att dämpa de allierades oro hade emellertid president Kennedy redan år 1962 deklarerat att Förenta Staterna under vissa förutsättningar – exempelvis ett sovjetiskt angrepp mot Västeuropa – skulle kunna bli den förste att tillgripa kärnvapen.¹⁶

Denna doktrin om första användning av kärnvapen har förblivit en hörnsten i Nato:s doktrin till våra dagar. Detta förhindrade inte att ett centralt element i Västalliansens planering förblev att användning av kärnvapen i görligaste mån skulle undvikas men att en angripare alltid måste vara medveten om Nato:s beslutsamhet att använda kärnvapen i händelse av att ett angrepp mot väst inte kunde hejdas med andra medel. Flexible Response som övergripande strategisk doktrin förutsatte emellertid en trovärdig konventionell stridsförmåga.

Med Västtysklands växande ekonomiska och militära inflytande blev det samtidigt en politisk nödvändighet att i Natostrategin inkludera det av västtyska politiska och strategiska tänkare utvecklade konceptet av "Vorne Verteidigung" (ungefär "framåtskjutet försvar"). Därvid lades huvudförsvarslinjen vid Nato:s östgräns – den inomtyska gränsen mellan Väst- och Östtyskland – samtidigt som de taktiska kärnvapnen, slagfältskärnvapnen, inte längre skulle tjäna som en framskjuten komponent i en snubbeltrådtaktik. Dessa hölls i bakgrunden som avskräckning mot ett konventionellt anfall och som reserv att tillgripas i händelse av ett större sovjetiskt konventionellt genombrott på centralfronten. Det västtyska inflytandet inom Nato hade samtidigt bidragit till att reducera kärnvapnets roll i Atlantpaktens försvarskoncept. Det hade blivit alltmer oacceptabelt för västtysk opinion att se sitt territorium som ett framtida slagfält för taktiska kärnvapen. I 1970-talsstrategin, som främst var resultatet av en uppgörelse mellan amerikaner och tyskar, fick dock Bonn acceptera att det blev de västtyska Nato-styrkornas uppgift att på centralfronten bli de första som skulle möta Warszawapaktens frontalangrepp.¹⁷

Nato:s operativa doktrin kom alltså att från år 1967 bygga på ett framskjutet försvar (Vorneverteidigung) som skulle tas upp nära gränsen mellan de båda tyska staterna. Doktrinen var dock defensiv. Med tanke på Warszawapaktens stora numerära överlägsenhet

¹⁶ McGeorge Bundy, *Danger and Survival*, s. 484f. Standardverket på området är Jane E. Stromseth, *The Origins of Flexible Response – NATO's Debate over Strategy in the 1960s* (Macmillan Press, 1988).

¹⁷ Zbigniew Brzezinski, *Game Plan – How to conduct the US-Soviet Contest*, s. 177ff.

ifråga om arméstridskrafter, hade Nato kommit till insikt om att vid ett europeiskt storkrig, Nato skulle bli tvunget att backa. Visserligen räknade Nato med att kunna hejda ett inledande anfall på stor bredd från Warszawapakten, men när styrkorna från det inledande anfallet förstärktes och delvis avlöstes av nya styrkor hade Nato inte motsvarande möjligheter. Anfallarna skulle snabbt utnyttja uppnådda framgångar, sprickor i Nato:s försvarslinjer skulle uppstå, utrymmet att backa var av geografiska skäl inte stort och försvaret skulle så småningom kollapsa om Nato inte satte in kärnvapen. Den konventionella stridsförmågan var alltså inte ens i Nato:s egna ögon trovärdig.

Istället antogs en ny operativ princip, FOFA (Follow-on-forces attack). Den byggde liksom tidigare på ett tidigt upptaget försvar men också på ett offensivt uppträdande på ett helt annat sätt än tidigare. Genom FOFA skulle Warszawapakten förstärknings- och avlösningsförband (Follow-on-forces) hindras att nå fronten. Med successivt tillgänglig teknik skulle information om dessa förband överföras i nära realtid till Nato, som skulle sätta in artilleri, flyg, kryssningsrobotar och markrobotar mot förbanden, deras ledning, kommunikationslinjer och underhåll. Härigenom skulle trycket på fronten successivt lätta. Det blev särskilt moderniseringen av västs, och i synnerhet Förenta Staternas, flygvapen – genom förbättrade prestanda, räckvidd och vapensystem – som under 1970-talet, men särskilt 80-talet, kom att påverka styrkebalansen i Europa. Detta ledde till en gradvis förändring till Nato:s förmån. Den allvarligaste begränsande faktorn för väst blev bristen på flygbaser, vilket kunde föranleda ett ökat intresse för södra Skandinavien.

Med FOFA-konceptet bedömdes det vara möjligt för Nato att försvara Centraleuropa utan att använda kärnvapen även om man inte på något sätt därmed avsåg sig en sådan option. Konceptet godkändes år 1984 av Nato:s ministerråd som grund för den fortsatta utvecklingen operativt och materiellt.

För första gången efter det kalla krigets inledning på sena 1940-talet tycktes väst ha realistiska förutsättningar att avbalansera Warszawapakten kvantitativt massiva överlägsenhet. Tvivelsmål om hur tillförlitliga vissa av Sovjetunionens allierades styrkor var bidrog ytterligare till att under 1980-talet skapa ett grundat intryck av ett reellt skifte av styrkeförhållandena i Europa till västs förmån var på väg.

2.2.3 Sovjetunionens och Warszawapaktens strategiutveckling

För sovjetisk del låg den militära doktrinutvecklingen steget efter den amerikanska, men i stort sett följdes samma spår. Från 1950-talets fokusering på kärnvapnen och den massiva vedergällningens princip skedde en utveckling mot ett alltmer nyanserat tänkande, med en gradvis ökad inriktning på ett större inslag av konventionella vapen. En sovjetisk spegelbild av flexible response-doktrinen utvecklades under andra hälften av 1960-talet och början av 70-talet.

Den sovjetiska strategiska doktrinen i början av 1960-talet innebar att Sovjetunionen skulle kunna utkämpa och vinna ett kärnvapenkrig genom en kombination av stor konventionell kapacitet och ett kärnvapenförsvar. Denna strategi kunde förefalla något äventyrlig eftersom Sovjetunionen så sent som vid tidpunkten för Kubakrisen år 1962 endast hade fyra i egentlig mening strategiska missiltyper – interkontinentala robotar, samtliga markbaserade. Trots intensiv uppbyggnad av den strategiska kapaciteten uppnådde Sovjetunionen inte numerär paritet med Förenta Staterna i flertalet kategorier förrän mot slutet av 1970-talet.¹⁸

Det framgår av sovjetiska militära källor att i vart fall fram till mitten av 1960-talet, en väpnad konflikt mellan supermakterna med stor sannolikhet skulle kunna utvecklas till ett komplett kärnvapenkrig. Det låg också i sovjetiskt intresse att på detta sätt upprätthålla hotet mot USA som ett sätt att avhålla USA från att trappa upp till kärnvapennivå. En kalkyl i sammanhanget var att Sovjetunionen hade en relativ fördel med sin stora landmassa vilket skulle göra nationen fysiskt och psykiskt mindre sårbar än huvudmotståndarna. Det framgick vidare genom utbildning, skyddskläder, utrustning och manövrer att Sovjetunionen föreföll förutse möjligheter att genomföra och komma vinnande ur ett kärnvapenkrig.

Från mitten av 1960-talet skedde en doktrinförändring i riktning mot ökad tonvikt på konventionella optioner. Denna förändring hängde samman med det nya ledarskapet som efterträtt Chrusjtjov, och som under ledning av Brezjnev på ett annat sätt än denne hade nära relationer till ”det militär-industriella komplexet”.¹⁹ Efter

¹⁸ Rörande sovjetisk militärstrategi under viktiga delar av det kalla kriget se, Michael McCwire, *Military Objectives in Soviet Foreign Policy*.

¹⁹ Samtal med Wojciech Jaruzelski, 2002-09-18, Säkerhetspolitiska utredningens arkiv.

Chrusjtjovtidens massiva satsning på kärnvapenstyrkorna på marktruppernas bekostnad stärktes åter den konventionella kapabiliteten, och omdefinierades de konventionella styrkornas roll i kärnvapenåldern. Försvarsindustrin omorganiserades och ökningarna i militärutgifterna tillkännagavs. En intern debatt om den militära doktrinen inleddes. De nya sovjetiska ledarna knöt därvid mer än andra sovjetiska ledare an till Clausewitz tänkande. För Brezjnev och hans kollegor var undvikande av och förberedelse för krig starkt länkade. Detta tänkande passade in i både amerikanska och västtyska avspänningssträvanden. För att förhindra krig gällde det att förbereda sig för krig. Sovjetunionen måste stärka sig militärt både med kärnvapen och konventionella styrkor. Brezjnev-tidens politik skilde sig sålunda radikalt från Chrusjtjovs politik med dess utrikespolitiska risktagningar och stora nedskärningar av de militära institutionernas resurser. Brezjnev syntes eftersträva Stalins mål att uppnå territoriell osårbarhet.²⁰

Även när Sovjetunionen i början av 1970-talet accepterade tanken på begränsningar av missilförsvar, ABM-avtalet, förnyade man dock endast långsamt det strategiska tänkandet. Sålunda hade man först medgivit att en stormaktskonflikt skulle kunna ske i stadier med början i en rent konventionell konflikt. Denna skulle dock troligen bli kortvarig och efterhand sannolikt eskalera till en full kärnvapenkonfrontation. Från mitten av 1960-talet började sovjetiska strateger på allvar ifrågasätta om ett kärnvapenkrig skulle bli en nödvändig följd av konventionell stormaktskonflikt, särskilt med beaktande av doktrinen om garanterad ömsesidig förstörelse. I ljuset av den ökade medvetenheten om den egna och motsidans närmast ofattbara nukleära slagkraft och i ökad insikt om följderna av ett kärnvapenkrig också för den egna sidan och det omöjliga för någon sida att gå vinnande ur en sådan drabbning, kom konventionella optioner att få alltmer uppmärksamhet. Under 1970-talet försvann uttalanden om behovet av överlägsenhet från den sovjetiska pressen. I ett anförande av Leonid Brezjnev januari 1977 i Tula accepterade Sovjetunionen tanken på nukleär jämställdhet och det deklarerades att man gett upp strävan att uppnå nukleär överlägsenhet. Brezjnev lade här grunden till den utfästelse om "no first use" som senare skulle komma. Han upprepade det av Warszawapakten samma år framlagda förslaget om att alla ESK-länder skulle göra en utfästelse om att inte tillgripa kärnvapen först.

²⁰ Condoleezza Rice, "The Evolution of Soviet Grand Strategy", i Paul Kennedy (red.) *Grand Strategies in War and Peace* (Yale University, 1991), s. 145–164.

Den växande insikten om att ett amerikansk-sovjetiskt krig på strategisk nivå med stor sannolikhet skulle betyda ömsesidig förstörelse verkade starkt avhållande på båda sidor. Därför växte möjligheten fram att sidornas strategiska styrkor, dvs. interkontinentala kärnvapenbestyckade robotar, inte skulle komma att tillgripas efter utbrottet av en konflikt på konventionell vapennivå i Europa. Dessa resonemang föranledde Sovjetunionen att aktivera sin planering för konventionellt krig på centralfronten.

För att konventionella operationer skulle ha någon utsikt till framgång krävdes att till Sovjetunionens numerära överlägsenhet ifråga om pansarfordon, artilleri och trupp på centralfronten, efter det sena 1960-talets och tidiga 1970-talets upprustning, fogades en kraftig kvalitativ uppryckning ifråga om materiel och strategi. Förbättrade prestanda ifråga om jaktflyg och avsevärt ökad räckvidd för attackflyget samt modernisering av stridsvagnsstyrkorna skulle kompensera för Nato:s kontinuerliga modernisering särskilt av pansarvärnskapaciteten, och prestandamässigt överlägsna flygstridskrafter.

Till detta kom att effekterna av den sovjetiska marina uppbyggnaden, som tagit fart med början på 1960-talet och som inspirerats av amiralen Gorsjkov, kunnat leda den sovjetiska militärledningen till föreställningen, åtminstone temporärt, att det skulle kunna finnas möjligheter att i en öst-västkonflikt i Europa störa Atlantpaktens styrkeuppbyggnad. Mot slutet av 1970-talet hade Sovjetunionen sålunda blivit en första rangens sjömakt med en flotta på över 900 fartyg jämfört med 700 på Natosidan och 360 ubåtar jämfört med 260 för Västalliansen. Kvaliteten, i synnerhet ifråga om ubåtar, talade dock till Nato:s fördel. Utvecklingen under både det första och andra världskriget hade illustrerat hur avgörande försörjningen av krigsmateriel och förnödenheter över Atlanten hade varit för krigsutfallet. I händelse av ett nytt krig i Europa skulle det vara strategiskt nödvändigt för Nato att skeppa massiva kvantiteter av trupper och materiel över Atlanten från Förenta Staterna som förstärkning till de allierade i Europa. För Nato framstod därför motsidans möjligheter till störningar av den vitala Atlantförbindelsen som det största hotet mot ett effektivt konventionellt försvar av Europa. En blockad av Centraleuropa i ett storkrig på konventionell nivå skulle ge Sovjetunionens och Warszawapaktens styrkor ett förkrossande övertag.²¹

²¹ Michael MccGwire, *Military Objectives in Soviet Foreign Policy*, s. 104–110.

Om en konflikt i Europa verkligen skulle ha kunnat hållas på konventionell nivå skulle det, enligt de sovjetiska bedömningar som blivit tillgängliga efter kalla krigets slut, ha inneburit en klar fördel för de sovjetiska stridskrafterna eftersom Warszawapaktens styrkor befann sig närmare de förmodade centrala frontavsnitten och Nato skulle vara beroende av Atlantförbindelserna. Vidare anfördes två viktiga skäl för den sovjetiska önskan att undvika ny kärnvapen användning, dels risken för eskalation till strategisk nivå, dels strävan att undvika förstöring av de områden man planerade marschera igenom.²²

Den nya synen på möjligheten av ett storkrig i Europa på konventionell nivå hindrade inte Sovjetunionen att vidmakthålla en hög beredskap för insats av kärnvapen, bl.a. för att trovärdigt avskräcka väst från att falla tillbaka på insättande av sina egna taktiska kärnvapen, dvs. kärnvapen med kortare räckvidd. Sovjetunionen planerade sålunda för alternativet att, om en konflikt-situation i Europa föreföll eskalera till taktisk nukleär nivå, förekomma Nato med ett första massivt angrepp med utnyttjande av slagfältskärnvapen riktade mot Natos ledningsstruktur, kommunikationssystem och förvarningssystem jämte flygbaser och kärnvapendepåer. Ett så omfattande inledande angrepp sågs som nödvändigt åtminstone fram till första hälften av 1970-talet, eftersom Förenta Staterna då ännu innehade fler och mer precisa kärnvapen än Sovjetunionen. Det är alltså i sammanhanget viktigt att framhålla att Sovjetunionen, även efter 1977 års Tuladeklaration om sannolikheten att en konflikt i Centraleuropa skulle kunna hållas på konventionell nivå, fortsatte att ännu några år planera för möjligheten att själv inleda ett kärnvapenkrig i Europa, om så skulle bli nödvändigt.

Ett genomgående drag i Sovjetunionens militära strategi i Europa, baserad på förutsättningen av en klar konventionell överlägsenhet mot väst, förblev alltså att för egen del undvika första användning och att söka avhålla Förenta Staterna från att tillgripa kärnvapen. Först mot slutet av 1970-talet hade Sovjetunionen uppnått förbättrad förmåga att upptäcka förberedelser för ett amerikanskt kärnvapenangrepp. Detta minskade skälen för förebyggande sovjetiskt kärnvapenangrepp eftersom då möjligheter skapats för Sovjetunionen att hålla tillbaka ett kärnvapenangrepp till dess amerikanerna inlett sådana förberedelser.

²² Klaus Naumann, *NVA: Anspruch und Wirklichkeit nach ausgewählten Dokumenten* (Mittler, Berlin, 1993).

Utplaceringen vid mitten av 1970-talet i Sovjetunionen av SS 20-robotar – en markbaserad kärnvapenbestyckad missil med räckvidd över stora delar av Europa – ansågs bidra till att göra en fördröjning av kärnvapeninsats möjlig. SS 20-roboten var rörlig och därmed svåråtkomlig i ett förstaslag från Nato. Sovjetunionen ansåg sig år 1982 kunna offentligen och ensidigt deklarerera en doktrin om att inte bli först att tillgripa kärnvapen. Vad man inte deklarerade var att som doktrinen internt tolkades, Sovjetunionen fortsatte att förbehålla sig rätten till och möjligheten av att rikta ett förebyggande kärnvapenangrepp mot motsidan i den händelse man upptäckte att Västalliansen förberedde ett angrepp, s.k. ”launch-on-warning”.²³

Det sovjetiska strategiska konceptet för en konflikt i Europa förblev under 1980-talet i övrigt väsentligen oförändrat – en snabb och överraskande offensiv med operationer djupt in i motståndarens område. När den första anfallsvågen klingat av, skulle den ersättas av en massiv, uppföljande andravåg, möjligen också en tredje. I 1980-talsplaneringen ingick ett ökat utnyttjande av luftburen trupp, försök att skaffa initialt luftherravälde och metoder för överraskande anfall.

År 1987 antog Warszawapakten en ny militär doktrin som uttryckligen riktade sig mot alla former av krig, och som också inkorporerade Brezjnevs deklARATION om att ej använda kärnvapen först. Doktrinen karaktäriserades som defensiv, och åren därefter följde en intensiv diskussion om en ny sovjetisk doktrin med defensiv inriktning. En viktig händelse, som bidrog till att ytterligare öka medvetenheten på sovjetisk sida om följderna av ett kärnvapenkrig, var Tjernobylnkatastrofen år 1986.

I samband med det tyska enandet kvarlämnades i Berlin ett stort antal hemliga dokument inrymmande Warszawapaktens krigsplanering och redovisningar för Warszawapaktens övningsaktiviteter. På senare tid har även material från Polen och andra f.d. Warszawapaktsländer blivit tillgängligt. I avsnitt 3.7. ges en koncentrerad redovisning för dessa beaktansvärda dokument som kastar nytt ljus på en rad tidigare oklara frågor om strategiska förhållanden i Sveriges närområde.²⁴

²³ Lawrence Freedman, *The Evolution of Nuclear Strategy*, s. 267f.

²⁴ Klaus Naumann, *NVA: Anspruch und Wirklichkeit nach ausgewählten Dokumenten* (Mittler, Berlin, 1993); och Beatrice Heuser, ”Warsaw Pact Military Doctrines in the 1970s and 1980s: Findings in the East German Archives”, *Comparative Strategy*, Vol.12, s. 437–457. Vad gäller polska dokument, se *Parallel History Project on NATO and the Warsaw Pact* (www.isn.ethz.ch/php).

De sovjetiska stridskrafternas taktiska anpassning till den tekniska utvecklingen föreföll emellertid under 1980-talet tappa tempo – troligen på grund av den sovjetiska ekonomins växande svårigheter. Även om Warszawapaktens taktiska förmåga vidmakt-hölls på en kvantitativt hög nivå hade man hela tiden haft svårigheter att hålla takt med Nato:s kvalitativa förbättringar av tyngre vapen och utrustning. Detta bidrog till en gradvis utjämning av de konventionella styrkeförhållandena i Europa. Därtill kom att den inre politiska utvecklingen i flera Warszawapaktsländer, kanske i synnerhet Polen, gav anledning till tvivel på dessa styrkors pålitlighet.

2.2.4 Strategi i det nordatlantiska området – 1970-talet

Under sena 1960-talet och 70-talets första hälft intensifierade Sovjetunionen sin marina uppbyggnad. Viktiga element i denna uppbyggnad var framflyttning av marin kapacitet, främst ubåtar, för att möjliggöra hot mot de för Nato strategiskt viktiga Nordatlantförbindelserna. Tillkomsten av SALT- och ABM-avtalen stimulerade vidare utbyggnad av ubåtsbaserade nukleära vapensystem vilka minskade den egna sårbarheten mot ett eventuellt amerikanskt överraskningsanfall. Ubåtsbaserade strategiska missiler skulle sålunda stärka trovärdigheten i Sovjetunionens avskräckningsförmåga och därmed minska riskerna för ett överraskande amerikanskt anfall med utsikter att utradera den sovjetiska strategiska kärnvapenstyrkan.²⁵

Västliga analytiker såg emellertid också vidare ambitioner bakom Sovjetunionens modernisering och utbyggnad av sitt ubåtsvapen. Redan under 1960-talet hade sovjetiska missilubåtar börjat uppträda utanför den amerikanska ostkusten. 1970-talets mer avancerade ubåtar blev ett direkt hot mot Förenta Staternas eget territorium. Den sovjetiska marinens nya stora ubåtar försedda med missiler med lång räckvidd kunde nå amerikanskt territorium från positioner i Ishavet-Barents hav. En enda ubåt av Deltaklassen, som blev operativ åren 1973–1974, kunde avskjuta 16 ballistiska missiler med kärnstridspetsar mot lika många vitala amerikanska mål. Några år in på 1980-talet började Sovjetunionen ombeväpna de strategiska ubåtarna till missiler med MIRV-stridspetsar. Antalet

²⁵ Michael MccGwire, *Military Objectives in Soviet Foreign Policy*, s. 415ff; och Rolf Tamnes, *The United States and the Cold War in the High North*, s. 225–269.

mål en enda Deltaubåt kunde bekämpa hade därmed ökats till 48 alternativt 80.²⁶

Vid mitten av decenniet blev den första av de jättelika ubåtarna av Typhoontypen operativ. En sådan kunde bekämpa upp till 200 mål. De sovjetiska strategiska ubåtarna kunde – med sina många missiler vardera med flera kärnvapenstridsspetsar (MIRV) – i det närmaste förrinta Förenta Staternas mest vitala områden på samma sätt som amerikanska strategiska ubåtar sedan flera år varit kapabla att med kärnvapen med interkontinental räckvidd på motsvarande sätt utplåna alla vitala centra i Sovjetunionen.

Den amerikanska marinen utvecklade redan på 1970-talet kapacitet att bestämma de sovjetiska ubåtarnas position och att följa enskilda sovjetiska ubåtar med egna ubåtar. Satellitinformation och information från SOSUS-linjer (Sound Surveillance System – mikrofonlinjer på havsbotten) gav en i det närmaste precis uppfattning om den sovjetiska marinens aktiviteter i de öppna haven. I Moskva menade man sig dock kunna kompensera för det amerikanska teknologiska övertaget genom kvantitativ styrka. Sålunda intensifierade man sin ubåtsproduktion och antalet sovjetiska ubåtar som opererade i haven ökade kraftigt. Dock kvarstod en obalans därigenom att en avsevärt större del av de amerikanska ubåtarna var ute på uppdrag, medan beträffande de sovjetiska större delen hölls i hamn och endast ett mindre antal opererade till sjöss.²⁷

Den huvudsakliga sovjetiska marina upprustningen ägde rum framför allt i norr men också i Fjärran Östernmarinen. Detta illustrerade den grundläggande geostrategiska aspekten på de sovjetiska marina styrkorna, nämligen att Sovjetunionens stridskrafter främst byggde på kontinentalstatens landförbindelser för politiska, ekonomiska och militära säkerhetsarrangemang och inte som Förenta Staternas direkt och omedelbart på sjöförbindelser. För Förenta Staterna och i synnerhet dess allierade innebar då som nu geografi, ekonomi, politik och militära faktorer ett stort, och för de allierade t.o.m. avgörande, beroende av förbindelserna över haven, både i krig och fred.

²⁶ Ibid.

²⁷ Joel S. Wit, "Advances in Antisubmarine Warfare", *Scientific American*, February 1981, vol. 244, nr. 2. En hög amerikansk marinofficier värderade i mitten av 1970-talet förmågan att spåra sovjetiska ubåtar vid GIUK-gapet till 97 procent, under förutsättning att hela spaningskapaciteten användes (dvs. samverkan mellan fasta och rörliga hydrofoner, ubåtar och flyg). Promemoria från Förvarshögskolan till ÖB, "Rapport från studiebesök i Island under FHS vårtillämpningsövning 1975", 1975-06-10, dnr. H260, Krigsarkivet, Fst/Sekt 2, Serie F2:1, Förvarsattachéarkivet, 1975, vol. 35.

Traditionellt borde alltså Sovjetunionen, i egenskap av klassisk landmakt, inte nödvändigtvis behöva eftersträva en marin överlägsenhet. På västligt håll ansåg man att Sovjetunionen skulle ha kunnat nöja sig med en marin kapacitet som var tillräcklig för att försvara sig mot en angripande flottstyrka. 1970-talets sovjetiska marina styrkeuppbyggnad och positionsframflyttning tydde emellertid på avsevärt mer långtgående strategiska ambitioner, som gick ut på dels att söka paritet med den andra supermakten på alla viktiga plan, dels att skapa en kapacitet för "power projection", dvs. att kunna militärt underbygga utrikespolitiken på andra håll i världen. Konsekvenserna av denna styrketillväxt blev något av en alarmklocka för Nato.

När Förenta Staterna slutligen framåt mitten av 1970-talet kunde lösgöra sig från engagemanget i Vietnam, kom det nya hotet från norr att stimulera den amerikanska försvarsledningen och flottan att anta en ny marin strategi. Denna skulle innebära tillskapandet av en operativ struktur med kapacitet att snabbt reducera, stänga in och eventuellt förstöra den sovjetiska flottan i händelse av krig. Den amerikanska flottans främsta uppgift inom strategin skulle bli att uppnå kontroll över Atlantförbindelserna, förutom vilka Förenta Staternas europeiska engagemang riskerade att undergrävas.²⁸

Även om Förenta Staterna under 1970-talet vad avser antalet fartyg var underlägset den sovjetiska marinen så var den amerikanska flottan, med en stark marin tradition och som en primär och prioriterad komponent i de samlade amerikanska väpnade styrkorna, tekniskt, taktiskt och organisatoriskt överlägsen den sovjetiska marinen med dess brister. En viktig faktor var att den amerikanska flottan var bemannad med fast anställd personal, medan en stor del av besättningarna på de sovjetiska örlogsfartygen var värnpliktiga. I jämförelse med sovjetmarinens enheter hade fartyg tillhörande US Navy avsevärt flera dagar till sjöss. Flertalet av den sovjetiska flottans ytfartyg, stora delar av ubåtsstyrkan och marinflyget var avdelade för ubåtsjakt, men opererade enligt västliga analytiker utan större framgång på grund av oförmågan att upptäcka de amerikanska ubåtarna. Den västliga perceptionen

²⁸ Rolf Tamnes, *The United States and the Cold War in the High North*, s. 278ff; och Ola Tunander, *Cold Water Politics – The Maritime Strategy and Geopolitics of the Northern Front* (SAGE, London, 1989). För ett kritiskt perspektiv till den amerikanska marina strategin, se Robert W. Komer, *Maritime Strategy or Coalition Defense?* (Abt Books, Cambridge Mass., 1984).

förblev dock att innan den amerikanska marina strategin blev en realitet i början av 1980-talet, var läget i norr prekärt.

På grund av numerärt underläge under 1970-talet lämnades delar av Nordatlanten och Norska havet utan nämnvärd Natonärvaro och blev därmed "den glömda flanken". Nato:s ytfartyg koncentrerades söder om det s.k. GIUK-gapet, dvs. linjen mellan Grönland, Island och norra Storbritannien, för att i krigstid skydda fartygsrutterna över Atlanten. Samtidigt flyttades dessa transportleder till södra Atlanten, bort från det hotade GIUK-gapet. Efterhand under 1970-talet förstärkte Nato försvaret av GIUK-gapet med förbättrad ubåtsjaktkapacitet och med utnyttjande av fasta undervattenslingor för avlyssning, SOSUS, till stöd för ubåtsjakter. Den synliga Natonärvaron i Nordatlanten och Norska havet, dvs. närvaron av hangarfartyg och större örlogsfartyg, var begränsad. Däremot opererade ett dussintal attackubåtar på permanent basis i dessa vatten med uppgift att följa sovjetiska ubåtar. Detta stationerings- och operationsmönster innebar emellertid att Västalliansen endast med försening hade möjlighet att etablera en framskjutande kontroll i norr och via sjövägen undsätta och förstärka Norge. Inom Nato uttrycktes därför farhågor om ett framskjutet Mare Sovieticum i norr.

2.2.5 Östersjön²⁹

En strategisk vändpunkt kom mot slutet av 1970-talet när Nato på västtyskt initiativ definierade ett nordflanksområde baserat på tre komponenter – Östersjöutloppen, Island och norra Norge. Detta innebar att Östersjöutloppen kom att betraktas som en taktisk flank eller som en komponent i den norra flanken i Nato:s kontinentala strategi. Atlantpakten förstärkte dessa flankområden bl.a. med ökad flott närvaro i Norska havet. I strategin ingick en förstärkning av kontrollen av Östersjöutloppen. Däremot blev det inte aktuellt att etablera flygbaser i Norge, eftersom Nato fann att sådana baser skulle bli alltför sårbara. I vad avsåg Danmarks försvar

²⁹ I detta avsnitt har om inte annat nämnts följande källor använts: Ingemar Dörfer, "Östersjöns geopolitiska betydelse", två artiklar i *Svensk Tidskrift* 1989:8-9, samt 1990:1; Gustav Hägglund, "Strategisk utveckling i Norden", i *Flådestrategier og nordisk sikkerhetspolitikk*, Band 2 (Köpenhamn, 1986), s. 41-54; och Göran Andolf & Bertil Johansson, "The Baltic Sea – A Sea of Peace? – Swedish views on Soviet Naval Policy in the Baltic, 1945-1985", i Göran Rystad/Klaus-R Böhme/Wilhelm M. Carlgren (red.), *In Quest of Trade and Security – The Baltic in Power Politics 1500-1990, Vol. II 1890-1990* (Probus, Stockholm, 1995), s. 213-256.

betraktades detta som oroväckande svagt enligt amerikanska bedömningar. Detta hade uppenbarligen inte förbisetts av den sovjetiska militärledningen i planeringen för en storkonflikt i Europa. Sålunda blev det i Warszawapaktens operativa planering i slutet av 1970-talet som ett komplement till den stora centraloffensiven alltmer aktuellt med planer på omfattande logistiska operationer och trupptransporter längs Östersjöns sydkust. Som särskilt redovisas ingick i planeringen att södra Jylland skulle angripas för att möjliggöra för Warszawapaktens styrkor att genomföra en omfattningsoperation för angrepp i ryggen eller sidan mot Nato:s centrala truppkoncentrationer. Kontrollen av Jylland skulle därtill innebära en försvarsgräns av Nato:s norra flank. Samtidigt med angreppet på Jylland skulle de danska öarna angripas för att möjliggöra för delar av den sovjetiska Östersjöflottan att tränga ut genom Bälten och operera i Nordsjön och Atlanten. Den nya strategiska betydelsen av Östersjöutloppen som en stödjepunkt för Nato:s norra flank, och Jylland som ett möjligt rundningsmärke i ett sovjetiskt omfattningsföretag mot Västalliansens tillbakadragna reserver, skapade behov för Nato att avsevärt stärka Danmarks försvarskapacitet. Förstärkning och integrering av enhetskommandot för Danmark och Nordtyskland, BALTAP, omfattande Danmark, Slesvig och Hamburg som genomfördes mot slutet av 1970-talet, torde ha haft en påtagligt stabiliserande effekt.

Östersjöns nya relevans i händelse av konflikt, dels med utloppen som en strategisk stödjepunkt, dels som en möjlig region för sovjetiska flankangrepp, bidrog till att Skandinavien i sin helhet blev föremål för ett växande stormaktsintresse mot slutet av 1970-talet.

Warszawapaktens förmåga att genomföra omfattande landstigningsoperationer på öppen kust bedömdes av det svenska försvaret som tämligen måttlig, tillgång på specialtonnage i Östersjön medgav överföring av 1½ förstärkt motoriserat skytteregemente i en omgång. Överskeppningskapaciteten av trupp och materiel på handelstonnage uppgick till ca fem motoriserade skyttedivisioner i en omgång. I Natoplaneringen föll det på Västtyskland att ansvara för huvuddelen av alliansens marina närvaro i regionen. Samtidigt förekom regelbundna och årliga besök och smärre manövrar, främst av brittiska flottenheter, både ytfartyg och undervattensbåtar. Brittiska ubåtar genomförde sålunda regelbundet operativa aktiviteter i Östersjön. Även amerikanska flottenheter gjorde återkommande besök i Östersjön, där Nato också regelbundet

genomförde flottmanövrar. Den allierade aktiviteten var också ur ett svenskt perspektiv viktig eftersom den markerade Östersjöns status som ett internationellt hav och inte som ett Mare Clausum, vilket Sovjetunionen med sitt av Chrustjov inspirerade utspel om Östersjön som ett "Fredens Hav" och strandstaternas egendom redan sedan mitten av 1950-talet hade sökt få till stånd.

Ur sovjetisk synvinkel spelade södra Östersjön vidare en central roll som transportled mellan Sovjetunionen och Centraleuropa och som ett relativt skyddat underhållsområde vid en utdragen konflikt. Den omfattande varvskapaciteten var en betydelsefull faktor.³⁰ En stor del av den sovjetiska flottans fartygsbehov försörjdes från sovjetiska och polska varv i Östersjön. I händelse av en konflikt måste dock Sovjetunionen i sin operativa planering räkna med att Nato omedelbart skulle söka stänga Östersjöutloppen och att dessa endast skulle kunna öppnas efter framgångsrikt angrepp mot de danska öarna. Det gällde därför att i en uppseglande konflikt handla snabbt för att möjliggöra att ett nödvändigt antal örlogsfartyg fördes ut ur Östersjön och ut i Atlanten i tid innan sunden blockerades.

Östersjöns strategiska betydelse för Atlantpakten förblev att fungera som ett flankområde till centralfronten. För Nato var fortsatt kontroll av Danmark och den västtyska Östersjökusten av stor betydelse. Särskilt viktigt var att bevara möjligheten att kunna bekämpa Warszawapaktens försörjningslinjer i södra Östersjön och att förhindra landstigningen på de danska öarna. Nato:s egna marina baser i Östersjön var få, utsatta och sårbara. Med den vapentekniska utvecklingen – i synnerhet flygets förbättrade räckvidd – minskade under 1970-talet ytfartygens taktiska relevans. Den omfattande sjömilitära närvaron bestod, men tvingades under ytan. Detta hindrade inte Sovjetunionen från att behålla ett betydande antal ytattackfartyg i sin flotta. Östersjöns i jämförelse med världshavens grunda vatten innebar att inga av de stora strategiska ubåtarna hade möjlighet att operera i området.

I början av 1980-talet beräknades Nato visserligen inte ha lika många ubåtar i Östersjön som Sovjetunionen, men nästan alla var av senare byggnadsår än de sovjetiska. Av det cirka trettioåriga sovjetiska ubåtar av konventionell typ torde, relativt västsidan, färre ha varit i operativt och stridsdugligt skick. Om de västtyska ubåtarna, totalt 24 till antalet, varav ungefär hälften var baserade i

³⁰ Samtal med Wojciech Jaruzelski, 2002-09-18, Säkerhetspolitiska utredningens arkiv.

Östersjön, kunde hantera den sårbarhet som deras instängda baspositioner innebar hade de västliga undervattensstyrkorna i händelse av krig goda förutsättningar att få ett övertag mot de sovjetiska.³¹ I ett krig hade danska och västtyska flottstyrkor uppgift att täppa till Östersjöutloppen. De västtyska ubåtarnas offensiva uppgifter var att skära av de sovjetiska sjöförbindelserna längs den baltiska och polska kusten samt att angripa och försvaga den sovjetiska Östersjöflottan. Eftersom väg- och järnvägsförbindelserna genom Polen kunde väntas bli hårt angripna och transporter försvåras i ett krigs inledningsskede behövde sovjetarméns trupp och materiel transporteras genom södra Östersjöns vatten, vilket de västtyska ubåtarna skulle försvåra, helst förhindra. I detta avseende skulle tillgång till baser bli en känslig punkt för det västtyska Östersjökommandot. Huvudbasen i Kiel skulle med säkerhet bli hårt angripen från krigets första dag.³²

Dessa taktiska och geostrategiska faktorer kan ha föranlett att båda pakterna mot slutet av 1970-talet började blicka mot den svenska skärgården med dess ur operativ- och depåsynpunkt intressanta möjligheter. 1984 års försvarsutredning uppmärksammade i sitt betänkande att i samband med militära operationer i vårt närområde de krigförande parterna kunde tänkas vilja utnyttja svenskt territorium i strid med folkrätten. De kunde också komma att ställa krav på eftergifter från svensk sida såsom att tillåta utnyttjande av svenskt sjöterritorium, exempelvis som skyddad uppehållsplats.³³

2.2.6 1980-talets strategiutveckling

Avspänningspolitiken, som nått sin höjdpunkt år 1975, kom under senare hälften av 1970-talet att utsättas för påfrestningar, bl.a. för att väst inte ansåg att Sovjetunionen levde upp till sin egen fredsretorik och på flera säkerhetspolitiska fronter flyttade fram sina positioner. Kreml tycktes inte se någon inkonsistens mellan

³¹ *Jane's Fighting Ships*. I början av 1980-talet hade Västtyskland totalt 24 ubåtar (fördelade på ungefär hälften i Östersjön och hälften i Nordsjön), Danmark 4, Polen 3 och Sovjetunionens Östersjöflotta cirka trettioalet (32 stycken år 1978/79 och 25 stycken år 1984/85).

³² Beträffande västtysk marin strategi under det kalla kriget se, Jay Wagner, *West German Naval Policy on the Northern Flank – Determinants and Perspectives 1955–1988*, NUPI rapport, nr. 117 (juli 1988).

³³ SOU 1985:23, s. 59. Även i Neutralitetspolitikkommisionens betänkande (SOU 1994:11, s. 224) berördes möjligheten att västtyska örlogsfartyg i ett krigsläge skulle behöva söka sig till skyddade baser längs den svenska sydkusten, främst i Blekinge skärgård.

avspänningspolitiken och militär styrka. Trots den dramatiska förbättringen i förbindelserna med Förbundsrepubliken och uppvärmningen av relationerna med Förenta Staterna, genomförde Sovjetunionen inga nedskärningar av sina styrkor i Europa. Tvärtom, som ovan framhållits, inleddes anskaffning och modernisering av utrustning och stationerades ytterligare sovjetiska trupper i framskjutna positioner i Centraleuropa. Även om ett huvudskäl kan ha varit att Sovjetunionen sökte öka kontrollen av sina egna allierade för att inskränka att avspänningspolitik inte innebar en uppmjukning av Brezjnevdoktrinen, störde dessa militära dispositioner påtagligt Nato, politiskt och militärt. Den definitiva vändpunkten från avspänningspolitik till det ”andra kalla kriget” skedde dock först i och med Sovjetunionens massiva angrepp på och ockupation av Afghanistan i december 1979. Mycket tyder dock på att man i Moskva, när man beslutat sig för att gå in i Afghanistan, redan avskrivit avspänningen inte minst på grund av det amerikanska agerandet ifråga om mänskliga rättigheter och Natos dubbelbeslut om medeldistansrobotar.

Delvis som en reaktion på Afghanistaninvasionen påbörjade den amerikanska administrationen under president Carter en omprövning av säkerhetspolitiken. Carteradministrationens sista försvarsbudget år 1980 innebar en av de största höjningarna i fredstid av en amerikansk budget.³⁴ En inte bara budgetär utan också principiell vändpunkt för amerikansk säkerhetspolitik inträffade emellertid först med Ronald Reagans tillträde som president år 1981. Reaganadministrationen övergav den klassiska amerikanska ”Containment policy” (inneslutningspolitiken) med dess rötter i den av George Kennan inspirerade politiken om svar på Sovjetunionens expansionssträvanden i slutet av 1940-talet, till förmån för en mer aktiv politik.³⁵

Inneslutningspolitiken byggde på en analys av de inneboende motsättningarna i det sovjetiska väldet som pekade på utsikterna att detta i längden inte skulle hålla ihop, och falla samman av sig självt. Vad väst måste inrikta sig på var att hålla emot utifrån för att motverka expansionssträvanden. Reagan nöjde sig inte med detta. Reaganadministrationen satte ambitionerna högre och föresatte sig att aktivt ”rusta ihjäl” Sovjetunionen. Genom att driva på rustningskapplöpningen skulle den sovjetiska ekonomin fås att kollapsa

³⁴ *SIPRI Yearbook* 1982, s. 145.

³⁵ Rörande Reagans Containmentpolitik se, Rolf Tamnes, *The United States and the Cold War in the High North*, s. 272f.

under tycket av försvarsbördorna. Här är inte platsen att avgöra vilken av de båda strategierna som till sist blev avgörande. Allmänt kan sägas att det torde varit en kombination av dessa parad med den uppluckring, som betoningen av mänskliga rättigheter innebar, en idé som fick sitt genomslag i Helsingforsdokumentet år 1975.

Grunderna för den nya, mot Sovjetunionen riktade, politiken kunde sökas i ett initiativ redan år 1976 av den dåvarande CIA-chefen George Bush som hade lett till en omvärdering och uppvärdering av CIA:s egen analys av det sovjetiska militära hotet. Reagan i sin tur omvärderade politiskt Sovjetunionen från en respekterad supermaktsmotpart med förståeliga intressen att försvara, till ett makthungrigt illasinnat imperium ("evil empire"), med en ideologisk expansion på agendan, stödd av militära anspråk och beredskap för ett globalt krig. Denna sovjetiska globala utmaning kunde enligt Reaganadministrationens bedömningar endast besvaras med en massiv militär uppbyggnad. Liten skillnad gjordes mellan centrala och marginella intressen. Den nya doktrinen förutsatte att Förenta Staterna byggde ut sina militära styrkor till att motsvara en kapacitet att föra minst två regionala krig på en gång. Stora ansträngningar gjordes att skapa förmåga att genomföra symmetriska svar på eventuella sovjetiska framstötter. I detta nya kalla krig mobiliserades sofistikerade metoder, inklusive psykologisk krigföring, en uppryckning av underrättelsetjänstens särskilda kapacitet att genomföra hemliga operationer och en omfattande utveckling av konventionella stridskrafter. Man inrättade sig för tanken på en lång konflikt. Nato beslutade om en serie av årliga nationella höjningar av medlemsstaternas försvarsbudgetar om tre procent, vilket ledde till en gradvis, men kraftig, förstärkning av Nato:s samlade konventionella slagkraft.³⁶

Även de strategiska marina nukleära styrkorna genomgick strukturella förändringar för att öka överlevnadsmöjligheterna och få kapacitet att genomföra operationer månader i sträck utan bunkring. Armé- och flygstridskrafter skulle ges förmåga att genomföra operationer även på stora avstånd från USA.

Den marina uppbyggnaden sattes dock i en klass för sig liksom utvecklingen av den marina strategin. Den tidigare tillbakahållna, defensivt inriktade strategin med skyddet för Atlantförbindelserna och bevakning av GIUK-gapet, dvs. havsområdena mellan Grön-

³⁶ Se bland annat de CIA-bedömningar som avhelligats efter det kalla kriget, Center for the Study of Intelligenc, www.cia.gov/csi och *The Soviet Estimate: US Analysis of the Soviet Union, 1947 - 1991*, National Security Archive.

land, Island och norra Storbritannien, som primär uppgift omdefinierades. Den försiktiga omprövning som Nato hade inlett i slutet av 1970-talet med inrättandet av nordflanksområdet stöptes nu om. Flankområdets stödjepunkter förstärktes. Detta innebar att amerikanska marinen, understödd av den brittiska, upprättade ett påtagligt framåtskjutet operationsmönster i Nordatlanten och Norska havet. De amerikanska ubåtarna fick till uppgift att redan i inledningsstadiet av en konflikt angripa sovjetiska attackubåtar så snart dessa lämnade sina basområden. Därmed skulle Sovjetunionens ubåtar tvingas att inrikta sig på defensiva uppgifter och hotet mot Atlantförbindelserna försvagas.³⁷

Ett framåtriktat och mer än tidigare aggressivt förhållningssätt återspeglade den amerikanska administrationens globala politik gentemot Sovjetunionen och hade en parallell i den nya operativa idén för den europeiska centralfronten, "Follow-on-forces attack" (FOFA).

En effekt av den nya strategin skulle sålunda bli att pressa tillbaka Sovjetunionens attack- och jaktubåtar mot Murmansk och därmed ge Nato ett övertag i Nordatlanten och säkra Nato:s försörjningslinjer. Detta förutsatte en fortsatt omfattande närvaro av amerikanska attackubåtar i norr samt förmåga att på ett tidigt stadium placera minst två hangarfartygsgrupper norr om GIUK-gapet och därmed skapa förutsättningar för ett starkt flygunderstöd för försvaret av Norge. I ett övergripande perspektiv blev försvaret av norra Norge sålunda ett led i strävan att säkra den strategiska länken mellan Amerika och Europa.

Genom kvalitativ marin överlägsenhet och framskjutna operativa positioner kunde Nato sätta tryck också på den sovjetiska strategiska ubåtsflottan. De amerikanska attackubåtarna skulle få bättre möjligheter än tidigare att med utnyttjande av avancerad teknologi uppsöka och sänka Sovjetunionens strategiska ubåtar i Barents hav redan från krigets första dag. Detta var dock inte primärt ett led i den operativa marinstrategin utan sågs snarare som en komponent i den storstrategiska maktbalansen. I förlängningen av dessa åtgärder låg möjligheten av att USA skulle få en nukleär förstaslagsförmåga, något som skulle riskera att undergräva hela den rådande strategiska balansen, baserad på MAD. Lika viktigt i detta sammanhang var att det utrymme som skapades genom den marina framflyttningen i norr, möjliggjorde omgruppering mot

³⁷ Rolf Tamnes, *The United States and the Cold War in the High North*, s. 278ff.

norr av Förenta Staternas ubåtsbaserade strategiska kärnvapenmissiler. Därmed förkortades radikalt anflygningstiden för amerikanska missilangrepp mot vitala sovjetiska mål med motsvarande konsekvens för den sovjetiska förvarningstiden.

Med avskräckningspolitikens logik såg sig Sovjetunionen pressat att som svar förkorta tiden för sina insatsförberedelser. En tekniskt motiverad beredskapshöjning med kapacitet att inleda motangrepp redan vid en förvarning kom att höja temperaturen i de amerikansk-sovjetiska förbindelsen i början av 1980-talet. Denna höga alert-nivå, s.k. "hair-trigger" alert, ökade riskerna för att kärnvapen skulle kunna komma att tillgripas av misstag, till följd av exempelvis datahaveri eller den mänskliga faktorn. Detta läge uppkom när andra politiska kontrollmedel såsom kommunikationsarrangemang mellan Moskva och Washington, den s.k. heta linjen, till följd av frostiga politiska tongångar mellan de båda stormakterna i det närmaste var obrukbara. Det finns bedömare som vidhåller att perioden i början av 1980-talet inrymde en risk för kärnvapenkrig som var i det närmaste lika stor som Kubakrisen år 1962 (se senare avsnitt om den maktpolitiska utvecklingen).³⁸

I vad avser de geostrategiska konsekvenserna av den amerikanska marina strategin, blev följden att nu även Nordnorge enligt planeringen för första gången skulle komma att ligga bakom Nato:s försvarslinjer i norr. Samtidigt innebar det förändrade läget att såväl Sverige som Norge och i viss mån Finland hamnat i den omedelbara närheten av ett av världens strategiskt mest känsliga områden. Till Murmanskområdet på Kolahalvön hade Sovjetunionen sålunda baserat flertalet av sina strategiska kärnvapenbestyckade ubåtar liksom en omfattande flotta och flygstyrka vars huvuduppgift var att försvara dessa ubåtar. Det var en i väst allmänt utbredd uppfattning att detta baskomplex var så viktigt för Sovjetunionen, att man i väst räknade med att Sovjetunionen i sin krigsplanering hade förberett att redan i inledningsskedet av ett krig söka erövra norra Norge.

Nato:s försvarsplanering utgick från att Sovjetunionen eftersträvade optionen att kunna tillfälligt basera delar av den egna flottan i de nordnorska fjordarna, eftersom de fjordar som fanns på sovjetisk sida var alltför få och sårbara. I den sovjetiska krigs-

³⁸ Christopher Andrew/Oleg Gordievsky, *KGB – The inside story of its foreign operations from Lenin to Gorbachev* (Hodder & Stoughton, London, 1990), s. 487–507; och Anatoly Dobrynin, *In Confidence: Moscow's Ambassador to America's six Cold War Presidents*, s. 522–543.

planeringen ingick vidare att upprätta en ”bastion” för de strategiska ubåtarna i Barents hav och i Ishavet, dvs. ett starkt befäst område där jakt- och attackubåtar aggressivt skulle skydda mot Nato:s undervattensangrepp.

De nya vapentechnologierna, i synnerhet utvecklingen av kryssningsrobotar – både ubåts- och flygplansbaserade – kom att spela en roll i den amerikanska operativa planeringen. Från början av 1980-talet kunde sådana kryssningsrobotar utskjutna från Nordatlanten nå Leningradområdet, vilket tidigare legat skyddat men nu plötsligt blivit sårbart. En förutsättning var dock att Fennoskandinaviskt luftrum utnyttjades. Till skillnad från ballistiska missiler, som med stor hastighet tillryggalägger större delen av anflygningssträckan i rymden, passerar kryssningsrobotar genom luftrummet och under en betydande del av anflygningen på låg nivå för att komma under försvararens radarsystem och därmed undgå tidig upptäckt.

Även om denna utveckling bidrog till ett mått av ytterligare ökning av konflikttemperaturen i norra Europa innebar andra element i utvecklingen, bl.a. den kraftigt ökade räckvidden för det strategiska bombflyget, att behovet att utnyttja det nordiska luftrummet snarast kom att avta. Den amerikanska planeringen inriktades sålunda på de enklare och säkrare anflygningsbanorna mot sovjetiska mål över Arktis och Nordkalotten.

Samtidigt måste generellt konstateras att utvecklingen av de luftoperativa kapaciteterna från slutet av 1970-talet och framåt innebar att Nordflanken efterhand kopplades tätare till båda sidors handlingsmöjligheter i Centraleuropa. Det marginellt växande intresset för det skandinaviska luftrummet vägde emellertid lätt mot den norra flankens dubbla strategiska roll i förhållande till Centralfronten, nämligen försörjningslinjerna av trupp och materiel över Atlanten respektive södra Östersjön.

2.3 Europa, Östpolitiken och avspänningen³⁹

Samtidigt som supermaktsavspänningen utvecklades, inleddes i Europa processer som omfattade ett nytänkande och stora förändringar. Redan år 1967 hade Atlantpaktens medlemmar antagit en ny inriktning på Europapolitiken av innebörd att Nato:s

³⁹ Detta avsnitt bygger, utöver angivna referenser, på Peter Merseburger, *Willy Brandt 1913–1992: Visionär und Realist* (Deutsche Verlags-Anstalt, München, 2002).

uppgifter inte som hittills skulle omfatta enbart avskräckning gentemot det sovjetiska hotet utan också en avspänningspolitik. ”Détente” var det uttryck som knätsatts i den av Nato antagna Harmelrapporten efter den belgiske utrikesministern Pierre Harmel.⁴⁰ Détente som politiskt riktämärke, ehuru vagt formulerad, skulle öppna möjligheter för förhandlingar och politiska förändringar i förhållande till Sovjetunionen och dess allierade i Warszawapakten. Politiken innebar också att enskilda medlemmar blev oförhindrade att ta initiativ i eget intresse, så länge dessa inte stred mot Nato:s grundläggande avskräckningsfilosofi eller försvagade de gemensamma försvarsansträngningarna. Detta öppnade möjligheter för de radikala förändringar som kom till uttryck i västtyska regeringens s.k. Östpolitik (Ostpolitik).⁴¹

För Sovjetunionen var frågan om Tysklands ställning i Europapolitiken det allt överskuggande problemet.⁴² Målet var att aldrig igen tillåta uppkomsten av ett mäktigt Tyskland med full handlingsförmåga som återigen skulle kunna anfälla Sovjetunionen. Nederlaget under första världskriget åren 1914–1917 och den enorma mänskliga och materiella förstörelsen under kriget med Hitler-Tyskland åren 1941–1945 skulle inte någonsin kunna upprepas. Tillkomsten av Atlantpakten efter Berlinblockaden år 1948–1949, i synnerhet förbundsrepubliken Tysklands fullvärdiga inträde i densamma år 1955, blev i skenet av denna grundläggande politik ett allvarligt bakslag för Sovjetunionen. Inom ramen för Atlantalliansen och dess exekutiva organ, Nato, kunde nu Västtyskland bygga upp en betydande militär kapacitet. Även om de västtyska stridskrafterna inte direkt kunde mäta sig med Röda armén stred en västtysk upprustning mot grundelementen i sovjetisk politik. Efterhand började emellertid Sovjetunionen inse att det i detta avseende kunde finnas ett visst värde i den av Atlantpakten garanterade amerikanska närvaron i Europa. Nato och dess därigenom garanterade amerikanska närvaro kunde sålunda i sovjetiska ögon tjäna de dubbla syftena att dels minska risken för tillkomsten av en självständigt opererande västtysk krigsmakt, dels begränsa den tyska upprustningens omfattning.⁴³ Ytterligare en stabiliserande konsekvens av Västtysklands Nato-

⁴⁰ Harmelrapporten från år 1967 finns tryckt i Nato Archives, www.nato.int/archives.

⁴¹ Timothy Garton Ash, *In Europe's name – Germany and the Divided Continent* (Random House, New York, 1993), s.28-47.

⁴² Angela E. Stent, *Russia and Germany Reborn* (Princeton University, 1999), s. 3ff.

⁴³ Anatoly Dobrynin, *In Confidence: Moscow's Ambassador to America's six Cold War Presidents*.

anknytning blev att den möjliggjorde för Västtyskland att avstå från anskaffning av kärnvapen.

Den fortsatta delningen av Tyskland och förhindrandet av uppkomsten av en ny tysk stormakt i Europa blev centrala element i den sovjetiska Europapolitiken. Utöver att hålla Tyskland på plats inriktade sig den sovjetiska politiken på att säkra andra världskrigets landvinningar genom fortsatt upprätthållande av socialistisk-kommunistiska regimer i Bulgarien, Polen, Rumänien, Tjeckoslovakien och Ungern. Dessa medlemmar av Warszawapakten skulle tillsammans med Östtyskland utgöra en buffert mot varje form av hot från väst mot Sovjetunionen. Den sovjetiska ledningen drog sig emellertid inte heller för att vid återkommande tillfällen under 1940-, 50- och 60-talen skapa storpolitiska kriser runt Västberlin, vars läge som en isolerad enklav i Östtyskland inbjöd till att pröva västs sammanhållning. Någon allvarligt menad utmaning riktad mot detta sovjetiska säkerhetssystem från västs sida förekom inte under det kalla kriget. Detta blev tydligt både vid revolutionen i Ungern år 1956 och i Tjeckoslovakien år 1968. Nato såg sin uppgift som defensiv. Tysklands allierade föreföll nöjda även med den tyska delningen. Den enda politiska kraft som syntes vilja störa status quo var de organisationer av tyskar som fördrivits från sina hem i Ostpreussen, Pommern och Schlesien, dvs. de delar av Tyskland som inkorporerats i Sovjetunionen och i det Polen som "flyttats västerut" genom den sovjetiska nyordningen i Östeuropa. Detta avsåg även de tyskar som drivits bort från Sudetområdet i Tjeckoslovakien.

För att konsolidera de politiska konfigurationer som uppstått genom Europas delning efter andra världskriget lanserade Sovjetunionen år 1966 ett initiativ om en europeisk säkerhetskonferens (ESK). Den sovjetiska tanken var ursprungligen att ESK skulle omfatta enbart europeiska stater och att de båda Tyskland skulle medverka som fullt erkända stater. Efterhand fick man finna sig i att också Förenta Staterna och Kanada accepterades som deltagare. Detta hindrade inte att initiativet fick ett svalt mottagande av Förenta Staterna och dess allierade.

Natostaternas svar på det sovjetiska ESK-initiativet blev förslaget om ömsesidiga och balanserade reduktioner, MBFR, av östs och västs konventionella stridskrafter i Europa. Detta förslag kunde tjäna två syften, dels att genom överenskommelse reducera Warszawapakts kvantitativa övertag ifråga om konventionella styrkor i Europa, dels att möjliggöra för den amerikanska admi-

nistrationen att dämpa kraven från amerikanska senaten om hemtagande av amerikanska trupper från Europa.

Sovjetunionen syntes år 1969 stå på höjden av sin makt. Det tjeckiska upproret, "Pragvåren" år 1968, hade kunnat kväsas utan annat än lama protester från väst. Man var på väg att uppnå paritet med Förenta Staterna ifråga om antalet strategiska kärnvapen. Den sovjetiska närvaron på Warszawapaktstaternas territorium förstärktes genom nya truppstationeringar. Utifrån erfarenheten från Pragvåren år 1968 såg Kreml ett behov av bättre kontroll av sina paktmedlemmar och stöd för renlärighet i den kommunistiska kretsen. Arméns uppgift att stärka banden med Östeuropa blev allt viktigare och föreföll med tiden att i själva verket väga tyngre än behovet att strama upp defensiv och offensiv kapacitet mot väst.⁴⁴

I Finland kunde man samtidigt märka en skärpning av tonen. Sovjetunionen upphörde efter Pragvåren 1968 att nyttja beteckningen "neutralitetspolitik" om den finska utrikespolitiken. Under 1970-talet erkände man motvilligt Finlands "strävan till neutralitetspolitik". Det var tydligt att Kreml hos sina östeuropeiska allierade ville inpränta att det finska exemplet – bevarad rättsstat, demokrati med västliga förtecken och marknadsekonomi – inte var efterföljansvärt och att någon ytterligare löskoppling av dessa stater från Sovjetunionens intressesfär inte skulle tolereras. Neutralitetsbegreppet som sålunda bannlystes i bilaterala sammanhang, tolererades dock multilateralt både i vad avsåg Finlands aktiviteter i FN och i den framväxande ESK-processen.⁴⁵

I denna relativa styrkeposition kunde Sovjetunionen pröva en mer flexibel politik mot Västeuropa, i synnerhet Västtyskland, trots bekymrade invändningar från mer ortodox kommunistiska kretsar i öst, i synnerhet från den östtyska ledningens sida. Genom att politiskt engagera Västtyskland hoppades emellertid Moskva kunna förmå Bonn att acceptera den tyska delningen och de nya europeiska gränserna. Därmed skulle Östeuropa bli stabilare och Sovjetunionens överhöghet där bekräftas.

Denna politiska strävan skulle bli bönhörd nästan över hövan med den västtyska regeringens östpolitik. Denna politik kom att utöva ett starkt inflytande, nästan dominerande, på svensk utrikespolitik under 1970-talet som ett komplement till den etablerade neutralitetspolitiken.

⁴⁴ Angela E. Stent, *Russia and Germany Reborn*, s. 19ff.

⁴⁵ Max Jakobson, *Trettioåttonde vånningen* (P.A. Norstedt & Söner, 1983), s. 204ff.

2.3.1 Den tyska Östpolitiken⁴⁶

Den västtyska politiska offensiv som inleddes med Willy Brandts tillträde som förbundskansler i Bonn, i egenskap av ledare för en socialdemokratisk/liberal regeringskoalition år 1969, med det liberala partiets FDP:s ledare Walter Scheel som utrikesminister, hade idémässigt grundats redan åtta år tidigare, när Berlinmuren började byggas den 13 augusti 1961. Västs, och inte minst Förenta Staternas, tvekan reaktion mot murens upprättande hade föranlett Brandt, som då var Berlins borgmästare, att dra slutsatsen att, om de allierade inte var redo att göra något för det delade Berlin och det delade Tyskland, tyskarna själva måste ta ansvaret för att forma sin politiska framtid. Tillsammans med sin förtrogne medarbetare Egon Bahr drog Brandt under 1960-talet upp riktlinjerna för en ny politik för Förbundsrepubliken – Östpolitiken (Ostpolitik). Den bärande tanken i denna politik var att ökad spänning och konfrontation endast skulle stärka den östtyska socialist-kommunistiska regimen. Handel och krediter gentemot Östtyskland liksom allmänt bättre levnadsstandard skulle inte blott minska spänningen utan också – och det var den springande punkten – öppna möjligheterna för reform av polisstatens Östtyskland. ”Förändring genom närmande” [Wandel durch Annäherung] blev det sammanfattande uttrycket för Brandts politik och blev också den politiska plattform på vilken den socialdemokratisk-liberala koalitionen Brandt/Scheel kunde etableras efter valet i Västtyskland i september 1969. Med Brandts regering i Bonn kom Nato:s Europapolitik att i mycket styras av Västtyskland. Nixonadministrationen var inledningsvis skeptisk mot den nya regeringen, särskilt mot Brandt. Washington såg med en viss irritation att Bonn sökte skynda på en avspänningspolitik som amerikanerna föredrog att själva driva under kontrollerade former. Man anpassade sig dock efterhand till de realiteter som politiken representerade, särskilt som utgångspunkten för Bonn förblev Förbundsrepublikens klara förankring i Nato och partnerskapet med Förenta Staterna.

Den nya Bonnregeringens första steg var anslutningen av Förbundsrepubliken till det nukleära icke-spridningsfördraget, Non Proliferation Treaty (NPT). Därmed markerades ett avstående från varje tanke på ett oberoende västtyskt kärnvapen. Denna spel-

⁴⁶ Timothy Garton Ash, *In Europe's name – Germany and the Divided Continent* (Random House, New York, 1993), s. 28–47; och Angela E. Stent, *Russia and Germany Reborn* (Princeton University, 1999), s. 3ff.

öppning var avsedd att omhänderta en av Moskvas värsta farhågor. Det politiskt-strategiska huvudelementet i östpolitiken blev för Bonn förhandlingen med Moskva och det fördrag som slöts i Moskva i augusti 1970 som en ramöverenskommelse för hela Östpolitiken. Enligt Moskvafördraget gav Bonn sitt erkännande av vad som kallades "den existerande verkliga situationen i Europa". Detta betydde att Västtyskland erkände Oder-Neisse-linjen vilken efter andra världskrigets geografiska omstuvningar utgjorde Polens västgräns mot Tyskland (Östtyskland). Betydande delar av det "egentliga" Tyskland som existerat år 1937, dvs. före Nazitysklands expansionspolitik, såsom Pommern och Ostpreussen, kom därmed att formellt avträdas. Vidare uppgav Förbundsrepubliken alla anspråk på Sudetenland till Tjeckoslovakien, dvs. det område som Hitlertyskland via Münchenöverenskommelsen annekterat år 1938. Därmed kunde den tysk-tjeckiska gränsen ses som fullt erkänd.

I Moskvafördraget förband sig Bonn vidare att inte tillgripa våld för att uppnå gränsändringar. Avtalet innehöll därtill ett generellt åtagande mot våldsanvändning. Moskva hade i sammanhanget sökt en formulering om att gränserna skulle förbli "orubbliga" medan Bonn endast kunde godta en formulering om gränsernas okränkbarhet. Denna distinktion skulle i framtiden visa sig ha stor betydelse.

Med konkreta åtaganden som erkännande av de existerande gränserna i Europa och uppgivandet av historiskt tyska områden till Sovjetunionen och Polen i utbyte mot ett åtagande i Moskvaavtalet av Sovjetunionen om bestående fred, vad nu detta kunde vara värt, begärde Brandt mycket av sina landsmän. Han och utrikesminister Scheel var dock djupt medvetna om att de territoriella tillmötesgåendena var en direkt konsekvens av Nazitysklands aggressioner. Det skulle ha varit politiskt illusionsmakeri att söka vidmakthålla anspråk som inte kunnat förankras i Europa, ens hos egna allierade. I själva verket hade de territoriella förlusterna inträtt med krigsslutet och den tyska kapitulationen år 1945.

I vad avsåg de innertyska förhållandena åtog sig Förbundsrepubliken i princip att erkänna Östtyskland, DDR, som stat på villkor som senare skulle bestämmas. Även om detta åtagande syntes lägga fast den tyska delningen för gott, modifierades det i "ett brev om tysk enhet", som enligt västtyska regeringens uppfattning utgjorde en del av Moskvaavtalet, vari Förbundsrepubliken bekräftade sitt åtagande "att arbeta för en fredsordning i Europa i vilken det tyska folket återvinner sin enhet i självbestämmande".

Brevet mottogs av den sovjetiska sidan men erkändes inte av Sovjetunionen som en formell del av Moskvafördraget. Som ett politiskt villkor för fördragets ratificering hade Brandt och Scheel därtill fogat kravet på en ny Berlinöverenskommelse baserad på fyrmaktsförhandlingar mellan ockupationsmakterna (Förenta Staterna, Sovjetunionen, Frankrike och Storbritannien). Moskvaavtalet, som först möttes av en storm av kritik från den politiska oppositionen i Bonn, inte minst av de fördrivna tyskarnas organisationer, blev fundamentet för Brandts Östpolitik.

På hösten 1970 inleddes förhandlingar med Polen vilka, i ljuset av de lidanden som den polska befolkningen utstått under den tyska aggressionen och ockupationen, blev en psykologiskt svårhanterad operation. När Willy Brandt i december anlände till Warszawa för att avsluta förhandlingarna tog han tillfället i akt att lägga en krans vid minnesmärket av de polska judar som hade mist livet år 1943 vid striderna med de tyska trupperna vid det judiska ghettot. Brandts knäfall framför minnesmärket som en gest av ånger och bön om förlåtelse blev något av en symbol för Tysklands vilja att söka försoning med alla i Europa som lidit under Nazitysklands aggressioner och ogärningar. Det polsk-tyska Warszawaavtalet år 1970 innebar för Polens del att det hade att böja sig för förlusten av omfattande tidigare polska territorier i öst till Sovjetunionen, formellt Ukraina, i utbyte mot områden fram till Oder-Neisse linjen som historiskt sett var mer tyska än polska. Det polsk-tyska fördraget kom att konstituera en kodifiering av de militärgeografiska realiteterna efter kriget. Det tillfredsställde i sak inget annat land än Sovjetunionen men bidrog till att upprätthålla dynamiken i Brandts Östpolitik och avspänningssträvanden.

Moskva- och Warszawaavtalen samt de anslutande överenskommelserna kom att på sätt och vis ersätta det formella fredsavtal för Europa som de berörda makterna diskuterat men inte nått enighet om. Avtalen fick ett positivt mottagande världen över, med allvarliga reservationer i två läger, nämligen i den västtyska oppositionen i form av det kristdemokratiska partiet, CDU, och i Östtyskland. CDU sökte i sina förberedelser för den slutliga uppgörelsen om ratifikation av östavtalen i Förbundsdagen stöd hos Nixonadministrationen vilken, trots att både president Nixon och nationale säkerhetsrådgivaren Kissinger var påtagligt skeptiska

mot Brandt, iakttog formell neutralitet i förhållande till de västtyska partierna.⁴⁷

Partiledning och regering i Östtyskland intog en tydligt negativ hållning väl medveten om att DDR:s position blivit marginaliserad av Förbundsrepublikens politiska offensiv. Först sedan det kommunistiska enhetspartiets ledare, Ulbricht, avlägsnats i maj 1971 öppnades möjligheter för att inleda innertyska förhandlingar om ett avtal de tyska staterna emellan om principerna för deras relationer, det s.k. grundfördraget [Grundvertrag]. Resultatet av grundfördraget som undertecknades år 1972, innebar ett ömsesidigt erkännande. DDR:s erkännande av Förbundsrepubliken betydde en oreserverad accept av Förbundsrepubliken, medan denna inte gav Östtyskland, den Tyska Demokratiska Republiken, ett ovillkorligt erkännande. Västtyskland begränsade sig till att godta Östtyskland som en ”särskild stat i den tyska nationen”. Östtyskland kunde med viss svårighet svälja denna politiska obalans, eftersom Östtyskland blev ekonomiskt rikt kompenserat genom att handeln med Västtyskland på västtysk insistens skulle betraktas som innertysk, alltså med tullfrihet över den innertyska gränsen. Östtyskland blev därmed i handelshänseende de facto medlem av den europeiska gemenskapen, EG. Sovjetunionen accepterade också detta begränsade erkännande av Östtyskland som en implementering av Västtysklands skyldighet under Moskvaavtalet, eftersom detta i sin tur öppnade möjligheter till internationellt erkännande av Östtyskland. Sålunda kunde DDR tillsammans med Förbundsrepubliken upptas som medlem av Förenta Nationerna redan år 1973.

Slutstenen i det stora Östpolitikprojektet skulle bli fyrmaktsuppgörelsen om Berlin, vilken var en nödvändig förutsättning för Moskva- och Warszawafördragens ratifikation i den västtyska Förbundsdagen. Uppgårelsen kunde genomföras med stöd av ett starkt engagemang från Förenta Staterna, som annars tidigare varit återhållsamt mot Brandts politik. Den slutliga Berlinuppgörelsen innehöll en garanti från Sovjetunionen om obehindrad genomfart från Västtyskland till Västberlin. Den gav västberlinarna en rätt som hittills berövats dem, nämligen rätten att besöka både Östtyskland och Östberlin och tillät dem också att resa med västtyska pass. Västtyskland fick i gengäld avstå från att genomföra presidentval i Västberlin.

⁴⁷ Henry Kissinger, *White House Years*, s. 529ff.

Förbundsdagen ratificerade fördragen i maj 1972 sedan CDU beslutat avstå i slutomröstningen efter det att regeringen och regeringspartierna godtagit en Gemensam Resolution. Denna innebär att Moskva- och Warszawafördragen erkändes som uttryck för den existerande situationen, men att de ej i något avseende kunde utgöra en del av en slutlig, legalt bindande fredsuppgörelse för Tyskland.

Den sammantagna effekten av det tyska fördragsverket kan ses som en stor framgång för Sovjetunionen som därmed fick sitt efterlängtrade tyska erkännande av efterkrigsordningen i Europa. Vid en närmare granskning kan man dock notera att Bonn försäkrat sig om rätten att ändra gränserna, om än ej med våld, och att Östtysklands status i det tyska sammanhanget inte var glasklar och definitivt inte på samma nivå som Västtysklands. Tanken på en ändring av den innertyska situationen hade således inte suddats ut med Moskvaavtalet, liksom än mindre möjligheten av tysk enhet. Grundfördraget mellan de båda tyska staterna hade ej heller fullt ut givit Östtyskland erkännande som en gentemot Förbundsrepubliken främmande statsbildning. Östtyskland förblev inte utland gentemot Förbundsrepubliken, enligt Brandts berömda uttalande. Det var därför inte förvånande att den östtyska ledningen gav uttryck för bekymmer över avtalskomplexet. De öppningar för mänskliga kontakter som man pressats att acceptera i grundfördraget, och som också följde av Berlinöverenskommelsen, skapade farhågor att Brandt/Bahrs strategi "Wandel durch Annäherung" skulle komma att undergräva det kommunistiska enhetspartiets maktmonopol. Med en djup osäkerhet om den egna maktens legitimitet kunde den östtyska ledningen inte helhjärtat glädja sig åt ens de ekonomiska fördelar som Grundfördraget medförde. Dessa innebar svårkontrollerade kontakter och öppningar gentemot väst. Endast genom en avsevärd förstärkning av den östtyska säkerhetspolisen Stasi och skärpning av systemet med medborgerlig övervakning och angiveri ansåg man sig vara i stånd att hantera den uppkomna situationen.

För Sovjetunionen innebar de innertyska förhållandena en delikat avvägning mellan fördelar och nackdelar. Givetvis var erkännandet av den egna expansionen västerut i Europa en stor triumf för Sovjetunionen. Samtidigt innebar nära tysk-ryska förbindelser betydande ekonomiska fördelar men de riskerade att undergräva socialismen i Östtyskland och på sikt också inom den egna makt sfären i Östeuropa.

Östpolitiken fick i Västtyskland sitt demokratiska och folkliga erkännande genom 1972 års förbundsval som blev en seger för den socialdemokratiskt liberala koalitionen och i synnerhet för Brandt personligen. Triumfen blev dock kortvarig. En av den östtyska underrättelsetjänsten orkestrerad spionaktivitet i förbundskanslerns eget kansli undergrävde Brandts ställning, vilket, när vissa inre motsättningar inom ledningen för det socialdemokratiska partiet tillkom, ledde till att Brandt tvingades avgå som förbundskansler redan år 1974, endast två år efter sin stora politiska triumf.

Om Brandt och Bahr hade sett Östpolitikens fördragsverk som medel att dämpa konsekvenserna av och i efterhand undergräva Tysklands delning, intog Brandts efterträdare som förbundskansler i Bonn, Helmut Schmidt, en kyligare och mer långsiktig syn på frågan om återförening. Den västtyska politiken under Schmidt koncentrerades på att maximalt exploatera de ekonomiska möjligheter som öst-väst-förbindelsernas fortsatta utveckling möjliggjorde. Schmidt fördjupade kontakterna med Förenta Staterna, där Nixon- och Ford-administrationernas realpolitiker med Kissinger i spetsen hade lättare att förstå och samarbeta med den pragmatiska Schmidt än med den idealistiske Willy Brandt. Det västtysk-franska samarbetet som legat i träda under Brandts dynamiska år vid makten återupptogs och förnyades. De östtyska ledarna kände sig också mer säkra gentemot Schmidt, vilken i deras ögon inte drevs lika hårt av återföreningsambitioner som Brandt. Med de västallierades fulla förtroende kunde Schmidt fördjupa den inntyska dialogen och det ekonomiska samarbetet gentemot en östtysk ledning, som nu kände sig mindre hotad. Detta föranledde istället Sovjetunionen att uttrycka vissa bekymmer över den i dess tycke alltför intensiva kontaktverksamheten de tyska staterna emellan.

Schmidts kanske främsta bidrag till avspänningen blev dock att han lyckades utveckla den sovjetisk-västtyska avspänningen till en genuin sovjetisk-västeuropeisk avspänning och lade grunden för en ny europeisk säkerhetsordning. Detta fick bl.a. ett uttryck i det sovjetisk-västtyska samarbetet inom förberedelserna för den all-europeiska säkerhetskonferensen, ESK.

2.3.2 Den Europeiska Säkerhetskonferensen (ESK)⁴⁸

Sedan det tyska fördragsverket fullbordats, återstod alltså frågan om förverkligandet av förslaget om en europeisk säkerhetskonferens som skulle konstituera en ny säkerhetspolitisk ordning i Europa. Efter det att de komplexa och politiskt känsliga nedrustningsfrågorna på amerikanskt initiativ lyfts ut från ESK-materialet och placerats i MBFR-förhandlingarna i Wien, ökade utsikterna för framsteg i ESK-processen. Förutsättningarna för ett amerikanskt, ehuru tveksamt, deltagande förbättrades också med att de amerikansk-sovjetiska förbindelserna förbättrats i avspänningspolitikens tecken. Förbundsrepubliken, som redan i Moskva-fördraget förbundit sig att stödja en ESK-konferens, fullföljde sitt åtagande med viss kraft. Den politiska materialet, nämligen ett politiskt erkännande av de territoriella realiteterna efter andra världskrigets slut, verkade inte omöjlig att hantera efter det att Förbundsrepubliken redan tagit det avgörande steget med det tyska fördragsverket.

Efter det att Finland genom skicklig diplomati lyckats finna en formel för inledandet av multilaterala konsultationer i Helsingfors fick ESK-processen en betydande dynamik. Det mest anmärkningsvärda i denna process och dess slutresultat manifesterat i Helsingfordokumentet år 1975, Slutakten, var att en ny dimension kom att införas i det europeiska säkerhetskonceptet. Det blev frågan om att i den övergripande överenskommelsen inkludera åtagande om att medge direkta kontakter människor emellan och principer för observerande av mänskliga rättigheter. Den övergripande överenskommelsen i Helsingfors, ESK:s Slutakt, som träffades på högsta nivå med deltagande av praktiskt taget alla Europas stater samt Förenta Staterna och Kanada, innebar en kodifiering av Europas gränser. Den sågs av många som en triumf för Sovjetunionen och som en bekräftelse av östfördragen.

De nya principer om mänskliga kontakter och om mänskliga rättigheter som likaså antogs drog liten uppmärksamhet från huvudtemat. Dessa principer var ett resultat av en lång och tålmodig diplomatisk dragkamp, där västsidan under närmare tre års segslitna förhandlingar lyckades balansera principerna om gränsernas okränkbarhet, territoriell integritet och icke-inblandning med principer om mänskliga kontakter och spridning av information.

⁴⁸ Henry Kissinger, *Years of Renewal*, s. 635ff; och Daniel C. Thomas, *The Helsinki Effect* (Princeton University Press, 2001).

Grundtanken kan uttryckas så att om man skulle erkänna gränserna, så skulle detta vara gränser i modern mening, dvs. porösa gränser som människor och idéer skulle kunna röra sig fritt över, inte bevärande av gamla järnridåer.

Det hela utvecklades till något av en triumf för den västliga diplomatin. Stipulationerna om mänskliga kontakter och mänskliga rättigheter blev alltså något av ett senapskorn som när det väl planterats började växa och med tiden kom att överskugga andra aspekter av öst-västförbindelserna. Principerna i Slutakten kom att utvecklas från den redan knänsatta principen om familjekontakter via resefrihet, uppmuntrande av turism, utbyte och kontakter på kultur- och utbildningsområdet, till de politiskt explosiva rättigheterna avseende församlingsfrihet och informationsspridning. I och med att respekten för mänskliga rättigheter blev en integrerad del av Slutakten lades en formell grund för möjligheten att påtala och förkasta förtryck och förföljelse av olikänkade över hela Europa. Härmed skapades och formulerades och erkändes tankar och idéer som genom sin inneboende politiska och moraliska relevans sedermera skulle leda till det sovjetiska imperiets och kommunismens sammanbrott.

Helsingfordokumentet kom redan under 1970-talet men särskilt på 80-talet att bli synonymt med människors krav på frihet och demokrati. Dokumentets uppföljningsprocedurer möjliggjorde för regeringarna i Västeuropa att påtala kränkningar av mänskliga rättigheter i medlemsländerna samtidigt som enskilda människor organiserade sig i Helsingforskommittéer över hela Europa, eller som Charta 77 i Tjeckoslovakien, och från dessa plattformar kunde agera mot bristande uppfyllelse av alla aspekter på Slutaktens regler i vad avsåg mänskliga rättigheter och kontakter. Denna för många oväntade vändning av ESK-tanken, som ryssarna hade avsett som en bekräftelse på Sovjetunionens ledarskap i Öst- och Central-europa, blev inledningen till en process som kom att ifrågasätta och destabilisera alla odemokratiska regimer i Europa, inklusive Sovjetunionen själv. När Slutakten presenterades för godkännande av politbyrån i Moskva möttes presentatören utrikesminister Gromyko av skarpt skeptiska frågor om innebörden av åtagandena under slutaktens avsnitt om den mänskliga dimensionen från flera av de närvarande – chefsideologen Suslov, KGB-chefen Andropov, Kosygin och Podgorny.⁴⁹ Skeptikerna befarade att Slutakten inne-

⁴⁹ Anatoly Dobrynin, *In Confidence: Moscow's Ambassador to America's six Cold War Presidents*, s. 346f.

bar att möjligheterna skulle öppnas för inblandning i inre angelägenheter. Gromyko svarade att ett erkännande av Europas nya politiska karta skulle bli en politisk seger för Moskva och att Sovjetunionen i vad avsåg den mänskliga dimensionen i slutakten nog skulle tillse att "förbli herre i eget hus" och självt avgöra vad som innebar och vad som inte innebar inblandning i inre angelägenheter.

Politbyråmedlemmarnas farhågor visade sig emellertid med tiden berättigade. Helsingfordokumentet gav invånarna i Central- och Östeuropa legala möjligheter att öka kontakterna med väst. Solidaritetsrörelsen i Polen och oppositionen i stater som Rumänien, Tjeckoslovakien och Ungern inspirerades att göra sig hörda. Med sedvanlig politisk och doktrinär disciplin beordrade regeringarna i Warszawapaktsländerna att Slutakten – Helsingfordokumentet – skulle tryckas i miljontals exemplar och spridas ut till hushållen och på arbetsplatserna. Meningen var att alla nu skulle få svart på vitt om gränsernas fastläggande och socialiststaternas legitimitet. I stället läste medborgarna för första gången om de i Slutakten fastlagda demokratiska och mänskliga rättigheter som berövats dem. Det var när medborgarna i socialiststaterna i Europa kollektivt blev medvetna om sina rättigheter som det av Sovjetunionen skapade och ledda maktsystemet började skaka.

En bidragande faktor till den oro man i Moskva under senare delen av 1970-talet kände över vart utvecklingen i Östeuropa kunde ta vägen var den s.k. Eurokommunismen. Under 1970-talet hade, i mycket som resultat av Tjeckoslovakienkrisen, västeuropeiska kommunistpartier börjat söka frigöra sig från sin stalinistiska stämpel och blivit mer reformistiska än revolutionära. Dessa partiets ideologiska plattform, inspirerad av det italienska partiet, utövade en dragningskraft på de östeuropeiska kommunistpartierna, och i Moskva hyste man starka farhågor för att partierna i öst och väst skulle finna varandra i en reformistisk vänsterideologi som inte längre kunde styras av Moskva. Inte minst dessa farhågor bidrog till att göra Kreml ytterst misstänksamt mot alla lättnader på det ideologiska och mänskliga rättighetsområdet.

En i vart fall i storpolitiska sammanhang förbisedd komponent i Slutakten var överenskommelsen om militära förtroendeskapande åtgärder. Ursprungligen frivilliga, utvecklades dessa åtgärder i efterföljande diplomatförhandlingar till att bli alltmer sofistikerade och gradvis politiskt bindande. Förberedande förhandlingar i Madrid åren 1980–1983 gav mandat till Stockholmskonferensen om Förtroende- och Säkerhetsskapande åtgärder och Nedrustning i Europa (CDE). Konferensen inleddes år 1984 och avslutades med antagandet av Stockholmsdokumentet om förtroende- och säkerhetsskapande åtgärder, Confidence and Security Building Measures (CSBM:s), år 1986. Utan att på något sätt motsvara Helsingforskonferensens revolutionerande karaktär gav Stockholmskonferensen betydelsefulla bidrag till den europeiska säkerheten i två avseenden. Den första aspekten gällde innehållet i konferensens slutdokument. ESK-staterna förband sig i Stockholmsdokumentet till en rad konkreta åtgärder när det gällde begränsningar ifråga om storlek av militära manövrer och skyldigheter att i olika former föränmäla militära aktiviteter inklusive skyldigheter att tillåta närvaro av internationella militära inspektörer i anslutning till vissa sådana aktiviteter. Enligt dokumentet skulle exempelvis överraskande inspektioner, ”challenge inspections”, kunna genomföras efter endast 48 timmars förvarning. För det andra blev Stockholmskonferensens sammankallande år 1984 mitt under det s.k. ”andra kalla kriget” något av en spänningsdämpande faktor i Europa. Konferensen blev ett forum för politisk och militär dialog mellan öst och väst.

De modesta, men obestriddigen positiva, steg som togs med Stockholmskonferensens utfall bidrog till att skapa en viss respekt för ESK-modellens förutsättningar som säkerhetspolitiskt forum, särskilt i kontrast mot MBFR-förhandlingarna. Dessa senare som hade inletts år 1972 hade främst åsyftat överenskommelser om inrättande av numerära tak för hur stora truppstyrkor Nato respektive Warszawapakten skulle tillåtas stationera i centrala Europa. Två svåröverkomliga problem förhindrade framsteg och en slutlig överenskommelse. Det ena berörde datafrågan, dvs. tvivel om trovärdigheten i de av östsidan redovisade styrkeuppgifterna, vilka enligt Nato understeg de verkliga förhållandena. Det andra problemet avsåg oenighet om omfattning av antalet ömsesidiga inspektioner för verifikationsändamål, där väst och i synnerhet USA under president Reagans devis ”Trust but verify” (ungefär ”visa förtroende, men kontrollera”) krävde ett trovärdigt verifika-

tionssystem för kontroll av genomförandet av eventuella nedrustningsåtaganden. När år 1989, som ett resultat av Nato-Warszawapaktsförhandlingar inom ESK:s ram, de båda allianserna fann en ny form för att kontrollera den konventionella styrkeutvecklingen, kunde MBFR-förhandlingen efter närmare två decennier av resultatlöst arbete stängas. Parterna i förhandlingarna om de konventionella styrkorna i Europa (Conventional Forces in Europe), CFE-förhandlingarna, som inleddes i Wien samma år mellan medlemmarna av allianserna, fokuserade inte som MBFR på begränsning av antalet soldater utan på reduktion till områdesvisa maximala antal (tak) av definierad tung konventionell utrustning som stridsvagnar, pansrade trupptransportfordon, artilleripjäser, stridsflygplan och attackhelikoptrar. Detta angreppssätt öppnade helt nya möjligheter att uppnå konkreta resultat i form av minskning av de väpnade styrkorna inom hela Europa och särskilt i Centraleuropa. CFE:s framgång underlättades givetvis också av sammanbrottet av kommunistregimerna i öst med början år 1989. Redan i november 1990 kunde parterna i Paris underteckna avtalet om konventionella styrkor i Europa (CFE-avtalet).

2.4 Kärnvapen i Europa⁵⁰

I och med att Nato på amerikansk begäran år 1967 övergav doktrinen om massiv nukleär vedergällning som svar på ett möjligt massivt konventionellt anfall, infördes istället doktrinen om ett anpassat gensvar, Flexible Response. Detta var något inte helt bekymmersfritt utifrån de europeiska allierades utgångspunkt, eftersom dessa normalt såg Förenta Staternas hot att tillgripa kärnvapen som ett centralt element i Nato:s politik om avskräckning. Särskilt för Förbundsrepubliken, som genom NPT-medlemskap avstått från möjligheten att uppnå status av kärnvapenstat, skapade detta ett brydsamt säkerhetsproblem. Med sitt territorium exponerat som Nato:s östfront var det västtyska läget mer känsligt än de brittiska och franska positionerna, skyddade som de var med var sin rejäl buffertzona, och med möjlighet att själva besluta över frågan om tillgripande av kärnvapen. I vad avsåg möjlig användning av taktiska kärnvapen, som kunde befaras bli konsekvensen av en

⁵⁰ Som underlag för detta avsnitt har bl.a. SIPRIS årsböcker under perioden använts. Se även Strobe Talbott, *Deadly Gambits – The Reaganadministration and the Stalemate in Nuclear Arms Control* (Knopf, New York, 1984); och Strobe Talbott, *The master of the game – Paul Nitze and the nuclear peace* (Knopf, New York, 1988).

konflikt i Centraleuropa, skulle tyskt område drabbas först, möjligen tillsammans med holländskt, belgiskt och danskt territorium. Med sitt växande politiska inflytande i Nato under 1970-talet lyckades dock tyskarna efterhand få gehör för en politik som skulle innebära att taktiska kärnvapen skulle hållas i tillbakadragna positioner och inte tillgripas förrän vid hotande genombrott av motsidan.

År 1977 började Sovjetunionen förbandslägga medeldistansrobotar – rörliga och utrustade med MIRV – med en räckvidd som från Sovjetunionen nådde hela Europa. Detta fördjupade det västtyska dilemmat. Helmut Schmidt hade, som nämnts, år 1974 efterträtt Willy Brandt som förbundskansler och chef för den socialdemokratisk/liberala regeringen. Med en bakgrund som försvarsminister i Brandts regering fäste Schmidt, mer än sin företrädare, som regeringschef stor vikt vid militärstrategiska frågor. Brandt och Bahr hade t.o.m. hävdad att de militära aspekterna skulle hållas utanför Östpolitiken. Schmidt däremot insåg att SS 20-missilerna till skillnad från Sovjetunionens strategiska kärnvapen inte kunde nå amerikanskt territorium. En konsekvens av detta kunde bli att Förenta Staterna, om det inte utsattes för direkt kärnvapenhot, inte skulle ta risken att hota med användning av sin strategiska kärnvapenkapacitet för att avvärja hotet om SS 20-användning emot de allierade i Europa. Därmed skulle nämligen Förenta Staterna exponera sitt eget territorium för ett möjligt sovjetiskt vedergällningsangrepp med strategiska kärnvapen. SS 20:s stationering betydde enligt Schmidt att trovärdigheten i Nato:s kärnvapenavskräckning kunde ifrågasättas och innebära att kopplingen mellan Förenta Staternas och dess allierades säkerhet riskerades bli bruten. Detta skulle öka Sovjetunionens möjligheter att utöva inflytande i Europa. Schmidts farhågor stärktes av hans misstro mot Förenta Staternas president Carter, sedan denne, efter att ha utverkat Schmidts motvilliga och i hemmaopinionen hårt kritiserade stöd för stationering av neutronvapen i Europa, utan vidare konsultationer tagit tillbaka sitt beslut om stationering av dessa vapen.

I det läge som SS 20-stationeringarna skapat valde Schmidt att i ett uppmärksammat anförande i oktober 1977 uppmana Förenta Staterna att ta på sig uppgiften att avlägsna diskrepanserna i vad avsåg kärnvapensituationen i Europa. Anförandet innebar krav på en mer Europaorienterad rustningskontrollpolitik för kärnvapen

och/eller krav på en ny generation Europabaserade amerikanska kärnvapen.

Förslaget att modernisera den amerikanska kärnvapenarsenalen genom att anskaffa och på europeiskt territorium stationera s.k. Euromissiler – ballistiska robotar, Pershing II, och markbaserade kryssningsrobotar, GLCM (Ground Launched Cruise Missiles) – blev upptakten till en uppplitande debatt bland de Natoallierade i Västeuropa. Sovjetunionen protesterade mot basering av Pershing II-missilerna, med en räckvidd som innebar att dessa från Västeuropa kunde nå sovjetiskt territorium. Något motsvarande hot av medeldistansrobotar riktade mot amerikanskt territorium hade inte funnits sedan Kubakrisen hade avvecklats år 1962 eller mot Sovjetunionen sedan USA dragit bort sina Turkiet-grupperade robotar som en del av uppgörelsen samma år.

Sett ur Moskvas synvinkel innebar detta hot dels att man fick en situation med avsevärt kortare förvarningstider i jämförelse med vad som gällde för de interkontinentala robotarna, 7–8 minuter, istället för 25–30, dels att man fick en situation där amerikanerna kunde inleda ett kärnvapenkrig mot Sovjetunionen utan att i första hand involvera sitt eget territorium.

En omfattande antikärnvapenrörelse växte på nytt fram i Västeuropa. Allmänheten där, särskilt i Tyskland, hade med entusiasm stött avspänningspolitiken och vant sig vid tanken på att doktrinen om ömsesidigt garanterad förstörelse i praktiken inneburit också en garanti att kärnvapen aldrig åter skulle bli en del av internationella relationer. Den föreslagna utplaceringen skulle innebära att den nukleära avskräckningspolitiken flyttades från det storstrategiska interkontinentala planet till den europeiska möjliga krigsskådeplatsen. I Förbundsrepubliken blev motsättningarna om utplacering av nya kärnvapen särskilt bittra. En djup splittring uppstod inom det socialdemokratiska partiet. Partiordföranden Brandt demonstrerade olust inför tanken på att en ny generation kärnvapen skulle utstationeras i Europa. För Brandt och Bahr var MBFR-förhandlingar om konventionella styrkors reduktion och ESK-processen om förtroende- och säkerhetskapande åtgärder den naturliga uppföljningen av östpolitiken. Schmidt med sitt maktpolitiska tänkande baserade däremot sin utpräglad säkerhetspolitiska filosofi på kärnvapenavskräckning och maktbalans, från vilka utgångspunkter en trovärdig politik för kärnvapenedrustning kunde utformas.

Trots den häftiga folkliga oppositionen kunde Nato år 1979 enas om det s.k. dubbelbeslutet, vilket betydde dels att amerikanska ballistiska missiler och markbaserade kryssningsrobotar stationerades i Europa som svar på SS 20-missilerna, dels att förhandlingar med Sovjetunionen skulle inledas om reduktioner av kärnvapenarsenaler, och eventuellt avskaffande av alla medeldistansrobotar – SS 20, Pershing II och GLCM – i Europa. Nato:s dubbelbeslut blev en personlig framgång för Schmidt eftersom det i mycket reflekterade hans säkerhetssyn. Beslutet innebar också ett bakslag för Sovjetunionens strategi att söka sätta militär press på Väst-europa, och att skapa en politisk klyfta mellan Förenta Staterna och dess allierade. I Västeuropa och i synnerhet i Västtyskland fortsatte dock omfattande demonstrationer mot nukleariseringen av säkerhetspolitiken och i synnerhet mot euromissilernas stationering. Tydliga splittringstendenser visade sig inom det socialdemokratiska partiet. Vid SPD:s partikongress i april 1982 kunde två huvudlinjer tydligt skönjas. Den ena var Schmidts s.k. säkerhetspartnerskap vilket i praktiken skulle betyda rustningskontroll och nedrustning på basis av avskräckning. Den andra linjen var Egon Bahrs. Den syftade, med utgångspunkt från Brandts Östpolitik, till att avskräckning som grundkoncept borde avvecklas och ersättas med gemensam säkerhet. Även om Schmidt fick partikongressens stöd tycktes han bli alltmer försvagad i sitt eget parti, vilket förhållande också undergrävde den av honom ledda koalitionsregeringen. Sedan det liberala partiet, FDP, under Hans-Dietrich Genscher skiftat politiskt partnerskap från SPD till CDU föll Schmidt den 1 oktober 1982 genom ett misstroendevotum i Förbundsdagen. CDU/CSU kunde överta regeringsansvaret med Helmut Kohl som ny förbundskansler och med FDP som koalitionspartner.

Östpolitiken togs i viktiga avseenden över av den nya koalitionsregeringen där Genscher som ny utrikesminister stod för avspänningspolitikens kontinuitet samtidigt som Helmut Kohl avvecklade CDU-partiets tidigare så rigida motstånd mot östpolitiken.

Efter det att Moskva- och Warszawafördragen liksom Grundavtalet och fyrmaktsöverenskommelsen om Berlin ingåtts, visade det sig att avspänningspolitiken fortsatte att engagera den västeuropeiska befolkningens uppmärksamhet och tankar. Givetvis förde många andra regeringar i Västeuropa någon form av avspänningspolitik. Västtyskland förblev dock kärnan i debatten

om förhållandet mellan en avspänningsinriktad politik och en säkerhetspolitik baserad på militärt försvar och avskräckning.

2.5 Det andra kalla kriget⁵¹

Det andra kalla kriget blev den allmänt accepterade beteckningen på den period av försämrade supermaktsförbindelser som inträdde efter Sovjetunionens invasion av Afghanistan i december år 1979. Förenta Staterna hade med växande bekymmer och irritation noterat den sovjetiska inblandningen med hjälp av kubansk trupp i Angola och den påtagliga sovjetiseringen av Etiopien som inträffade under senare delen av 1970-talet. Afghanistaninvasionen år 1979 blev dock slutligen för mycket och Washington deklarerade att avspänningen var död. Ronald Reagan, som efterträdde Jimmy Carter som amerikansk president, skärpte den antisovjetiska politiken. I Europa kom Förbundsrepubliken under amerikanskt tryck att tona ned politiska och ekonomiska kontakter med Sovjetunionen. Västtyskland genom Helmut Schmidt, som utformat sin uppföljning av Brandts Östpolitik som ett praktiskt och ekonomiskt samarbete med Sovjetunionen, särskilt på energisektorn, stod till en del emot det amerikanska trycket. Sovjetunionen sökte exploatera de transatlantiska slitningarna, dock utan större framgångar. Därtill kom fortsatt oenighet om olika aspekter på Berlinfrågan, bl.a. om tolkningen av fyramaktsöverenskommelsen om Berlin år 1971. Detta till trots iakttog Sovjetunionen återhållsamhet i Berlinfrågan och staden förblev en plats där avspänningens idéer bibehölls ända fram till år 1989 då muren föll.

Globalt intensifierade Förenta Staterna, som nämnts, sin marina utbyggnad. Trycket mot den sovjetiska marinen ökade i Norska havet. I Europa innebar Nato:s årliga treprocentiga förstärkningar av försvarsbudgeterna en gradvis uppryckning av alliansens militära kapacitet. Efter dubbelbeslutet år 1979 förbereddes planerna för stationering av de amerikanska euromissilerna, Pershing II och de markbaserade kryssningsrobotarna, GLCM.

President Reagans språkbruk om Sovjetunionen som onskans imperium liksom andra hårda verbala angrepp ifrågasatte legi-

⁵¹ Som underlag för detta avsnitt har bl.a. SIPRIS årsböcker under perioden använts. Se även Fred Halliday, *The Making of the Second Cold War* (Verso, London, 1986); Strobe Talbott, *Deadly Gambits – The Reaganadministration and the Stalemate in Nuclear Arms Control* (Knopf, New York, 1984); och Ingemar Dörfer, *Nollpunkten – Sverige under det kalla kriget, 1979–1986* (Timbro, 1991).

timiteten i sovjetsystemet. Detta skapade dock oro bland allmänheten i Natoländerna, inte minst i Danmark och Norge. Stämningarna mot ny kärnvapenstationering i Europa blev alltmer märkbara i opinionen. Både de danska och norska regeringarna fick svårhanterliga opinioner mot kärnvapenstationering att behandla men kunde trots detta i allt väsentligt föra en gentemot dubbelbeslutet lojal politik.

År 1980 valdes socialisten Francois Mitterrand till Frankrikes president. Det förhållandet att Mitterrand tveklöst slöt upp bakom dubbelbeslutet blev betydelsefullt. Även Storbritanniens premiärminister Margaret Thatcher stödde dubbelbeslutet fullt ut. Trots den politiska stormen i Europa, som skapade en inte obetydlig irritation i relationerna mellan Förenta Staterna och dess allierade, solidariserade sig alltså de tre stora europeiska allierade med beslutet. Detta uteslöt inte att Reaganadministrationens politik skapade bekymmer i Europa. Det Strategiska Försvarsinitiativet (SDI) eller "stjärnornas krig", som Reagan presenterade i mars 1982 och som innebar att Förenta Staterna skulle eftersträva att skapa ett ryldbaserat försvarssystem mot sovjetiska offensiva missiler, gav intrycket att Förenta Staterna förberedde sig för att bygga en förstaslagsförmåga, dvs. kapacitet att med kärnvapen angripa Sovjetunionen utan att riskera ett sovjetiskt vedergällningslag.⁵² Därmed skulle doktrinen om ömsesidig säkrad förstörelse "Mutual Assured Destruction", (MAD), sättas ur spel liksom den strategiska stabilitet som baserats på denna. Projektets komplexa tekniska karaktär gjorde dock att flertalet experter, också bland de allierade, tvivlade på möjligheten att genomföra det i praktiken, vilket modifierade dess politiska genomslagskraft. Warszawapaktens försök att politiskt exploatera splittringen i Nato om kärnvapenpolitiken misslyckades därför i allt väsentligt.

På den säkerhetspolitiska fronten uteslöt Sovjetunionen inte, trots preferenser för att söka hålla en europeisk konflikt på konventionell nivå, begränsad kärnvapenanvändning vid en konflikt i Europa. Man hade ju sedan år 1977 tillgång till ett modernt medelavståndsvapen SS 20 med en klart förbättrad precision i jämförelse med tidigare generationer taktiska kärnvapen.

Sovjetunionens doktrin om kärnvapenanvändning moderniserades genom den år 1982 deklarerade principen om "icke-först användning". Detta hindrade dock inte att första användning av

⁵² Frances Fitzgerald, *Way out there in the blue – Reagan, Star Wars and the end of the Cold War* (Simon & Schuster, New York, 2000).

kärnvapen i den konkreta militära planeringen fortsatte att vara en option. I praktiken betydde doktrinen att Sovjetunionen var oförhindrat att genomföra ett förebyggande anfall, ”preemptive strike”, om Förenta Staterna och Nato skulle avslöjas vara i färd med att förbereda och omedelbart genomföra ett kärnvapenangrepp. Detta förutsatte en hög underrättelsenivå så att sådana förberedelser kunde upptäckas i tid. Det berättas från trovärdig källa att sovjetledaren Andropov och försvarsminister Ustinov år 1983 drog igång den största militära underrättelsekampanjen i Sovjetunionens historia, Operation RJAN, genom att beordra alla sina KGB-representanter vid de sovjetiska ambassaderna att samla in alla bevis som fanns på planer för ett amerikanskt nukleärt förstaslagsanfall. Varje misstanke om angreppsförberedelse skulle omedelbart rapporteras till Moskva.⁵³

President Reagans starka språkbruk mot Moskva togs av Kreml med så stort allvar att de sovjetiska kärnvapenstyrkorna frekvent beordrades inta en hög beredskapsnivå. Specifikt gällde detta under Andropovs tid som sovjetledare från slutet av november 1982 till våren 1984.⁵⁴ Världen i allmänhet ovetande, rådde alltså under dessa år en förhöjd risk för kärnvapenkrig, som en konsekvens av stormakternas oförmåga att avläsa varandras intentioner.

Massdemonstrationer i Västeuropa fortsatte från dubbelbeslutet år 1979 fram till hösten 1983, när den västtyska förbundsdagen mot de socialdemokratiska rösterna beslutade godta utplaneringen av Pershing II-missilerna på västtyskt territorium. Dagarna efter avgörandet inleddes utplaceringen. När denna blev ett faktum gick ångan ur proteströrelsen mot kärnvapen, även om rester av rörelsen övergick till att i andan av slutakten från Helsingfors verka för öppningar gentemot Ungern, Polen och – i synnerhet – Östtyskland. I det sistnämnda landet tog den protestantiska kyrkan ledningen i strävandena att hävda mänskliga rättigheter och främja kontakter mellan människorna i öst och väst.

⁵³ Anatoly Dobrynin, *In Confidence: Moscow's Ambassador to America's six Cold War Presidents*, s. 522ff.

⁵⁴ Ibid.

Frågan om Euromissilerna eller INF-vapen (Intermediate Range Nuclear Force) blev nu en fråga för förhandlingar om reduktioner vilka ägde rum i anslutning till överläggningarna om strategiska vapen i Genève mellan delegationer från Förenta Staterna och Sovjetunionen. Efter komplicerade turer enade sig parterna om att avskaffa alla INF-vapen och i december 1987 kunde presidenterna Reagan och Gorbatsjov underteckna INF-avtalet om medeldistansrobotar som innebar att alla SS 20-missiler liksom Förenta Staternas Pershing II-raketer och kryssningsmissiler skulle tas ur bruk och förstöras. Detta avtal var det första avtal som innebar att en hel kategori kärnvapen skulle förstöras och en markering av att en ny tid i stormaktsrelationerna var på väg.

Vid tidpunkten för överenskommelsen i december 1987 hade det ”andra kalla kriget” nått sin slutpunkt. Efter det att Gorbatsjov kommit till makten i Kreml hade han inlett ett radikalt politiskt reformprogram som också inrymde vänskapliga förbindelser med väst. Redan i januari 1984 hade Reagan å sin sida hållit sitt kanske mest betydelsefulla anförande som president när han förkunnade att Förenta Staterna, efter att ha återställt en god ekonomi och stärkt sitt försvar, nu var berett lösa utestående konflikter med Sovjetunionen och etablera ett förhållande byggt på politisk omfattande trovärdig avskräckning, fredlig tävlan, konkurrens och konstruktivt samarbete. Reagans propå avvisades omedelbart av det djupt misstrogna Kreml. Efter något år började budskapet tränga igenom till den nya ledningen, när Gorbatsjov ersatte sin från Stalintiden ärvde utrikesminister Andrei Gromyko med Eduard Sjeverdnadze.

Den sovjetiska ekonomin snarare än det militära etablissemangets behov blev Gorbatsjovs prioritet när han mars 1985 tillträdde som ledare i Moskva. Framför allt behövde Sovjetunionen stöd från väst för att de nödvändiga reformerna av sovjetsamhället skulle kunna genomföras. Moderniseringen av Sovjetunionen krävde därför en ny typ av utrikes- och säkerhetspolitik, som skulle möjliggöra ett brett samarbete snarare än avskräckning mellan öst och väst.

2.6 Den nordiska miljön

2.6.1 Finland⁵⁵

Finlands utrikes- och säkerhetspolitik, dess geostrategiska roll och dess strävanden att hävda sin självständighet gentemot sin granne Sovjetunionen utgjorde under hela det kalla kriget en central faktor för svensk utrikes- och säkerhetspolitik. Finlands systematiska och gradvis alltmer framgångsrika ansträngningar att hävda sin självständighet gentemot Sovjetunionen inom ramen för Vänskaps-, Samarbets- och Biståndsfördraget med Sovjetunionen år 1948, VSB-fördraget, blev en tung faktor i den säkerhetspolitiska situationen i norra Europa. Fördraget stipulerade bl.a. att om Finland eller Sovjetunionen, genom Finlands territorium, skulle bli utsatt för väpnat angrepp från Tyskland eller annan därmed förbunden stat, skulle Finland med alla sina styrkor försvara sitt territorium, vid behov med hjälp från eller tillsammans med Sovjetunionen. Vidare innehöll fördraget en förpliktelse för parterna att rådpläga sinsemellan ifall det konstaterats att det förelåg ett hot om det angreppsfall som fördraget beskriver. Finland hade med sin geografiska belägenhet och sitt av realpolitik dikterade fördrag med Sovjetunionen en delikat och komplicerad situation att hantera. Det finska försvaret kunde inte struktureras och organiseras på ett sätt som tydligt reflekterade det verkliga hotet mot landets säkerhet, nämligen från öst. Trots att Finland efterhand kom upp på en ökningstakt av sina försvarsutgifter till fyra procent per år utgjorde försvarsbudgeten så sent som år 1989 inte mer än en och en halv procent av BNP.

Utrikespolitiken förblev det främsta instrumentet för landets säkerhet. Kärnan i politiken var att skapa förtroende i Sovjetunionen om att Finland inte skulle förena sig med Sovjetunionens fiender och därmed öppna en ny flank i en eventuell konflikt. Utrikespolitiken styrdes av kraftfulla presidenter, först Paasikivi som ingick VSB-fördraget och som drog upp riktlinjerna för en gentemot Sovjetunionen förtroendeskapande politik. Efter honom kom Kekkonen åren 1956 till 1982, som med fast hand stabiliserade förbindelserna med Sovjetunionen, förankrade landet i den nordiska gemenskapen och avstyrkte alla försök i finsk politik att modifiera den valda säkerhetspolitiska huvudlinjen. Mauno

⁵⁵ I detta avsnitt har främst följande böcker använts: Urho Kekkonen, *Ekudden* (Söderström och Co. Förlags AB, 1981); Max Jakobson, *Trettioåttonde våningen* (P.A. Norstedt & Söner, 1983); och Max Jakobson, *Finland in the new Europe* (Praeger, 1988).

Koivisto, president från år 1982, kunde bygga på det förtroendekapital som samlats under företrädarna, tydliggöra Finlands hemmahörighet i den västliga demokratiska gemenskapen och höja Finlands internationella profil för att år 1990 utan nämnvärda slitningar inleda avvecklingen av VSB-fördraget.

Dessförinnan hade den viktigaste utvecklingen under utredningsperioden avseende VSB-fördraget varit konsekvenserna av den västtyska regeringens Östpolitik i början av 1970-talet. Eftersom den formella kärnpunkten i VSB-fördraget var just ett eventuellt angrepp av Tyskland eller länder i förbund med Tyskland, öppnade Östpolitiken med Västtysklands erkännande av efterkrigstidens gränser i Europa nya möjligheter för finsk utrikespolitik och diplomati. Nedgraderingen av det tyska hotet gav presidenten och hans diplomater möjlighet att skapa utrymme för en politik som tydligare kunde markera Finland som en neutral makt. VSB-fördragets sakliga relevans kunde begränsas även om fördraget formellt förblev grunden för Finlands åtagande att inte ansluta sig till Sovjetunionens potentiella fiender. Finland kunde nu också tydligare än tidigare gentemot väst demonstrera sin ställning som en västlig demokrati med marknadsekonomi.

Neutraliteten kunde Finland utnyttja på olika sätt i två riktningar. Mot väst betydde neutralitet att Finland var en oberoende demokrati och inte en sovjetisk satellit. Mot öst gällde att Finland som neutral stat inte skulle sluta sig till fienden, och i det fall östs fiende attackerade finskt territorium, att Finland skulle försvara sig självt. Det växande politiska handlingsutrymmet utnyttjades för det väl formulerade och skickligt genomförde initiativet att få till stånd Konferensen för Säkerhet- och Samarbete i Europa (ESK). Initiativet kröntes med framgång genom toppmötet i Helsingfors år 1975 med deltagande av alla Europas stater (utom Albanien) jämte de i europeisk säkerhet djupt engagerade Förenta Staterna och Kanada. Slutakten från toppmötet innebar som tidigare anförts en politisk kodifiering av de gränser i Europa vilka redan godtagits av Västtyskland.

Den samlade effekten av denna utveckling blev att det politiska svängrummet för Finland ökade. Finland kunde sålunda senare på 1970-talet utan större problem bli fullvärdig medlem av den Europeiska frihandelssammanslutningen EFTA efter att ha medverkat i sammanslutningen redan från år 1961. Medlemskapet i Europarådet, organisationen för Europas demokratiska stater, fick dock dröja ända till år 1989.

Ur finsk synvinkel fick Helsingforsmötet och den ESK-process som där inleddes som konsekvens att Finland med ökad trygghet och självständighet kunde bli en del av en europeisk säkerhetspolitisk struktur och inte längre en randstat till Sovjetunionen och en funktion av dess säkerhetsbehov. Detta hindrade inte Sovjetunionen att också efter år 1975 utöva ett visst tryck mot Finland. Denna politik begränsades dock till smärre påstötningar av vilka den mest signifikanta blev försvarsminister Ustinovs förslag år 1978 om gemensamma sovjetisk-finska manövrer, en propå som emellertid prompt avvisades av president Kekkonen. I stort fick dock förbindelserna efterhand en stabil och okomplicerad karaktär. De under 1950- och 1960-talen ogenerade försöken av den sovjetiska beskickningen i Helsingfors till inblandning i Finlands inre politiska angelägenheter avtog sålunda för att efterhand upphöra praktiskt taget helt. Detta skedde ungefär samtidigt som begreppet "finlandisering" lanserades i internationell säkerhetspolitisk debatt. Ironiskt nog var just Finland mot slutet av 1970- och början av 1980-talet ett tydligt exempel på hur det var möjligt att genom en konsekvent och fast politik motstå sovjetiska omfamningsförsök. Finland kunde sålunda på basis av en god ekonomisk utveckling och tydlig neutral profil, exempelvis med hjälp av vapenteknologisk anskaffning i väst, förbättra det finska försvarets materielkvalitet och minska sitt beroende av Sovjetunionen.

Även om den under vinterkriget demonstrerade finska förmågan satt hälsosam respekt i den sovjetiska försvarsledningen, var det uppenbart att de finska stridskrafterna inte skulle kunna avskräcka Sovjetunionen från ett angrepp om Sovjetunionen så skulle anse motiverat. Finland förblev därför hänvisat till sin diplomatiska och utrikespolitiska förmåga att hantera förhållandet till Sovjetunionen.

2.6.2 Norge⁵⁶

Under 1970-talet blev Norge och norskt territorium, som tidigare beskrivits, alltmer indraget i stormaktsspelets kraftfält. Som en konsekvens av att Sovjetunionen koncentrerade mer av sina strategiska resurser på Kolahalvön blev nordnorskt område strategiskt viktigt. Denna utveckling accentuerades av att de båda ledande

⁵⁶ Rolf Tamnes, *The United States and the Cold War in the High North*, s.278ff; Arne Olav Brundtland, "Partner i sikkerhetspolitisk dialog", *Brobyggare: en vänbok till Nils André* (Nerenius & Santérus, Stockholm, 1997); och Arne Olav Brundtland, "Den nordiske balansen anno 1987", *Fred och Säkerhet* (UI, Stockholm, 1988).

stormakterna, för att minska den egna sårbarheten och upprätthålla strategisk stabilitet genom doktriner om ömsesidig garanterad förstörelse, blev alltmer beroende av stationering av strategiska kärnvapen på ubåtar. De sovjetiska ubåtarna kom att operera i de nordliga farvattnen inte långt från bassystemet i Murmansk på Kolahalvön. Efterhand som den amerikanska marina uppbyggnaden tog fart ökade den amerikanska närvaron i havet runt norra Norge, bland annat för att kontrollera den sovjetiska ubåtsbaserade kärnvapenkapaciteten.

I förhållande till situationen på kontinenten tilltog mot slutet av 1970-talet Norges betydelse som flankområde till centralfronten, främst för att möjliggöra för Nato att begränsa den förstärkta sovjetiska marinens möjligheter att hota de atlantiska försörjningslinjerna. Det var dessa förhållanden och militärgeografen i allmänhet som gjorde att Norge i sin försvarsplanering måste räkna med att dras in i krigshandlingar om en öst-väst-konflikt skulle bryta ut. Norge hade valt att söka avskräcka Sovjetunionen från angrepp med hjälp av Natogarantier och inte obetydliga försvarssatsningar vilka mot slutet av 1980-talet årligen översteg tre procent av BNP. Denna avhållandepolitik kompletterades med en form av avspänningspolitik.

Redan år 1949 hade Norge gentemot Sovjetunionen deklarerat att landet i fredstid inte skulle tillåta stationering av kärnvapen på sitt område. Till denna "atompolitik" fogades att Norge i fredstid inte skulle upplåta baser för främmande trupp på norskt territorium. För att ytterligare betona Norges icke aggressiva avsikter signalerade Norge indikationer om självpåtagna restriktioner i Nordnorge. Ett uttryck för det senare blev valet runt år 1980 av område för den förhandslagring av utrustning för Natotrupp – i det aktuella fallet en amerikansk marinkårsbrigad – som skulle utgöra en nödvändig förutsättning för Nato:s undsättning av Norge i händelse av ett sovjetiskt angrepp i norr. Regeringen avstod från en framskjuten förläggning av materiellaget till förmån för en påtagligt tillbakahållen stationering i Mellannorge (i Trøndelag), trots att det förra alternativet skulle ha varit militäroperativt att föredra. Det kunde emellertid verka provocerande och också inbjuda till en kapplöpning med inträngande sovjetiska trupper. Regeringen menade därtill att den tillbakadragna lokaliseringen var ett uttryck för hänsyn till Finland och kunde bidra till att Sovjetunionen i fredstid avstod från kompenserande krav gentemot Finland. En norsk-amerikansk studiegrupp (Holst, Bowman, Komer m.fl.)

utgick i sin analys från att Sovjetunionen inte skulle flyga över Sverige och att Trøndelag därför var lättförsvarat mot det sovjetiska flyg, som inte hade något alternativ än att anfälla från norr.

Ett av flera exempel på norsk återhållsamhetspolitik var att Norge i den gemensamma försvarsplaneringen med Förenta Staterna motsatte sig basering av tunga attackplan typ F-111, kapabla att bära kärnvapen, i en kris-/krigssituation. Detta var en norsk politik som fullföljde Norges tidigare, och av Förenta Staterna accepterade, krav på att de kärnvapenkapabla flygplanen med lång räckvidd, A-6 Intruder, inte skulle stationeras i Norge. Nato skulle därför få nöja sig med att sätta in lätta attackplan som stöd till landoperationer vid en konflikt i Nordnorge.

I Norge ansågs det allmänt att den norska säkerhetspolitiken som den utformats inom Nato inte skulle ha varit möjlig utan Sveriges starka försvar som en buffert mellan öst och väst och centralt placerat i Norden. Det svenska försvaret var en betydande trygghetsfaktor för Norge. I synnerhet det svenska flygvapnet skulle kunna förhindra att det svenska luftrummet utnyttjades som överflygningsområde från öst. Den svenska armén bedömdes kunna ha förutsättningar att omöjliggöra en ockupation eller i vart fall starkt fördröja ett sovjetiskt angrepp genom svenskt territorium. Dessa förhållanden innebar att man kunde tolerera den risk som Norges deklarerade baspolitik innebar, nämligen att allierat understöd skulle kunna anlända för sent. I själva verket innebar den svenska bufferten att den norska försvarsledningen i en konfliktsituation skulle ges rådrum att överväga den lämpligaste tidpunkten och formen för allierat bistånd. En annan viktig aspekt var att Norge i skydd av det svenska försvaret kunde lägga tyngdpunkten av sina försvarskrafter i norr samtidigt som Sverige, avsiktligt eller ej, säkrade Sydnorge. Till Sydnorges skydd måste räknas Danmarks och Förbundsrepublikens bidrag att blockera Östersjöutloppen.

Symptomatiskt är vidare att den svenska förmågan att även försvara norra Norrland av Nato bedömdes vara sådan att Sovjetunionen sannolikt i en konflikt skulle söka undgå att angripa genom svenskt territorium utan att angreppet skulle ske genom Finland och med kringgående av Sverige.

2.6.3 Danmark⁵⁷

När Norge år 1949, efter det att försöken att etablera ett skandinaviskt försvarsförbund misslyckats, ansökte om medlemskap i Atlantpakten valde även Danmark denna väg. Danmarks geografiska läge utgjorde ett starkt vägande skäl för anslutningen till Nato. Beroende på perspektiv fanns det för stormakterna möjlighet att betrakta Danmark som antingen en ”kork” i Östersjöns utlopp, eller som en plattform för avancemang mot Storbritannien respektive södra Norge. Det senare perspektivet ansågs vid tiden för Danmarks anslutning till Nato vara en möjlig sovjetisk syn.

Danmarks vägval var emellertid inte givet. Starka krafter verkade för en neutral linje inom ramen för ett skandinaviskt försvarsförbund. Trots att de flesta partier, under den för utredningen relevanta perioden, hade en positiv inställning till Natomedlemskapet fortsatte de neutralistiska och nordiska krafterna att utöva inflytande över Danmarks säkerhetspolitik. I linje med detta tänkande kom de danska regeringarna att sträva mot att behålla Norden som lågspänningsområde, varvid man förde en medvetet icke-provokativ politik gentemot Sovjetunionen. Så kom tre självpåtagna förbehåll – basförbehåll, kärnvapenförbehåll och i någon mån även övningsförbehåll – att bli den danska Natopolitikens signum under 1970- och 80-talen. Det danska basförbehållet deklarerades år 1953 och innebar att främmande styrkor inte stationerades i landet i fredstid. Inte heller fick tunga vapen avsedda för främmande styrkor förhandslagras. År 1957 initierades kärnvapenförbehållet, vilket innebar att kärnvapen inte skulle stationeras på dansk jord i fredstid, men däremot i kris- och krigstid. Detta innebar i praktiken att danska styrkor i en krigssituation inte kunde komma att använda kärnvapen, emedan några politiska, materiella eller utbildningsmässiga förberedelser inte vidtagits. Däremot kunde utländska förstärkningar i kris- eller krigstid medföra eller använda kärnvapen i försvaret av Danmark. Det sistnämnda förbehållet, övningsförbehållet, innebar förbud mot

⁵⁷ Avsnittet bygger huvudsakligen på ett antal promemorior hämtade från UD:s arkiv: PM ”Danmark och den säkerhetspolitiska situationen i Östersjön”, 1980-10-23; PM ”Danmark och NATO”, 1981-04-10; PM ”Danmark och NATO:s strategi”, 1984-04-10; PM ”Nordisk säkerhetspolitik; Danmark och Norge”, 1984-05-30; och PM ”Dansk säkerhetspolitik”, 1985-02-19, alla från HP 1 Ad. För en översiktlig analys av Danmarks utrikes- och säkerhetspolitik, se även Due-Nielsen, C. & Petersen, N. 1995. *Adaptation and Activism. The Foreign Policy of Denmark 1967–1993*. Jurist- og Økonomiforbundets Forlag: Copenhagen.

allierade övningar på Bornholm, och i princip inga marin- eller flygövningar öster om Bornholm (16:e längdgraden).

Förbehållen motverkades av förstärkningspolitiken, som sedan början av 1960-talet var en bärande del i den danska försvarsplaneringen. Förstärkningspolitiken gick i korthet ut på att Danmark, i händelse av krig snabbt skulle kunna tillföras allierade styrkor för att kunna hjälpa de danska trupperna, vilka beräknades kunna hålla stånd enbart under en kortare tid på egen hand. Från tid till annan ifrågasattes Danmarks förmåga att utföra sina uppgifter i Nato. Likaså kritiserades Danmark i vissa sammanhang för bristande försvarsvilja.

Utredarens bedömning

I en summering av den säkerhetspolitiska utvecklingen i omvärlden som direkt kom att beröra utformningen av Sveriges säkerhetspolitik under första hälften av 1970-talet kan följande komponenter bedömas relevanta. Den avspänning i de politiska förbindelserna mellan Förenta Staterna och Sovjetunionen som inleddes i början av Nixons tid som president innebar att riskerna för utbrott av en stormaktskonflikt på grund av tillfälliga motsättningar eller missförstånd supermakterna emellan minskade. Samtidigt signalerade Förenta Staterna att Warszawapaktsingripandet mot Tjeckoslovakien år 1968 inte behövde ha långsiktiga negativa konsekvenser för supermaktsförbindelserna och att Sovjetunionen hade fria händer inom sitt intresseområde. ABM- och START-avtal skapade ett mått av strategisk stabilitet och lade grunden för doktrinen om ömsesidigt garanterad förstörelse. Som en konsekvens därav skapades teoretiska möjligheter för en öst-väst konflikt i Europa under kärnvapennivån. Östersjön – i synnerhet dess södra del – fick som försörjningsled för Sovjetunionen i händelse av ett krig i Centraleuropa en ökad strategisk betydelse. Atlantförbindelsens strategiska betydelse för Nato föranledde något av en marin kapprustning i Norra Atlanten och Norska havet, först genom en omfattande sovjetisk, och därefter från slutet av 1970-talet, amerikansk marin utbyggnad. Även Östersjöinloppen fick en ökad vikt i den strategiska vågskålen.

I nordvästra Sovjetunionen runt Kolahalvön och i Nordatlanten och Norska havet skärptes motsättningarna ytterligare av att konfrontationen fick en växande kärnvapenstrategisk dimension

genom att främst Sovjetunionens ubåtsbaserade strategiska kapacitet alltmer koncentrerades till dessa områden.

Den av Förbundsrepubliken under Willy Brandts ledning genomförda Östpolitiken ledde till ett västtyskt erkännande av de avträdelser rörande tyskt territorium som i praktiken redan skett genom krigsslutet efter andra världskriget. I slutakten år 1975, antagen av den europeiska säkerhets- och samarbetskonferensen, ESK, i Helsingfors, fick efterkrigsgränserna sitt definitiva erkännande av ESK:s hela medlemskrets.